

Wie pakt het Generatiepact?

Een onderzoek naar de adoptie van het Generatiepact onder zes Nederlandse gemeenten.



Naam: Willem Nijmeijer
Studentnummer: 439908
Eerste lezer: dr. L. (Laura) den Dulk
Tweede lezer: dr. V.M.F. (Vincent) Homburg
Opleiding: Bestuurskunde (Publiek Management)
Erasmus Universiteit Rotterdam
Datum: 31 augustus 2017
Plaats: Rotterdam
Masterscriptie

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie over het adoptieproces van het Generatiepact in de gemeentelijke sector. Mijn scriptiebegeleider dr. L. (Laura) den Dulk wil ik hartelijk bedanken voor haar inzichten en ondersteuning bij deze scriptie in de tweede fase van het onderzoek. Daarnaast wil ik ook graag mijn begeleider tijdens de eerste fase (en latere tweede lezer) dr. V.M.F. (Vincent) Homburg bedanken voor zijn inzichten en begeleiding in mijn scriptieproces. Dr. Homburg heeft mij geholpen bij het vinden van een geschikt afstudeeronderwerp. Daarbij liet dr. Homburg mij kennismaken met de adoptie- en diffusieliteratuur van innovaties uit de Bestuurskunde, waar dr. Den Dulk mij later in contact bracht met verschillende inzichten uit de HRM-literatuur. Deze inzichten hebben mij via een nieuwe bril naar mijn scriptie doen laten kijken, wat het onderzoek completer heeft gemaakt. De inzichten uit beide theoretische invalshoeken hebben mij vele handvatten geboden bij het doen van dit onderzoek en het kunnen beantwoorden van de hoofdvraag: Wat verklaart het al dan niet aanwezig zijn van een Generatiepact bij Nederlandse gemeenten?

Ik ben met het Generatiepact in aanraking gekomen doordat ik stage heb gelopen bij het A+O fonds Gemeenten. Ik wil het fonds en haar medewerkers hartelijk bedanken voor de kans die zij mij hebben geboden om kennis te maken met HRM-onderwerpen in de gemeentelijke sector. Via hen ben ik betrokken geweest bij een aantal onderzoeken over het Generatiepact, waar uiteindelijk mijn scriptieonderwerp uit geboren is. Mijn bijzondere dank gaat daarbij uit naar mijn stagebegeleider Mireille Stuart. Mede door haar steun en inzichten sta ik nu waar ik momenteel sta, zowel voor wat betreft mijn afstuderen als daarbuiten.

De medewerkers van de gemeenten Den Haag, Rotterdam, Delft, Roosendaal, Midden-Drenthe en Elburg wil ik hartelijk bedanken voor hun tijd en enthousiasme tijdens de interviews en het meedenken met het onderzoek. Dankzij de hulp van de enthousiaste mensen van deze gemeenten ben ik in staat gesteld praktische inzichten op te doen uit het werkveld en daardoor empirische kennis in te kunnen zetten in deze afstudeerscriptie.

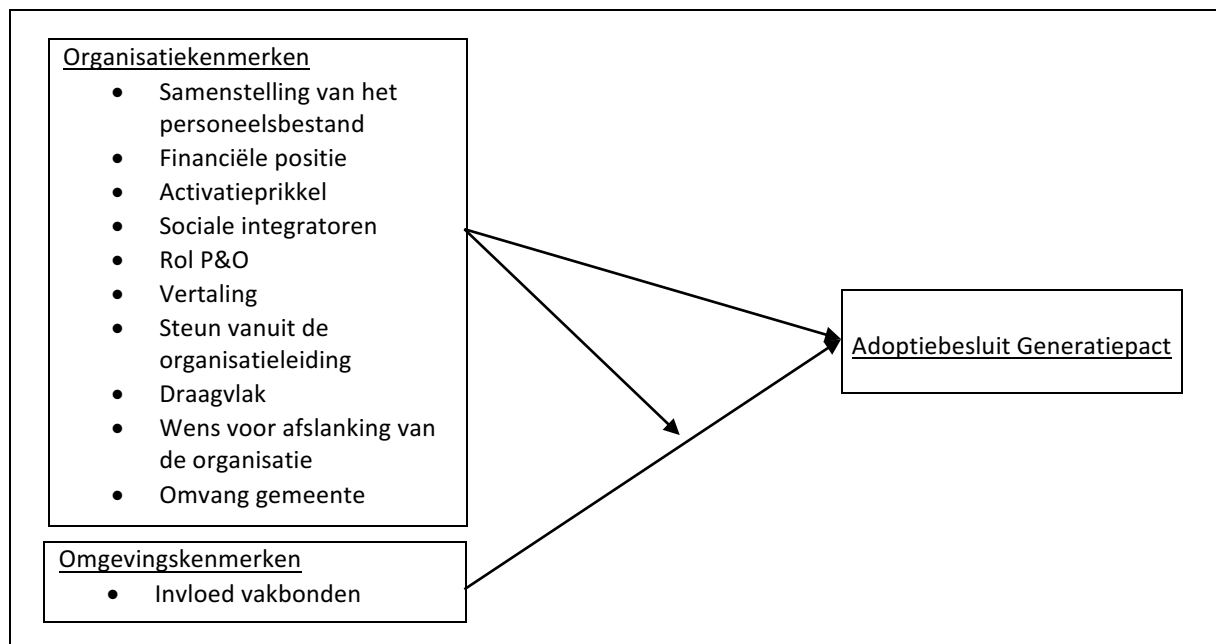
Willem Nijmeijer
Rotterdam, 31 augustus 2017



Samenvatting

Als maatregel tegen de vergrijzing en ontgroening in de gemeentelijke sector is in 2014 door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de vakbonden het 'Generatiepact' in het leven geroepen. Op 1 september 2016 waren er 35 van de destijds 390 gemeenten bij het A+O fonds Gemeenten bekend die deze regeling geadopteerd hadden. Dat is nog geen tien procent van alle gemeenten. Dit terwijl de gemiddelde leeftijd van de gemeenteambtenaren in Nederland in 2015 48,3 jaar bedroeg en die leeftijd door de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en het feit dat veel gemeenten de afgelopen jaren vanwege bezuinigingen jarenlang geen jongeren hebben aangenomen naar verwachting zal blijven stijgen. Binnen de groep van 35 gemeenten met een Generatiepact bevinden zich 23 kleine, tien middelgrote en twee grote gemeenten. Dit roept de vraag op: Wat verklaart het al dan niet aanwezig zijn van een Generatiepact bij Nederlandse gemeenten?

Om deze vraag te beantwoorden zijn interviews gehouden onder veertien personen die in verschillende rollen werkzaam zijn bij zes Nederlandse gemeenten, waarbij getracht is te zoeken naar verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten die wel en gemeenten die niet het Generatiepact geadopteerd hebben. Een mogelijke verklaring die uit de literatuur naar voren komt, is gemeentegrootte. Om ook naar andere verklaringen te kunnen kijken is ervoor gekozen om de gemeenten op te delen in drie gemeentegrootteklassen. De adoptie- en diffusieliteratuur van innovaties en verschillende inzichten uit de HRM-literatuur hebben geholpen bij het beantwoorden van de hoofdvraag. De verklaring voor het al dan niet aanwezig zijn van een Generatiepact die op basis van dit onderzoek kan worden vastgesteld, is schematisch weergegeven in figuur S.1.



Figuur S.1. Verklaring van de adoptie van het Generatiepact bij gemeenten

Op basis van de resultaten van dit onderzoek volgen een aantal beleidsaanbevelingen. Zo blijkt het creëren van een activatieprikkels door mensen binnen de organisatie allereerst van belang. Hierdoor ontstaat een concrete aanleiding om de regeling te adopteren. Daarnaast volgt uit dit onderzoek dat alleen de steun en actieve inzet van de vakbondsadviseur niet genoeg is maar dat ook GO-leden en P&O-leden zich actief bij het adoptieproces moeten betrekken. Ten slotte wordt de aanbeveling gedaan aan kleine gemeenten om gezamenlijk een regeling op te stellen, waardoor mogelijke bezwaren vanwege de beperkte omvang onderuit worden gehaald.

Inhoud

Voorwoord	1	
Samenvatting	2	
Hoofdstuk 1	Inleiding en onderzoeksontwerp	5
1.1	Aanleiding voor onderzoek	5
1.2	Verklaring onderzoeksonderwerp	5
1.3	Probleemstelling	7
1.3.1	Doelstelling	7
1.3.2	Vraagstelling	7
1.3.3	Deelvragen	7
1.4	Onderzoeksopzet	7
1.5	Relevantie	8
1.5.1	Wetenschappelijke relevantie	8
1.5.2	Maatschappelijke relevantie	9
1.6	Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2	Verklaringen voor de adoptie van innovaties en HRM-beleid	10
2.1	De institutionele theorie en de rationele keuzetheorie	10
2.1.1	Constructieve benadering: het adopteren van het Generatiepact vanwege institutionele druk	10
2.1.2	Functionalistische benadering: Het adopteren van het Generatiepact als rationele keuze	12
2.2	Factoren die van invloed zijn op de adoptie van het Generatiepact	14
2.2.1	Organisatiekenmerken	15
2.2.2	Omgevingskenmerken	23
2.2.3	Beleidskenmerken	24
2.3	Conceptueel model	28
2.4	Operationalisering	27
2.5	Tussenconclusie	31
Hoofdstuk 3	Onderzoeksstrategie en methoden & technieken	32
3.1	Onderzoeksopzet	32
3.2	Casusselectie	32
3.3	Interviews	32
3.3.1	Semigestructureerde interview	33
3.3.2	Coderen & analyseren	33
3.4	Betrouwbaarheid & validiteit	34
3.4.1	Betrouwbaarheid	34
3.4.2	Validiteit	34
3.5	Gebruik van informatiebronnen	35
Hoofdstuk 4	Casusbeschrijving van het Generatiepact in de gemeentelijke sector	36
4.1	Het Generatiepact in de gemeentelijke sector	36
4.2	Casusbeschrijving van zes gemeenten	37

4.3 Casusbeschrijving Midden-Drenthe	38
4.4 Casusbeschrijving Elburg	40
4.5 Casusbeschrijving Delft	43
4.6 Casusbeschrijving Roosendaal	46
4.7 Casusbeschrijving Den Haag	49
4.8 Casusbeschrijving Rotterdam	52
4.9 Tussenconclusie	53
Hoofdstuk 5 Analyse	54
5.1 Between case analyse klein: Midden-Drenthe - Elburg	54
5.1.1 Tussenconclusie	57
5.2 Between case analyse middelgroot: Delft - Roosendaal	58
5.2.1 Tussenconclusie	59
5.3 Between case analyse groot: Den Haag - Rotterdam	60
5.3.1 Tussenconclusie	62
5.4 Between case analyse niet-adopterende gemeenten	63
5.4.1 Tussenconclusie	65
5.5 Between case analyse adopterende gemeenten	66
5.5.1 Tussenconclusie	68
5.6 Conclusie: de verklaring voor de aanwezigheid van het Generatiepact	69
5.7 Een verklarend model	72
Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen	74
6.1 Conclusie	74
6.2 Reflectie	75
6.2.1 Methodologische reflectie	75
6.2.2 Theoretische reflectie	76
6.3 Beleidsaanbevelingen	76
Literatuurlijst	78
Bijlage 1: Codeboom	92

Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksonderwerp

1.1 Aanleiding voor onderzoek

Voor het eerst in jaren neemt de instroom van nieuw personeel bij gemeenten toe. Hun gemiddelde leeftijd: 45 jaar. Dit blijkt uit de Personeelsmonitor Gemeenten 2015 (Stichting A+O fonds Gemeenten, 2016). Het aandeel jongeren in de gemeentelijke sector, tegenwoordig gedefinieerd als ‘35-minners’, wijkt dan ook zeer sterk af van de gemiddelde landelijke beroepsbevolking: 11 procent bij gemeenten tegenover 36 procent landelijk in 2016 (Binnenlands Bestuur, 2016a). Waar de gemiddelde leeftijd van gemeenteambtenaren in 2010 nog 45.8 jaar betrof, was die in 2016 al 48.3 jaar (Stichting A+O fonds Gemeenten, 2017). Deze vergrijzing en ontgroening zijn mede het gevolg van vacaturestops omwille van financiële overwegingen binnen vrijwel de gehele gemeentelijke sector de afgelopen jaren en het feit dat veel vut-achtige regelingen aan banden zijn gelegd (Binnenlands Bestuur, 2016a). Naast het feit dat de verschillende generaties binnen een organisatie elkaar nodig hebben, worden door een gebrek aan jonge medewerkers uit de zogenaamde generatie Y¹ oude (werk)patronen niet doorbroken (Bontekoning, 2014). Daarnaast wordt er over een aantal jaren de ‘grote uitstroom’ verwacht van oudere medewerkers. Wanneer deze groep min of meer in dezelfde periode hun pensioengerechtigde leeftijd bereikt, resteert een enorm kennisverlies en een capaciteitsprobleem voor de gemeente (Stichting A+O fonds gemeenten, 2015a). Ten slotte staat de representativiteit van gemeenten onder druk wanneer bepaalde generaties zwaar ondervertegenwoordigd zijn binnen de sector. Zonder maatregelen zou de gemeentelijke sector Sarah en Abraham in 2020 al gaan zien (Stichting A+O fonds Gemeenten, 2016).

Het is niet voor niets dat de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de vakbonden in 2014 een ‘Generatiepact’ sloten (Pruis, 2016). Dit pact tussen de vertegenwoordigers van de werkgevers en werknemers om een brug te slaan tussen jong en oud was een beleidsmaatregel om de vergrijzing en ontgroening in de gemeentelijke sector een halt toe te roepen en daarmee de vijftigste verjaardag van het ambtenarenkorps in de gemeentelijke sector te voorkomen. Hiermee werd handen en voeten gegeven aan de ambitie om ‘bovenop de 1500 jongeren uit het vorige cao-akkoord, nog eens 1000 jongeren aan het werk te helpen bij gemeenten’ (Cao Gemeenten, 2016). Het Generatiepact was de belangrijkste manier om dat te bereiken. Deze regeling stelt oudere werknemers in staat minder uren te werken, met een financiële compensatie voor de ‘verloren’ uren, waarmee binnen de gemeenten financiële ruimte ontstaat om jongeren te kunnen aannemen (Stichting A+O fonds gemeenten, 2016a). Het Generatiepact kan hierbij zorgen dat nieuwe, jonge, ambtenaren de gemeenten instromen, terwijl oudere werknemers duurzamer inzetbaar kunnen zijn (Universitair Medisch Centrum Groningen en Radboud Universiteit Nijmegen, 2012; Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2015a).

1.2 Verklaring onderzoeksonderwerp

Ondanks de duidelijk uitgesproken wens voor verjonging van het personeelbestand in de gemeentelijke sector waren er op 1 september 2016, bijna drie jaar na de lancering van het pact, slechts 35 van de destijds 390 gemeenten bij het A+O fonds Gemeenten bekend die tot dat moment een Generatiepact hadden opgenomen in hun personeelsbeleid (Stichting A+O fonds Gemeenten, 2016a). Hier zitten zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten tussen. Dit roept de vraag op wat de aanwezigheid van een Generatiepact bij een gemeente kan verklaren. Waarom hebben

¹ Mensen uit de generatie Y zijn geboren tussen 1986-2000. Generatie Y is daarmee de opvolger van generatie X (1956-1985) (Bontekoning, 2014).

bijvoorbeeld grote gemeenten als Den Haag en Utrecht wel een generatiepact, terwijl andere grote gemeenten als Amsterdam en Rotterdam daar niet voor gekozen hebben?

Het is dan ook interessant achter de beweegredenen te komen waarom een gemeente besluit het Generatiepact wel of niet te adopteren. Uit een eerder onderzoek dat in opdracht van het A+O fonds Gemeenten is uitgevoerd², is bekend dat als aanleiding voor het adopteren van het Generatiepact de afspraak uit de cao het vaakst genoemd wordt. Het Georganiseerd Overleg (GO) of de Ondernemingsraad (OR) wijst de gemeente in die gevallen daar dan vaak op. De leeftijdsopbouw blijkt daarbij een belangrijke reden voor gemeenten om het Generatiepact te adopteren. Verder bleken instroom en doorstroom, duurzame inzetbaarheid, de noodzaak voor frisse ideeën en bezuinigingen genoemde verklaringen te zijn. Dit roept de vraag op of gemeenten die het Generatiepact niet hebben geadopteerd, geen noodzaak voelden voor meer instroom en doorstroom, duurzame inzetbaarheid, de noodzaak voor frisse ideeën of het Generatiepact niet zagen in het kader van bezuinigingen. Daarnaast ontstaat de vraag of er vanuit het GO of de OR in gemeenten zonder Generatiepact wel acties zijn ondernomen om de regeling aan de man te brengen. Tegelijkertijd komen uit de enquête van de Personeelsmonitor Gemeenten 2016 (Stichting A+O fonds Gemeenten, 2017b) de vijf meest gegeven redenen naar voren waarom gemeenten (nog) niet het Generatiepact geadopteerd hebben. Dit zijn respectievelijk dat gemeenten de regeling nog in overweging hebben of nog bezig zijn met de ontwikkeling ervan, gemeenten genoeg andere mogelijkheden of maatwerkoplossingen hebben, de regeling ongewenst of niet aantrekkelijk genoeg is, de regeling niet rendabel is of dat gemeenten ten slotte wachten op bredere ontwikkelingen. Des te interessanter is het om gemeenten met en zonder Generatiepact daarbij met elkaar te vergelijken: hebben gemeenten met een Generatiepact niet genoeg andere mogelijkheden rondom duurzame inzetbaarheid? Vinden deze gemeenten de regeling in tegenstelling tot gemeenten zonder Generatiepact wel aantrekkelijk genoeg? Is voor hen de regeling wel rendabel, en hoe komt dit? Deze en nog veel meer vragen over de adoptie van het Generatiepact blijven onbeantwoord. Dit resulteert dan ook in de volgende hoofdvraag tijdens dit onderzoek:

Wat verklaart het al dan niet aanwezig zijn van het Generatiepact bij Nederlandse gemeenten?

De wetenschappelijke inzichten uit de literatuur over de adoptie en diffusie van innovaties enerzijds en inzichten uit de HRM-literatuur anderzijds kunnen bij het beantwoorden van die vraag ondersteuning bieden. Het onderwerp van deze scriptie bevindt zich namelijk op het snijvlak van beide theoretische invalshoeken. Verder is het nu van belang helder te krijgen wat precies in deze scriptie wordt verstaan onder het adopteren van het Generatiepact. Er bestaan meerdere definities van de term 'adoptie'. De definitie die het meest toepasbaar is op dit onderzoek is afkomstig van een van de belangrijkste grondleggers van de theorieën over de adoptie en diffusie van innovaties, Rogers (2003), en betreft de volgende: het proces dat een organisatie doorloopt vanaf de eerste kennismaking met een innovatie tot aan het adoptiebesluit, de implementatie en bevestiging van dit besluit (Rogers, 2003: 169). Een adoptieproces bestaat op papier uit twee delen (Korteland, 2010: 24): het initiatieproces en het implementatieproces (Pollitt, 2002: 477; Rogers, 2003: 421), maar wordt in *'the model of five stages in the Innovation-Decision process'* van Rogers (1995: 163) ook als volgt weergegeven: kennismaking, afweging, besluitvorming, implementatie en bevestiging. Hierbij geldt op papier dat deze fasen elkaar stapsgewijs opvolgen, maar leert de praktijk dat hier echter zelden sprake van is (Korteland, 2010: 26), omdat fasen overgeslagen of juist opnieuw doorlopen worden

² Dit kleinschalige onderzoek is door de auteur samen met onderzoeksbureau Frisse Blik uitgevoerd en bestond uit een telefonisch interview en het invullen van een vragenlijst. Van de 35 gemeenten met een Generatiepact, hebben 28 gemeenten meegedaan aan het onderzoek.

(Greenhalgh, Robert, Macfarlane, Bate & Kyriakidou, 2004: 17, 143; Van de Ven et al., 1999: 23-24). Vandaar dat een harde afbakening in deze scriptie niet mogelijk is. Wel kan gesteld worden dat dit onderzoek vooral op de eerste drie fasen van Rogers (1995) gericht is, terwijl de implementatie en bevestiging van de innovatie meer een vereiste is om in dit onderzoek als adopterende of juist als niet-adopterende gemeente te worden aangemerkt. Deze laatste fasen worden echter dus wel meegenomen in het onderzoek, omdat ook in die laatste stap(pen) een innovatie wel of juist geen doorgang meer kan vinden binnen de gemeente (Rogers, 1995: 163).

Daarnaast is het goed onderscheid te maken tussen adoptie en diffusie, aangezien ze beide deel uitmaken van de gebruikte literatuur in deze scriptie. Waar adoptie gaat over de individuele keuze van een organisatie, betreft diffusie (verspreiding) het resultaat van een reeks van adoptiebesluiten van organisaties in een sociaal systeem (Rogers, 2003: 11). Adoptie gaat dus over het besluit van een gemeente over het Generatiepact, waar diffusie gaat over de manier waarop het Generatiepact zich verspreidt binnen de gemeentelijke sector. Omdat de focus in deze scriptie meer ligt op het individuele adoptiebesluit van een gemeente, hebben we het in deze scriptie dus over de adoptie en niet over de diffusie van het Generatiepact.

Het feit dat inzichten uit beide theorieën worden geleend, roept daarnaast de vraag op in hoeverre het Generatiepact kan worden gezien als respectievelijk een innovatie of HRM-beleid. Onder een innovatie wordt verstaan: de mate waarin een praktijk of een idee ingrijpend nieuw is voor een organisatie (Rogers, 2003: 12). Het Generatiepact is vaak gebaseerd op principes die al gehanteerd worden binnen veel gemeenten, namelijk het duurzaam inzetten van personeel, het aanbieden van regelingen aan oudere werknemers en het verjongen van de organisatie, waarmee dus enige flexibiliteit nodig is om het Generatiepact te bestempelen als een innovatie. De definitie van HRM-beleid is: het uitvoeren van activiteiten om het menselijk kapitaal in organisaties gewenst gedrag te laten vertonen om op die manier organisatiesucces te behalen (Steijn en Groeneveld, 2013). Hiermee kan het Generatiepact eerder bestempeld worden als HRM-beleid dan als een innovatie, maar is het des te relevanter ook inzichten uit de innovatiehoek te gebruiken in deze scriptie.

1.3 Probleemstelling

1.3.1 Doelstelling

Het doel van deze scriptie is het verklaren van de adoptie van het Generatiepact bij gemeenten in Nederland, door een vergelijking te maken tussen drie gemeenten die het Generatiepact hebben geadopteerd met drie gemeenten die dat niet hebben gedaan.

1.3.2 Vraagstelling

Wat verklaart het al dan niet aanwezig zijn van een Generatiepact bij Nederlandse gemeenten?

1.3.3 Deelvragen

1. Welke inzichten bieden de adoptie- en diffusieliteratuur van innovaties en de HRM-literatuur over de adoptie van het Generatiepact?
2. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten in het adoptieproces van het Generatiepact?
3. Welke verklaringen kunnen worden afgeleid van de verschillen en overeenkomsten in het adoptieproces van het Generatiepact bij gemeenten?
4. Welke beleidsaanbevelingen kunnen op basis van de verklaringen voor de verschillen en overeenkomsten in het adoptieproces van het generatiepact bij gemeenten worden geïdentificeerd?

1.4 Onderzoekopzet

Deze scriptie leunt voornamelijk op een verdiepend onderzoek bestaande uit veertien semigestructureerde interviews met relevante actoren bij zes gemeenten. Verder wordt voornamelijk gebruik gemaakt van inzichten uit de adoptie- en diffusieliteratuur van innovaties en verschillende inzichten uit de HRM-literatuur. In deze scriptie worden gemeenten geselecteerd op basis van een aantal criteria, die mede op basis van deze data worden bepaald. Op basis van de verdiepende

interviews wordt getracht het motief voor de adoptie van het Generatiepact te achterhalen. De onderzoeksopzet wordt verder behandeld in hoofdstuk 3.

1.5 Relevantie

Dit onderzoek naar de adoptie van het Generatiepact in de gemeentelijke sector is zowel wetenschappelijk als maatschappelijk gezien interessant. Ondanks dat zojuist naar voren kwam dat het Generatiepact niet onmiddellijk als een innovatie bestempeld kan worden, levert dit onderzoek wel relevante wetenschappelijke en maatschappelijke informatie op voor de adoptie en diffusie van innovaties in de publieke sector. Ditzelfde geldt voor het identificeren van mogelijke knelpunten bij de adoptie van het Generatiepact, alsmede voor de adoptie van HRM-beleid in zijn algemeenheid in de publieke sector.

1.5.1 Wetenschappelijke relevantie

Het samenvoegen van de beide invalshoeken uit de innovatieliteratuur en de HRM-literatuur zorgt voor een wederzijdse aanvulling voor deze theoretische inzichten. Daarnaast richtte eerder onderzoek zich vaak op de invloed van een of enkele (f)actoren op de adoptie onder een groot aantal organisaties (Frambach & Schillewaert, 2002; Greenhalgh et al., 2004; Newmark, 2002; Rogers, 2003), en werd daarbij een kwantitatieve benadering gehanteerd. Voor onderzoek naar de relaties tussen en condities waaronder meerdere factoren van invloed zijn op het adoptie- en diffusieproces van innovaties in de publieke sector was daarbij veel minder aandacht (Korteland & Bekkers, 2008; Wejnert, 2002). Dit onderzoek richt zich volledig op deze factoren en relaties daartussen. Gilardi en Füglistner stelden in 2008 niet voor niets: *“The diffusion literature is essentially quantitative”* (Gilardi en Füglistner, 2008). Waar deze scriptie gebaseerd is op een kwalitatief onderzoek met verdiepende interviews (Babbie, 2010), draagt het dus bij aan het opvullen van deze door Gilardi en Füglistner opgemerkte ‘witte vlek’. Daarnaast wordt in kwantitatief onderzoek een organisatie vaak als een entiteit gezien, waar in dit kwalitatieve onderzoek er rekening mee wordt gehouden dat er meerdere actoren (met mogelijk tegenstrijdige belangen) bij het adoptieproces betrokken zijn.

De huidige kennis over de adoptie en diffusie van innovaties evenals de HRM-inzichten zijn verder vooral gericht op inzichten uit de private sector (Rogers, 2003; Korteland, 2010: 59; Hartley, 2005; Moore & Hartley, 2008; Mulgan & Albury, 2003; Zouridis & Termeer, 2005; Gould-Williams, 2003; Raffel, 2007; O’Toole & Meier, 2008). Dit onderzoek vult daarmee de bestaande literatuur aan omdat wordt gekeken in hoeverre de eerdere inzichten ook opgaan bij de bijzondere aard en context van de publieke sector. Daarnaast hebben de eerder onderzochte innovaties veelal betrekking op de relatie overheid-burger (Dijkshoorn, 2015), waarbij mogelijk andere zaken een rol spelen dan bij innovaties die niet op die relatie ingaan, zoals bij het Generatiepact het geval is. Verder behelst de literatuur over adoptie en diffusie van innovaties vooral technische en technologische innovaties (Gilardi en Füglistner, 2008). Interessant is het om te zien of deze wetenschappelijke inzichten ook bij het Generatiepact opgaan. Deze onderzoeken zijn bovendien veelal ingegaan op het ‘hoe’ en niet op het ‘waarom’ rondom de verspreiding van een innovatie. Dit onderzoek richt zich wel veel meer op het ‘waarom’, in het verklaren van de verschillen in de adoptie van het Generatiepact. Verder boden deze onderzoeken weinig inzichten over het proces dat voorafging aan het besluit om een innovatie wel of niet te adopteren (Korteland & Bekkers, 2008), terwijl daar in dit onderzoek vooral de focus ligt. Daarbij richtten deze onderzoeken zich veelal op de economische waarde van een innovatie voor de organisatie, zoals effectiviteit en efficiëntie van de innovatie en was er veel minder aandacht voor politieke en sociale waarden als legitimiteit en rechtszekerheid, terwijl dit onderzoek rekening houdt met beide aspecten (zie daarvoor hoofdstuk 2) (Greenhalgh et al., 2004; Korteland & Bekkers, 2008; Pollitt, 2002; Ringeling, 2004). Hierbij is de context van de adopterende organisatie ook een belangrijke factor (Bekkers & Homburg, 2005; Dias & Costa, 2013; Reddick & Norris, 2013; Thaens, 2006; Walker, 2014). Bovendien komt in de HRM-literatuur naar voren dat er weinig bekend is over (de kwaliteit van) Strategische Personeelsplanning (SPP) binnen publieke organisaties: het beleid dat organisaties voeren om de in-, door- en uitstroom van personeel af te stemmen op veranderingen in de vraag naar arbeid in de organisaties, en wel zodanig dat de taken uitgevoerd kunnen blijven worden die nodig zijn om de

doelstellingen van de organisatie te behalen (Evers, 2001; Steijn & Groeneveld, 2013). Waar het Generatiepact gaat over bovenstaande zaken, lijkt het voor gemeenten daarmee noodzakelijk om actief bezig te zijn met SPP. Gesteld wordt namelijk dat het niet (goed) doen aan SPP, kan leiden tot een zeer beperkt inzicht in de invloed van vergrijzing, ontgroening en bezuinigingen (Evers, 2001). Het bestuderen van de adoptie van het Generatiepact kan daarbij interessante informatie geven over de stand van zaken en de kwaliteit van SPP in gemeenteland.

1.5.2 Maatschappelijke relevantie

Het thema 'innovatie' staat sinds enkele jaren hoog op de agenda binnen de publieke sector. Zo zijn er meerdere commissies en kenniscentra ingesteld om innovaties in de publieke sector te stimuleren en zijn er verschillende innovatieprijzen te winnen (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2003; Huijboom, de Jong, de Meesters, Van den Steenhoven & Zuurmond, 2004; Nauta, 2003). Via deze innovaties kunnen (publieke) waarden als effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van publieke organisaties vergroot worden (Hall, 2005; Hartley, 2005; Moore, 1995; Bekkers & Korteland, 2006). Dit onderzoek tracht succesfactoren en knelpunten voor innovaties in de gemeentelijke sector te onderscheiden, waardoor adoptie- en diffusieprocessen van innovaties in de publieke sector in bepaalde mate gestuurd kunnen worden (Korteland, 2010: 7). De gemeentelijke sector is verder de eerste sector die een Generatiepact heeft uitgerold. Andere sectoren houden de gemeentelijke sector daarbij nauwlettend in de gaten voor wat betreft het Generatiepact, zoals het Rijk, de sector onderwijs maar ook buiten de overheid worden Generatiepacten opgenomen in de cao. Zo stelt CNV-overheid het volgende:

'CNV Overheid willen jongere generaties meer kans geven op banen bij het Rijk en voor ouderen willen we gezond langer doorwerken goed vormgeven. Daarom willen we de mogelijkheden voor een voor het Rijk effectief generatiepact verkennen. Daarbij kunnen we leren van de ervaringen met het generatiepact bij de gemeenten' (CNV Overheid, 2016).

De inzichten uit dit onderzoek kunnen voor andere sectoren die de regeling willen adopteren handvatten bieden over wat de succesfactoren en knelpunten zijn voor de adoptie van het Generatiepact. Ditzelfde geldt uiteraard ook voor gemeenten die in de toekomst alsnog besluiten het Generatiepact te adopteren.

1.6 Leeswijzer

Deze masterscriptie is begonnen met de aanleiding voor het onderzoek en het kort beschrijven van de onderzoeksstrategie en de (wetenschappelijke en maatschappelijke) relevantie voor dit onderzoek (hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksontwerp). Vervolgens zal in hoofdstuk 2 (Verklaringen voor de adoptie van innovaties en HRM-beleid) de theoretische inzichten rondom dit onderwerp uiteen worden gezet, om in hoofdstuk 3 (Onderzoeksstrategie en methoden & technieken) nader in te gaan op hoe dit onderzoek is opgezet, hoe de cases zijn geselecteerd, hoe er binnen de cases te werk is gegaan en hoe de vergelijking van de resultaten plaatsvond. In hoofdstuk 4 (Casusbeschrijving van het Generatiepact in de gemeentelijke sector) zal ten eerste een korte introductie van de regeling in de sector plaatvinden, waarna de zes casussen worden besproken. Hoofdstuk 5 toont vijf between case analyses op basis waarvan een verklarend model opgesteld wordt voor wat betreft de adoptie van het Generatiepact waarmee de hoofdvraag in dit onderzoek beantwoord kan worden. In hoofdstuk 6 (Conclusie en aanbevelingen) zal een korte herhaling plaatsvinden van de belangrijkste resultaten uit dit onderzoek waarna enkele beleidsaanbevelingen ten aanzien van het adopteren van het Generatiepact in de gemeentelijke sector volgen. Verder volgt een reflectie op de gehanteerde theorieën en methodologie.

Hoofdstuk 2: Verklaringen voor de adoptie van innovaties en HRM-beleid

Dit onderzoek heeft een deductief karakter. Vandaar dat het in dit hoofdstuk van belang is de verschillende theoretische inzichten rondom het onderwerp te presenteren. Echter, er is ook ruimte voor inductieve redenering in deze scriptie. Hierover stelt Eisenhardt (1989: 539) het volgende: “(...) *the heart of theory building from case studies, but it is both the most difficult and the least codified part of the process.*” Ook daarom is het van belang de belangrijkste theoretische inzichten rondom het onderwerp te schetsen. Dit om recht te doen aan uitkomsten uit eerder onderzoek en om het inductieve proces zo goed mogelijk aan te pakken. Tegelijkertijd bestaat het gevaar dat een theoretische bias ontstaat, waarbij eerdere theorie impliciet dan wel expliciet het onderzoek stuurt (Layder, 1998; Tummers & Karsten, 2012; Mason, 2002). In hoofdstuk 3 is uitgelegd hoe dat geprobeerd is tegen te gaan. Zowel de innovatieliteratuur als de HRM-literatuur zijn gestoeld op twee belangrijke invalshoeken: de institutionele theorie en de rationele keuzetheorie, ook wel de constructieve benadering en de functionalistische benadering genoemd (Politt, 2002). Deze worden hieronder allereerst behandeld, waarna de verschillende factoren behandeld worden die uit de literatuur naar voren komen en kunnen helpen bij het verklaren van de adoptie van het Generatiepact in de gemeentelijke sector.

2.1 De institutionele theorie en de rationele keuzetheorie

Politt (2002) maakt in het onderzoek naar innovatie in de publieke sector onderscheid tussen de sociaal constructieve en de functionalistische benadering. Dit is terug te brengen naar de institutionele theorie, oftewel de *‘logic of appropriateness’* en de rationele keuzetheorie, oftewel de *‘logic of consequences’*. Vervolgens bestaan er binnen de eerste invalshoek het Scandinavisch institutionalisme (Hansen & Salskov-Iversen, 2005a, Dijkshoorn, 2015) en de politieke benadering (Abrahamson, 1991; Korteland, 2010; Korteland & Bekkers, 2008; Pollitt, 2002).

2.1.1 Constructieve benadering: het adopteren van het Generatiepact vanwege institutionele druk

De constructieve benadering is terug te brengen op de institutionele theorie. Bekende onderzoekers die geschreven hebben over deze niet-rationele kijk op de verschillen in de adoptie van HRM-beleid en innovaties tussen organisaties zijn DiMaggio en Powel (1983), Scott (1995), Goodstein (1994) en Pollitt en Bouckaert (2004). Binnen dit perspectief wordt verondersteld dat actoren niet alleen te maken hebben met rationele, financieel-economische, overwegingen maar ook met (het reageren op) druk vanuit wet- en regelgeving, normen en verwachtingen in de samenleving (Goodstein, 1994). Ook deze meer constructieve motivaties, zoals politieke en sociale waarden als legitimiteit en rechtszekerheid worden dus gezien als een legitiem motief voor de adoptie van innovaties of HRM-beleid in de publieke sector (Pollitt & Bouckaert, 2004; Greenhalgh et al., 2004; Korteland, 2010; Korteland & Bekkers, 2008; Pollitt, 2002; Ringeling, 2004). Deze institutionele theorieën, die uitgaan van de sociale en culturele aspecten van de omgeving van de organisatie, vormen daarmee een alternatief voor de rationele theorieën die in 2.1.2 besproken worden (Meyer & Rowan, 1977). Eerder onderzoek naar de adoptie van innovaties wijst dan ook uit dat niet alleen technische eisen, maar ook de context en de omgeving waarin de innovatie plaatsvindt de adoptie van een innovatie kunnen verklaren (Bekkers & Homburg, 2005; Dias & Costa, 2013; Reddick & Norris, 2013; Thaens, 2006; Walker, 2014; March, 1994; March & Olsen, 1989; Pollitt, 2002). Daarmee kunnen acties van actoren volgens dit perspectief verklaard worden vanuit het toegeven aan institutionele druk en de winst ten behoeve van de legitimiteit van de organisatie en dus niet direct omdat het zichtbare en meetbare resultaten betreffen (Den Dulk, 2001: 60). Grotere organisaties adopteren, vanuit dat oogpunt, eerder beleid dat in hoge mate zichtbaar is voor de omgeving, vanwege het effect op het imago en de

legitimiteit van de organisatie (Den Dulk, 2001: 60). Gesteld wordt dat het adopteren van beleid of innovaties vanuit dit oogpunt dan ook meer te verklaren valt vanuit het beeld dat het beleid efficiënt is dan de daadwerkelijke invloed op de organisatie (Tolbert & Zucker, 1983: 26). Een adopterende organisatie heeft, volgens dit perspectief, de eigen doelen dan ook niet goed inzichtelijk, waardoor de adopterende organisatie zich vooral schikt naar de normen en waarden uit de omgeving (isomorfisme) (DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Tolbert & Zucker, 1983). Deze isomorfe druk zorgt ervoor dat organisaties in hetzelfde werkveld zullen zoeken naar beslissingen die 'gepast' zijn binnen dat veld.

Binnen dit perspectief gaat de '*logic of appropriateness*' dan ook op (Pollit, 2002). Zowel actoren binnen de populatie (DiMaggio & Powell, 1983; Venkatraman, Loh & Koh, 1994; Wang & Doong, 2010) als buiten de populatie (Bobrowski & Bretschneider, 1994; DiMaggio & Powell, 1983; Moon & Bretschneider, 1997) kunnen daarbij bepalen of een beslissing daadwerkelijk gepast is. Organisaties vormen zich volgens dit perspectief dus naar andere organisaties omwille van het mitigeren van de verwachtingen van de actoren in de omgeving. Dit kan volgens DiMaggio en Powell (1983) ten eerste verklaard worden vanuit gedwongen isomorfisme, oftewel druk vanuit wet- en regelgeving (formele druk) of maatschappelijke normen en waarden (informele druk). Ten tweede kan een organisatie druk ervaren om succesvolle concurrenten te imiteren (nabootsend isomorfisme). Organisaties doen dit omdat ze onzeker zijn en niet alle informatie voorhanden hebben. Ook kan dit komen doordat een bepaalde innovatie reeds veel geadopteerd is, of al zeer succesvol gebleken is (Haunschild & Miner, 1997). Hierbij wordt vermeld dat een innovatie impliciet, doordat een medewerker in eerdere werkzaamheden opgedane kennis met zich meebrengt of expliciet, doordat een organisatie een adviesbureau inschakelt die kennis over de innovatie uit andere sectoren, regio's of gemeenten heeft, kan worden overgenomen (Korteland, 2010; 33)³. Van normatief isomorfisme, de derde vorm, is sprake wanneer een organisatie een innovatie adopteert om zich te schikken naar de dan geldende norm en toegeeft aan de druk die die norm met zich meebrengt om te professionaliseren (Korteland, 2010; Kossek, Dass & DeMarr, 1994).

Al met al wordt institutionalisme in de literatuur op twee manieren uitgelegd (Den Dulk, 2001: 61). Aan de ene kant is er de vanzelfsprekendheid van de institutionele processen die ervoor zorgen dat de druk leidt tot de adoptie van beleid en aan de andere kant een meer rationele blik op het institutionalisme waarbij organisaties duidelijk reageren op de druk van buitenaf en de mogelijke sancties daarop (Lammers, Mijs & Van Noort, 1997). De recentere onderzoeken lijken daarbij steeds minder ruimte te laten voor het feit dat actoren passief zijn en niet bewust reageren op de druk maar hebben meer aandacht voor de verschillende manieren van reageren van organisaties op hun institutionele omgeving en de invloed daarin voor organisatiekenmerken (Scott, 1995: 114). Oliver (1991) stelt dan ook dat om de adoptie van beleid te begrijpen, het beste naar de doelen, achtergronden, huidig beleid, (al dan niet politieke) omgeving en andere organisatiekenmerken gekeken moet worden. Goodstein (1994) en Ingram en Simons (1995) zijn verder gegaan in de lijn van Oliver (1991) en zijn met enkele verklaringen gekomen die voorspellen onder welke omstandigheden een organisatie eerder geneigd is een bepaalde regeling te adopteren. Het gaat hier al met al om een strategische keuze om al dan niet gehoor te geven aan institutionele druk, wat op verschillende manieren kan. Zo kan hier ook het Scandinavisch institutionalisme onder geplaatst worden.

Het Generatiepact ingebed in de context: Scandinavisch institutionalisme

Dijkshoorn (2015) noemt in zijn proefschrift nog een school van onderzoek naar innovatie: het Scandinavisch institutionalisme. Dit perspectief bouwt voort op de institutionele theorie waarbij veel

³ Het is de vraag in hoeverre gemeenten bij adviesbureaus terecht konden met hun vragen over het Generatiepact, aangezien de gemeenten die centraal staan in dit onderzoek vrij aan het begin van de ontwikkeling van het Generatiepact staan en er geen andere sectoren bestaan met een Generatiepact.

meer dan het oorspronkelijke perspectief gekeken wordt naar de herkomst, verspreiding en aanpassing van innovaties die door organisaties van andere organisaties worden overgenomen (Dijkshoorn, 2015: 36). Naast adoptie, gaat het nu ook over de diffusie van een innovatie. Binnen dit perspectief wordt namelijk verondersteld dat innovaties niet door afzonderlijke organisaties worden bedacht. Zij worden binnen dit perspectief overgenomen van andere organisaties en aangepast aan de eigen context van de adopterende organisatie (Dijkshoorn, 2015: 36). Bovenstaande sluit goed aan bij de discussie in de HRM-literatuur of succesvolle HRM-activiteiten (*best practices*) in een bepaalde organisatie één-op-één gekopieerd en overgenomen kunnen worden door andere organisaties in een andere setting (*universalisme*) of dat HRM-beleid moet worden afgestemd op haar omgeving (*contingentie*), waarbij rekening moet worden gehouden met omgevingskenmerken, organisatiekenmerken (personeelsopbouw gemeente, gemeentegrootte, beschikbare middelen en regio) en gekozen wordt voor beleid dat daar zo goed mogelijk op aansluit (*best fit*) (Boxall, Ang & Bartram, 2011; Bello-Pintado, 2015). De theoretische stroming van het Scandinavisch institutionalisme lijkt uit te gaan van de contingentiebenadering waarbij sprake is van *best fit* in plaats van *best practices*. Zaken die binnen dit perspectief kunnen verklaren waarom organisaties verschillen in de adoptie van het Generatiepact zijn zowel de mate waarin de organisatie open staat voor nieuwe ideeën en innovaties, de context, de specifieke innovatie als de manier waarop de innovatie overgedragen en door personen ingebed wordt in de specifieke context van de organisatie (Dijkshoorn, 2015: 36-37; Czarniawska & Sevón, 1996; Czarniawska & Sevón, 2005; Hansen & Salskov-Iversen, 2005b; Howell & Shea, 2001; Sahlin & Wedlin, 2008). Gesteld wordt dat verklaringen voor de adoptie van innovaties binnen dit perspectief zowel binnen de *logic of appropriateness* als binnen de *logic of consequences* gezocht kunnen worden. Naast het Scandinavisch institutionalisme kan ook de politieke benadering binnen de constructieve benadering gezien worden.

Het Generatiepact als passend antwoord op een maatschappelijke uitdaging: Politieke benadering Korteland (2010) bespreekt in haar proefschrift over de diffusie en adoptie van interorganisationale innovaties in de publieke sector naast de functionele en de institutionele benadering ook nog een andere benadering waarbinnen verklaringen voor de adoptie en diffusie van innovaties gezocht kunnen worden: de politieke benadering. Deze benadering is terug te vinden in de literatuur over beleidsdynamiek en agendavorming (Baumgartner & Jones, 1993; Jones & Baumgartner, 2005; Kingdon, 1995; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Binnen dit perspectief worden door partijen ('*policy entrepreneurs*') oplossingen aan problemen gekoppeld, waardoor een '*window of opportunity*' kan ontstaan en een maatschappelijk probleem wordt aangepakt. Een adopterende organisatie probeert hiermee als het ware aan haar omgeving te laten zien dat zij in staat is passend te reageren op een politieke of maatschappelijke uitdaging (March, 1994; March & Olsen, 1989), waarmee de omgeving binnen de *politieke benadering* een belangrijke invloed heeft op de organisatie en de beslissing een innovatie of HRM-beleid wel of niet te adopteren (Abrahamson, 1991; Korteland, 2010; Korteland & Bekkers, 2008; Pollitt, 2002). Hiermee gaat de politieke benadering uit van de *logic of appropriateness*.

2.1.2 Functionalistische benadering: Het adopteren van het Generatiepact als rationele keuze

De rationele keuzetheorie of functionalistische benadering verklaart volgens Politt (2002) keuzes van actoren in het adopteren van innovaties vooral in termen van effectiviteitsmaximalisatie (Dijkshoorn, 2015: 33). Critici stellen namelijk dat binnen de hierboven besproken institutionele theorie het eigenbelang en de strategische doelen van een organisatie te weinig worden meegenomen in het kunnen verklaren van adoptiebesluiten (Ashworth, Boyne & Delbridge, 2009; Jun & Weare, 2011; Pfeffer & Salancik, 1978; Barringer & Milkovich, 1998: 308). De actoren worden binnen het rationele keuzeperspectief dan ook als actief in plaats van passief beschouwd waarbij ze proberen hun doelen zoveel mogelijk te bereiken (Coleman, 1990; Den Dulk, 2001). Dit rationele perspectief is gebaseerd op de volgende gedachte:

“Human beings strive for the maximum realisation of their goals. As a result of constraints, they can never fully realise all their goals, and so they have to make choices. The result of this choice process is behaviour (Van der Lippe, 1993).”

Vanuit deze neoklassieke economische gedachte zullen werkgevers alleen het Generatiepact adopteren als de regeling de winstgevendheid, het ultieme doel in dit perspectief, vergroot (Glass & Fujimoto, 1995). Hier stelden anderen (Van der Burg, Van Doorne-Huiskes, Schippers & Siegers 1989: 314) alternatieve doelen tegenover die voor publieke organisaties relevanter lijken, zoals een zo hoog mogelijk budget, een zo hoog mogelijke status, zo weinig mogelijk conflicten met werknemers en een zo zeker mogelijk bestaan van de organisatie (Den Dulk & Remery, 1997). Actoren kiezen binnen dit perspectief voor de meeste opbrengsten en de laagste kosten, waarbij de gedachte is dat actoren zich, in tegenstelling tot de institutionele theorie, in zeer beperkte mate laten beïnvloeden door hun omgeving (Politt, 2002). Het functionele motief achter de adoptie van innovaties is breed gedeeld (Abrahamson & Rosenkopf, 1993; Brandyberry, 2003; Hage, 1999; Rogers, 1995). Doordat er rationaliteit en dus ook een bepaalde voorspelbaarheid uitgaat van dit perspectief (Dijkshoorn, 2015: 33), gaat dit model uit van de *‘logic of consequences’* (March & Olsen, 1989).

De bekendste persoon binnen dit perspectief is Rogers (1995). Hij beschrijft een innovatieproces als *‘volgtijdelijk en functionalistisch’* aan de hand van zijn *‘Innovation-Decision Process’*, waarbij het adoptieproces begint met een gevoelde noodzaak bij de organisatie, vervolgens het verwerven van kennis over deze innovatie, waarna er een duidelijke, rationele, beslissing plaatsvindt het beleid wel of niet te adopteren, gevolgd door de daadwerkelijke implementatie van de innovatie en het consolideren ervan (Rogers, 1995). Verder stelt Damanpour (1991) over de reden voor de adoptie van innovaties het volgende: *“the adoption of innovation is generally intended to contribute to the performance or effectiveness of the adoption organization”* (Damanpour, 1991: 556). Greenhalgh (et al., 2004: 582) benoemde het motief voor het adopteren van innovaties binnen servicegerichte organisaties als: *“ways of working that are directed at improving health outcomes, administrative efficiency, cost effectiveness, or user’s experience”*. Kenmerken van de organisatie spelen in dit perspectief een belangrijke rol in het verklaren van de adoptie van de innovatie. Dit theoretische perspectief ziet de adoptie van een innovatie dus als een rationele afweging, waarbij de aanwezigheid van bepaalde organisationele kenmerken kunnen verklaren waarom een organisatie wel of niet overgaat tot de adoptie van een innovatie (Dijkshoorn, 2015: 38).

De twee behandelde hoofdstromen en twee substromen over de verschillende manieren om de adoptie van een innovatie en HRM-beleid te verklaren, zijn in zekere zin complementair aan elkaar (Dolowitz & Marsh, 2000: 16; Pollitt, 2002: 483; Radaelli, 2000: 39; Den Dulk, 2001: 16). Zo erkent de functionele benadering bijvoorbeeld dat het verhogen van de status van de organisatie en het tegengaan van conflicten aanvullende redenen kunnen zijn voor de adoptie van een innovatie, naast de focus op de zojuist besproken economische waarde (Rogers, 2003). Daarbij wordt ook vermeld dat de rationaliteit waarvan wordt uitgegaan binnen deze benadering, in de praktijk vaak ook maar beperkt is (Radaelli, 2000; Rogers, 2003). Dit komt overeen met de gedachte van *‘bounded rationality’* (Simon, 1991). Aan de andere kant is het zo dat binnen de institutionele benadering wordt erkend dat organisaties innovaties kopiëren van andere organisaties omwille van de economische waarde en dus het verbeteren van de prestaties, naast het vergroten van hun legitimiteit (Haunschild & Miner, 1997; Radaelli, 2000; Korteland, 2010: 33). Verder wordt aangegeven dat het toegeven aan de druk om aan een bepaalde norm te voldoen ook als een rationele keuze wordt gezien (Korteland, 2010: 33). Ten slotte is het zo dat voor zowel de politieke als de institutionele benadering geldt dat beslissingen regelmatig worden genomen binnen de *logic of appropriateness* maar vaak na afloop worden uitgelegd binnen de *logic of consequences* waarmee het gedrag dus achteraf wordt gerationaliseerd (March & Olsen, 1989: 162). Beide invalshoeken komen dan ook, vaak door elkaar heen, terug in de factoren die de adoptie van het Generatiepact mogelijk(er) kunnen verklaren. Deze factoren vallen op basis van bovenstaande inzichten onder te brengen in organisatiekenmerken, omgevingskenmerken en beleidskenmerken.

2.2 Factoren die van invloed zijn op de adoptie van het Generatiepact

Uit de literatuur over de adoptie en diffusie van innovaties en HRM-beleid komt een aantal factoren naar voren die mogelijk van invloed zijn op de adoptie van het Generatiepact in de gemeentelijke sector. Deze factoren zijn opgenomen in tabel 2.1, waarbij tevens is opgenomen of uit de literatuur een positief of negatief verband naar voren komt en van welke auteurs de factoren afkomstig zijn.

Factoren	Auteurs
Omvang gemeente (+)	(Moon & Bretschneider, 1997; Moon, 2002; Norris & Moon, 2005)
Samenstelling personeelsbestand (+/-)	(Auerbach, 1990; Goodstein, 1994; Schippers & Siegers, 1992; Den Dulk, 2001: 75; Kirton & Greene, 2005; Wrench, 2007; Bendick et al., 2010; Van Tulder, 2006; Trevino, 1992; Liff & Dickens, 2000; Kingsley, 1944; Liff, 1997; Groeneveld & Van de Walle, 2010; Frederickson, 1971; Lewis & Lewis, 1996; Wrench, 2007; Groeneveld & Verbeek, 2012)
Financiële positie (+)	(Damanpour, 1991; Greenhalgh et al., 2004; Den Dulk, 2001)
Innovatief vermogen (+/-)	(Greenhalgh et al., 2004; Aiken & Hage, 1971; Brandyberry, 2003; Considine et al., 2009; Ross, 1974; Rogers, 1995; Thompson, 1965; Damanpour, 1991)
Aandacht voor goede arbeidsvoorwaarden (+)	(Korteland, 2010; Lambert, 2000; Eiserberger, Fasolo & Davis-LaMastro, 1990; Ramsay et al., 2000; Settoon e.a., 1996; Spector 1997, Judge, Thoresen, Bono & Patton 2001; Rogg, Schmidt, Shull & Schmitt 2001; Harter, Schmidt & Hayes 2002; Vermeeren, 2014; Rapoport et al, 2002; Rostgaard, 1999; Dex & Scheibl, 1999; Janssen, 2016)
Aandacht voor functioneren t.o.v. andere gemeenten (+/-)	(Dijkshoorn, 2015)
Activatieprikkels (+)	(Dijkshoorn, 2015)
Sociale integratoren (+)	(Burton Swanson, 1994; Szulanski, 1996; Kingdon, 1995; Powell, Gammal, & Simard, 2005; Dijkshoorn, 2015; Pawlowski & Robey, 2004; Warmerdam e.a., 2010; Morgan & Milliken, 1992; Kossek et al., 1994; Janssen, 2016; Knies, 2012)
Vertaling (+/-)	(Howell e.a., 1993; Bass, 1985; Burns, 1978; Deci et al., 1994; Deci, Connell & Ryan, 1989; Benware & Deci, 1984; Koestner et al., 1984; Howell & Shea, 2001; Sahlin & Wedlin, 2008; Tushman & Katz, 1980; Bessant & Rush, 1995; Kim, 1998; Tyre en Orlikowski, 1994)
Rol leidinggevendenden (+/-)	(Janssen, 2016: 68; Howell et al., 1993; Bass, 1985; Burns, 1978; Deci et al., 1994; Avolio, Bass en Jung, 1999).
Rol organisatieleiding (+/-)	(Podsakoff et al., 1990; Considine et al., 2009; Greenhalgh et al., 2004; Knies, 2012; Morgan & Milliken, 1992; Kossek et al, 1994)
Rol overlegorganen (+)	(Auerbach, 1990; Galinsky, 1991; Glass & Fujimoto 1995)
Rol vakbonden (+)	(Auerbach, 1990; Galinsky, 1991; Glass & Fujimoto 1995; Den Dulk, 1999)
Locatie (+/-)	(Reddick, 2004; Norris & Moon, 2005; Dijkshoorn, 2015; Fagerberg, 2004; Rogers, 1995; Tidd, Bessant, & Pavitt, 2009; Salge, 2011; March, 1991)
Kennisbronnen (+)	(Dijkshoorn, 2015)
Invloed van vakbonden (+)	(Auerbach, 1990; Galinsky, 1991; Glass & Fujimoto 1995; Den Dulk, 1999)
Wettelijke en maatschappelijke normen (+/-)	(Tolbert & Zucker, 1996; Edelman, 1990; Den Dulk, 2001; Rostgaard, 1999; Dijkshoorn, 2015)
Experimenteer mogelijkheden (+)	(Greenhalgh, 2004, Hays, 1996; Korteland, 2010, Rogers, 1995, Rogers, 2003; Tornatzky & Klein, 1982; Mooney & Lee, 1995; Westphal, Gulati en Shortell, 1997)

Adaptiemogelijkheden (+)	(Greenhalgh, 2004; Hays, 1996; Korteland, 2010; Rogers, 1995; Rogers, 2003; Tornatzky & Klein, 1982; Mooney & Lee, 1995; Westphal, Gulati en Shortell, 1997)
Kosten (+/-)	(Kingdon, 1995; Rose, 1993; Wejnert, 2002; Welch & Thompson, 1980)
Complexiteit (-)	(Rogers, 1995; Greenhalgh, 2004; Korteland, 2010; Dolowitz & Marsh, 2000; Korteland, 2010; Tornatzky & Klein, 1982)
Comptabiliteit (+)	(Rogers, 1995; Korteland, 2010; Rogers, 1995; Greenhalgh et al., 2004; Pierson, 2000)

Tabel 2.1: Variabelen gerelateerd aan de adoptie van innovaties en HRM-beleid

2.2.1 Organisatiekenmerken

Uit de literatuur komt ten eerste een aantal organisatiekenmerken naar voren die samenhangen met de adoptie van innovaties en HRM-beleid (Auerbach, 1990; Osterman, 1995; Den Dulk, 2001). Hierbij wordt gesteld dat wanneer beleid relatief nieuw en nog niet volledig geïnstitutionaliseerd is, zoals het Generatiepact, het werkelijke belang voor de organisatie meer meespeelt, waardoor organisatiekenmerken meer van belang zijn in het adoptieproces (Tolbert & Zucker, 1996). De kosten en opbrengsten van het beleid verschillen dan namelijk meer tussen organisaties, waardoor specifieke problemen en eigenschappen van de gemeente een belangrijke rol spelen. Hieronder worden de factoren uit tabel 2.1 besproken, te beginnen met de organisatiekenmerken.

Omvang gemeente

Een van de meest genoemde organisatiekenmerken uit de literatuur is de *omvang* van een organisatie, wat positief samenhangt met de adoptie van innovaties en HRM-beleid (Rogers, 1995; Demanpour, 1991; Moon & Bretschneider, 1997; Moon, 2002; Norris & Moon, 2005; Kamerman & Kahn, 1987; Morgan & Milliken, 1992; Goodstein, 1994; Ingram & Simons, 1995; Osterman, 1995; Dijkshoorn, 2015; Den Dulk, 2001). Dit komt doordat grotere gemeenten vaak over meer middelen, een groter stadsbestuur en beter gekwalificeerde medewerkers beschikken dan kleinere gemeenten (Brudney & Selden, 1995; Moon & Bretschneider, 1997; Reddick & Norris, 2013; Reddick, 2004). Daarbij kunnen zij gebruikmaken van schaalvoordelen waardoor het ontwikkelen of adopteren van een Generatiepact voor grotere gemeenten makkelijker is (Moon & Bretschneider, 1997; Moon & Norris, 2005; Norris & Moon, 2005; Osterman, 1995). Daarnaast hebben grote gemeenten over het algemeen een meer gespecialiseerde HR-afdeling, waardoor zij eerder op de hoogte kunnen zijn van de kansen die een Generatiepact de organisatie kan bieden, de vraag die er onder medewerkers al dan niet is naar de regeling en de expertise om met deze ontwikkelingen om te gaan (Morgan & Milliken, 1992). In die gedachtegang zijn grote gemeenten niet alleen eerder geneigd het Generatiepact te adopteren, maar is de kans groot dat zij daarbij aantrekkelijkere regelingen aan kunnen bieden aan de medewerkers (Den Dulk, 2001: 73). Dit kan bijvoorbeeld doordat grotere gemeenten makkelijker het wegvallen van formatieruimte kunnen opvangen binnen de organisatie, bijvoorbeeld door middel van het aantrekken van nieuwe medewerkers. Het is dan ook zo dat er verhoudingsgewijs meer middelgrote en grote gemeenten een Generatiepact hebben dan kleine gemeenten.

De omvang van de gemeente kan ook in het kader van institutionele druk gezien worden (Goodstein, 1994). Uit de HRM-literatuur blijkt dat grotere organisaties te maken hebben met meer zichtbaarheid en daardoor gevoeliger zijn om tot de adoptie van HRM-beleid te komen en zodoende hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het beleidsonderwerp kunnen laten zien. De opbrengsten voor wat betreft de winst omwille van de status zijn daarbij hoger voor grote gemeenten. Daar komt bij dat in grotere gemeente vaak invloedrijkere politici aanwezig zijn dan in kleinere gemeenten (Musso, Weare & Hale, 2000; Weare, Musso & Hale, 1999), waardoor zij dan ook gevoeliger zijn om tot de adoptie van een innovatie of HRM-beleid te komen (Moon & deLeon, 2001). Uit de literatuur blijkt verder dat het voor een grotere gemeente niet per se eenvoudiger is een Generatiepact op te stellen (Galss & Estes, 1997). Kleinere gemeenten zijn namelijk over het algemeen minder formeel en bureaucratisch dan grotere gemeenten waardoor het eenvoudiger kan zijn om te reageren op een vraag vanuit het personeel voor een Generatiepact.

Samenstelling personeelsbestand

Verder komt in de HRM-literatuur naar voren dat *de samenstelling van het personeelsbestand* ook een rol van betekenis kan spelen in het adoptieproces van HRM-beleid (Goodstein, 1994; Schippers & Siegers, 1992; Den Dulk, 2001). Hierbij kunnen de gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand en het aandeel jongeren en ouderen in de organisatie van belang zijn. Door een groot aandeel van oudere werknemers kan het ten eerste interessant en wellicht ook zeer gewenst zijn om een Generatiepact te adopteren vanwege de behoefte aan jonge, nieuwe, werknemers met frisse ideeën voor de organisatie (Den Dulk, 2001: 70-71), de duurzame inzetbaarheid van de oudere werknemers, de productiviteit van deze groep en het verminderen van het ziekteverzuim onder hen. Tegelijkertijd kan een hoog aandeel van oudere werknemers druk met zich mee brengen om iets voor deze groep te betekenen, middels een Generatiepact. Het niet toegeven aan een mogelijk sterke wens vanuit deze grote groep zou kunnen leiden tot een conflict tussen de organisatie en deze groep.

In de keuze het Generatiepact wel of niet te adopteren kan ook meespelen in hoeverre gemeenten een representatief personeelsbestand willen hebben (Kirton & Greene, 2005: 214; Wrench, 2007: 123; Bendick et al., 2010; Van Tulder, 2006; Trevino, 1992). Gemeenten kunnen verschillen in de manier waarop zij aankijken tegen het eerder besproken grote verschil tussen het aandeel jongeren in de gemeentelijke sector en dat van de landelijk gemiddelde beroepsbevolking. De wens voor representativiteit kan ten eerste vanwege het morele besef om 'het juiste' te willen doen. Het willen zijn van een '*representative bureaucracy*' (Kingsley, 1944) heeft hierbij met de legitimiteit en de geloofwaardigheid van de gemeente te maken. Daarbij spelen universele waarden op de werkvloer als gelijkheid en diversiteit een rol (Liff, 1997). De overheid zou in dit soort zaken immers het goede voorbeeld moeten geven om meer recht te doen aan de opbouw van de samenleving, het verdelen van de macht tussen verschillende groepen en het bieden van kansen aan jongeren om te werken binnen de gemeente (Groeneveld & Van de Walle, 2010). Dit past in de gedachte van *New Public Administration*, waarbinnen er meer aandacht kwam voor sociale gelijkheid en het vertegenwoordigen van achtergestelde groepen in de samenleving, naast alleen de focus op goed bestuur (Dolan & Rosenbloom, 2003). In dit kader bestaan ook de inzichten uit de '*social justice case*', waar de adoptie van een HRM-instrument wordt gezien in het kader van het terugdringen van discriminatie en het verhogen van het welzijn van (een achtergestelde groep) werknemers (Lewis & Lewis, 1996). In de HRM-literatuur gaat het vaak over etnische discriminatie, maar de ondervertegenwoordiging van jongeren kan ook zeker in dit kader worden gezien. Voor het promoten van diversiteit is sinds de jaren 90 van de vorige eeuw zowel in de wetenschap als in de maatschappij en politiek veel aandacht door zowel overheden als (semi)publieke of private instanties (Wrench, 2007; Groeneveld & Verbeek, 2012). Een wethouder van Den Haag noemde het Generatiepact in zijn gemeente dan ook al in één adem met de hoge jeugdwerkloosheid in zijn gemeente (Westra, 2016). Dit alles kan ook via een meer rationale invalshoek gezien worden. Heterogene groepen, met een gezonde mix van jongeren en ouderen, zorgen namelijk voor meer creatieve en innovatieve ideeën dan homogene groepen (Wise & Tschirhart, 2000).⁴ Omwille van de effectiviteit van de gemeente is het dus van belang actief de organisatieopbouw te 'managen' (Groeneveld & Van de Walle, 2010; Kirton & Greene, 2005; Wrench, 2007). Daarbij is de aanwezigheid van jongere medewerkers cruciaal voor de vitaliteit en toekomstbestendigheid van een gemeente (Bontekoning, 2014). Verder wordt er gesteld dat succesvolle organisaties in staat zijn diversiteitsbeleid te adopteren omwille van een combinatie van moreel en politiek acceptabele afwegingen en daarbij een gezond, rationeel, eigenbelang hebben, waar andere twijfelen of deze win-win-win-situatie mogelijk is (Glazer, 2000; Kirton & Greene, 2005;

⁴ Uitgaande van de cijfers uit de Personeelsmonitor 2015 kan van een gezonde mix van jong en oud binnen gemeenten niet gesproken worden.

Liff & Dickens, 2000). Ten slotte kan een gemeente vanuit wettelijke of maatschappelijke normen druk ervaren voor wat betreft het adopteren van diversiteitsbeleid.

Financiële positie

Gesteld wordt verder dat een gezonde *financiële positie* ruimte schept voor een organisatie om investeringen te doen en risico's te kunnen nemen (Den Dulk, 2001: 75). Daartegenover staat een organisatie met een minder gezonde huishouding waarbij de kosten van (het ontwikkelen van) beleid of een innovatie een barrière kunnen vormen voor een organisatie. Vrijwel elke gemeente heeft zoals gesteld te maken gehad met bezuinigingen en reorganisaties gericht op een inkrimping van de organisatie de afgelopen jaren. Hierbij lijkt een hoge mate van 'organisationele ruimte', oftewel "...resources (that) allow an organization to afford to purchase innovations, absorb failure, bear the costs of instituting innovations, and explore new ideas in advance of an actual need" (Damanpour, 1991: 559) van positieve invloed op de adoptie van een innovatie. Deze ruimte is nodig om veranderingen aan te brengen in budget, hulpbronnen en andere middelen en zorgt ervoor dat tegenvallende resultaten en kosten rondom de innovatie die hoger uitvallen, kunnen worden opgevangen (Greenhalgh et al., 2004). Wanneer een organisatie deze ruimte niet heeft, gaan organisaties minder snel over tot de adoptie van innovaties vanwege mogelijk risicomijdend gedrag.

Innovatief vermogen

Het innovatief vermogen van de gemeente is ook relevant voor de adoptie van het Generatiepact. De volgende aspecten spelen daarbij een rol: de mate van centralisatie, de mate van formalisatie, de mate van specialisatie, de houding van de organisatie ten aanzien van de innovatie en de interne communicatie. Ten eerste is een hoge mate van *centralisatie*, oftewel "*the degree to which power and control in a system are concentrated in the hand of relatively few individuals*" (Rogers, 1995: 380)", niet bevorderlijk voor het adopteren van innovaties. Wanneer slechts een paar leidinggevenden gaan over de besluiten voor innovaties, heeft de organisatie slechts een beperkt scala aan nieuwe ideeën om problemen te kunnen oplossen (Brandyberry, 2003; Rogers, 1995; Thompson, 1965). Daarnaast zijn leidinggevenden in een organisatie die in hoge mate gecentraliseerd is, volgens Rogers (1995) niet goed gepositioneerd om problemen die zich op operationeel niveau voordoen te kunnen herkennen en hiervoor passende oplossingen aan te brengen. Het decentraal inrichten van de organisatie kan een positieve invloed hebben op het adoptieproces van innovaties omdat medewerkers dan meer betrokken raken bij het adoptieproces, wat een positief effect heeft op het creëren van een gedeeld begrip rondom de innovatie in de organisatie (Brandyberry, 2003; Damanpour, 1991; Greenhalgh et al., 2004; Tornatzky & Klein, 1982). Daarnaast heeft een hoge mate van *formalisatie*, oftewel "*the degree to which an organization emphasizes following rules and procedures in the role performance of its members*" (Rogers, 1995: 380) een negatief effect op het adoptieproces van innovaties. Dit komt doordat wanneer een organisatie veel waarde hecht aan formele regels en procedures, medewerkers minder snel overgaan tot het ontwikkelen van nieuwe ideeën en innovaties (Brandyberry, 2003; Damanpour, 1991; Rogers, 1995). Een hoge mate van flexibiliteit en het minder vasthouden aan deze regels en procedures heeft een positief effect op het ontwikkelen van innovaties (Burns & Stalker, 1961). Ook lijkt een hoge mate van *specialisatie* positief samen te hangen met het adopteren van een innovatie (Rogers, 1995; Greenhalgh e.a., 2004). Een variëteit aan professionele kennis zorgt volgens Greenhalgh (2004) en Kimberly en Evanisko (1981) namelijk voor een kruisbestuiving van ideeën, wat een positieve invloed heeft op het adopteren van innovaties (Dijkshoorn, 2015: 28). Het bereiken van consensus binnen een groep met zeer veel specialistische kennis kan echter wel lastig zijn, aldus Rogers (1995: 380).

Tevens lijkt de houding van de organisatie ten aanzien van de innovatie van invloed te zijn op het succesvol adopteren van een innovatie. Zo blijkt uit de literatuur dat begrip en steun bij het management (zie ook de bespreking van de 'rol van de organisatieleiding') voor de innovatie van belang is (Considine, Lewis & Alexander, 2009; Greenhalgh et al., 2004). Daarnaast geldt dat de aanwezigheid van voldoende geschoold personeel en technische vaardigheden zorgt voor een klimaat

waarin een organisatie eerder overgaat tot de adoptie van een innovatie (Moon & Norris, 2005), doordat zij beter innovaties op waarde in kunnen schatten en vaker bereid zijn om risico's te lopen. Moon en Norris (2005) stelden dan ook dat "*technologically rich and resourceful organizations may be less concerned about the costs of adoption because its ability to generate high, relevant forms of organizational slack* (Dijkshoorn, 2015: 27)." Ten slotte is een hoge mate van *interne communicatie*, oftewel "*(the) extent of communication among organisational units*" (Greenhalgh et al., 2004: 605), van positieve invloed op het adopteren van een innovatie (Greenhalgh et al., 2004: 605; Aiken & Hage, 1971; Brandyberry, 2003; Considine et al., 2009; Ross, 1974). Dit komt doordat zodoende een kruisbestuiving van ideeën kan plaatsvinden binnen de organisatie (Aiken & Hage, 1971), waardoor tevens het vormen van een zojuist kort aangehaalde gedeelde mening en uitleg over de innovatie makkelijker is en een innovatie eerder geadopteerd wordt (Brandyberry, 2003; Considine et al., 2009; Dijkshoorn, 2015: 29). Daarbij kan een goede interne communicatie ook bijdragen aan een omgeving die ontvankelijk is voor nieuwe ideeën en innovaties (Ross, 1974).

Aandacht voor goede arbeidsvoorwaarden

Gemeenten kunnen ook in de adoptie van het Generatiepact verschillen doordat zij in verschillende mate *aandacht hebben voor goede arbeidsvoorwaarden* voor haar medewerkers. Het ligt in de lijn der verwachting dat organisaties die dit in hoge mate hebben rondom duurzame inzetbaarheid van medewerkers, eerder zullen kiezen voor het Generatiepact dan gemeenten die daar minder aandacht voor hebben (Korteland, 2010; Lambert, 2000; Eiserberger, Fasolo & Davis-LaMastro, 1990; Ramsay, Scholarios & Harvey, 2000; Settoon, Bennett, Liden, 1996; Spector, 1997; Judge, Thoresen, Bono & Patton 2001; Rogg, Schmidt, Shull & Schmitt 2001; Harter, Schmidt & Hayes 2002; Vermeeren, 2014; Rapoport, Bailyn, Fletcher & Pruitt, 2002; Rostgaard, 1999; Dex & Scheibl, 1999; Janssen, 2016). Het aandacht hebben voor goede arbeidsvoorwaarden kan omwille van meerdere redenen. Ten eerste kan een gemeente aandacht hebben voor goede arbeidsvoorwaarden vanuit de morele verantwoordelijkheid van de gemeente om haar zaakjes goed op orde te hebben (Dijkshoorn, 2015: 126). Dit is in lijn met de gedachten van Auerbach (1990) en Dex en Scheibl (1999) die stellen dat een werkgever meer beweegt dan alleen directe *profit*, maar dat sociale en morele verantwoordelijkheid ten opzichte van het eigen personeel eveneens meespeelt. Tegelijkertijd is dit ook goed voor het publieke imago van de organisatie. Een gemeente kan vanuit dat oogpunt meer aan verjonging doen, om als een meer eigentijdse werkgever over te komen (Gilbert, Balestrini & Littleboy, 2004). De adopterende gemeenten uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015) lijken dan ook veel waarde te hechten aan de perceptie door de eigen medewerkers over de (uitstraling van) de eigen organisatie.

Daarnaast kan het aandacht hebben voor goede arbeidsvoorwaarden ook als een meer rationele keuze gezien worden. Goede arbeidsvoorwaarden leiden in deze gedachten tot betere prestaties van individuele medewerkers en daarmee ook voor de gemeente als geheel. Baantevredenheid is bijvoorbeeld positief gerelateerd aan individuele prestaties (Spector, 1997; Judge, Thoresen, Bono & Patton 2001; Janssen, 2016: 66), klanttevredenheid (Rogg, Schmidt, Shull & Schmitt 2001) en organisatieprestaties (Harter, Schmidt & Hayes 2002; Vermeeren, 2014). In de HRM-literatuur bestaat hierbij de harde (*Michigan*) en de zachte (*Harvard*) benadering. Bij de *Michigan*-benadering worden werknemers vooral gezien als input voor de te bereiken resultaten van de organisatie. Het aandacht hebben voor goede arbeidsvoorwaarden heeft binnen deze benadering als doel het gedrag van medewerkers zo te beïnvloeden dat de doelen van de organisatie worden bereikt (Doorewaard & De Nijs, 2004: 33 en 34). Bij de *Harvard*-benadering staan de belangen van de werknemer echter centraal, waardoor zij gemotiveerder zullen zijn en op die manier willen bijdragen aan het behalen van de organisatiedoelen (Doorewaard & De Nijs, 2004: 35). Organisaties geven vaak aan belang te hechten aan de zachte benadering waarbij de werknemer centraal staat, waarbij werknemers in de praktijk echter aangeven meer de harde variant te ervaren (Boyne, Jenkins & Poole, 1999). Volgens Van Loo en De Grip (2002) wordt in de praktijk meestal een combinatie tussen de harde en zachte versie ingezet. Binnen de *Social Exchange Theory* wordt ervan uitgegaan dat met de adoptie van een HRM-instrument een organisatie tegemoetkomt aan de wensen van werknemers, en verwacht zij hiervoor

een tegenprestatie van hen (Lambert, 2000). Immers, organisaties zijn van hun medewerkers afhankelijk of de organisatie succesvol is (Bakker & Schaufeli, 2008). Wanneer medewerker denken dat de organisatie om hen geeft, dat hun inzet op prijs wordt gesteld en wanneer ze betrokkenheid ervaren bij de organisatie, zullen zij positief gedrag teruggeven aan de organisatie, wat tot betere organisatieprestaties leidt (Eisenberger, Fasolo & Davis-LaMastro, 1990). Het aanbieden van een Generatiepact kan er dus voor zorgen dat medewerkers het gevoel krijgen dat er voldaan wordt aan hun behoeften (Ramsay e.a., 2000; Settoon et al, 1996). Vandaar de gedachte van *'social exchange'* binnen een organisatie.

Dit past eveneens goed in het gedachtegoed van de *'duale agenda'* (Rapoport et al., 2002), waarbij ervan uit wordt gegaan dat het welzijn van de medewerker samengaat met het succes van de organisatie. Door het aanbieden van goede HRM-instrumenten, kunnen werknemers meer tijd hebben voor hun werkzaamheden voor de organisatie, zijn zij hierbij gemotiveerder en zijn zij al met al meer betrokken. Economische en sociale duurzaamheid sluiten binnen dit perspectief dus goed op elkaar aan. Ook sluit dit aan bij het feit dat Rostgaard (1999) en Dex en Scheibl (1999) stellen dat de adoptie van HRM-beleid niet alleen te verklaren valt vanuit het geven van voordelen aan werknemers, maar dat er ook altijd een link gemaakt dient te worden met de voordelen voor de organisatie. In de meeste gevallen adopteert een organisatie dus beleid dat zowel goed is voor henzelf, als voor de medewerkers (Dex & Scheibl, 1999). Ten slotte kan een gemeente ook oog hebben voor de concurrentiepositie van de gemeente ten opzichte van bijvoorbeeld nabijgelegen gemeenten. Zowel de zojuist besproken betere prestaties als het tonen van de morele verantwoordelijkheid van een gemeente verbetert daarbij de positie op de arbeidsmarkt als werkgever. Dit heeft invloed op de motivatie van een medewerker om te werken voor de betreffende gemeente. Tegelijkertijd kan het ontwikkelen of adopteren van beleid dat slechts een deel van het personeelsbestand ten goede komt, ook op weerstand rekenen. Dit gelijkheidsprincipe kan voor sommige werkgevers een reden zijn bepaald beleid niet te adopteren aangezien slechts een deel van de werknemers zou profiteren (Auerbach, 1990).

Aandacht voor functioneren t.o.v. andere gemeenten

Een gemeente kan druk ervaren vanwege het presteren ten opzichte van andere gemeenten. Uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015) blijkt namelijk dat benchmarks worden ingezet door gemeenten om hun eigen positie te bepalen ten opzichte van andere gemeenten. Jaarlijks verschijnt de Personeelsmonitor in de gemeentelijke sector (A+O fonds Gemeenten 2016, 2017), met cijfers over de gemiddelde leeftijd, percentages van het aandeel jongeren en ouderen in de sector en andere ontwikkelingen in gemeenteland. Niet zozeer het eigen functioneren als meer de positie ten opzichte van andere (vergelijkbare of bekende) gemeenten staat daarbij centraal (Dijkshoorn, 2015: 122).⁵ Dit proces gaat vooral spelen wanneer de vaak zeer uitgebreide cijfers over dienstverlening bekend zijn en er kritische vragen vanuit het college van Burgemeester & Wethouders (B&W) hierover ontstaan. Ook hierbij kan gesteld worden dat het meer met het imago van de gemeente voor de buitenwereld dan het daadwerkelijke presteren van de organisatie te maken heeft (Dijkshoorn, 2015). Uit dat onderzoek blijkt verder dat een nieuwe website of een innovatie bij een andere, bekende of rivaliserende gemeente vaak onmiddellijk wordt opgemerkt en eventueel ook wordt overgenomen binnen de eigen organisatie. De reden hiervan: onderlinge concurrentie. Soms komt het voor dat er een echte rivaliteit heerst tussen gemeenten. Hierbij valt te denken aan Amsterdam/Rotterdam, Arnhem/Nijmegen en Lelystad/Almere. Dit kan een bepaalde druk met zich meebrengen om ook bepaalde innovatieve diensten te adopteren. Dit houdt verband met het eerder besproken nabootsend isomorfisme van DiMaggio & Powell (1983).

⁵ Met 'Vensters voor Bedrijfsvoering' kunnen gemeenten hun prestaties vergelijken met andere gemeenten.

Activatieprikkel

Uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015: 183) blijkt verder dat er een aantal gebeurtenissen binnen een organisatie kunnen gelden als *activatieprikkel*. Dit zijn momenten die de mogelijkheid scheppen om over te gaan tot de ontwikkeling van nieuwe innovaties door organisaties. Ook uit eerder onderzoek komt het belang van deze ‘verandermomenten’ naar voren:

“Modification of new process technologies by users is limited by the increasing routinization that occurs with experience. Thus, the technology and its context of use tend to congeal, often embedding unresolved problems into organizational practice. Subsequent changes appear to occur in an episodic manner, triggered either by discrepant events or by new discoveries on the part of the user” (Tyre & Orlikowski, 1994: 98).

Ten eerste zorgen schokeffecten ervoor dat de bestaande structuur en cultuur komen te veranderen waardoor nieuwe manieren van denken en doen ontstaan. Voorbeelden die gegeven worden van schokeffecten variëren van een ramp in de omgeving tot aan een verhuizing van de organisatie. Alle kunnen ze een bepaald effect teweegbrengen binnen de organisatie dat als schokeffect aangemerkt kan worden. Het gaat daarom dan ook om de uitleg van de gemeente die aan de gebeurtenis gekoppeld wordt (Dijkshoorn, 2015: 155). Ten tweede kan volgens het onderzoek van Dijkshoorn (2015) een activatieprikkel ontstaan door een gemeentelijke samenvoeging, vanwege de reorganisaties van afdelingen (Dijkshoorn, 2015: 158). Daarnaast brengt een gemeentelijke samenvoeging ook een symbolische breuk met de normale gang van zaken binnen de gemeente en de mogelijkheid voor nieuwe manieren van denken over het functioneren van de gemeente met zich mee. Ook een dreigende gemeentelijke samenvoeging kan gelden als activatieprikkel.⁶

Sociale integratoren

Om te zorgen dat bovenstaande momenten om beleid te adopteren, in de literatuur over agendasetting ook wel ‘*windows of opportunity*’ genoemd, niet aan de organisatie voorbijgaan, zijn *sociale integratoren* of *policy entrepreneurs* nodig (Kingdon, 1995; Burton Swanson, 1994; Szulanski, 1996; Powell, Gammal, & Simard, 2005; Dijkshoorn, 2015: 184). Deze personen slechten grenzen tussen organisaties, identificeren vooronderstellingen en halen die waar mogelijk onderuit binnen de eigen organisatie en zorgen ervoor dat de innovatie wordt bewerkt, vertaald en van een andere uitleg wordt voorzien en geven betekenis aan de nieuwe kennis. Dit laatste doen zij door het creëren van een gedeeld begrip van de nieuwe kennis en het zo open mogelijk aanbieden van de optie, zonder daarbij een voorkeur voor een specifieke oplossing aan de organisatie op te dragen (Pawlowski & Robey, 2004). Deze personen fungeren hiermee als ‘*agents of change*’ (Glass & Fujimoto, 1995; Ingram & Simons, 1995). Uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015: 185) worden hierin de rol van ‘innovatiekampioenen’, ‘kennismakelaars’ en ‘uitgewisseld personeel’ onderschreven. De eerste groep heeft een motiverende en enthousiasmerende werking op de rest van de organisatie en zorgen daarmee dat hun kennis en kunde verspreid wordt binnen de organisatie (Dijkshoorn, 2015: 161-162). Zij kunnen daarbij zorgen voor het verbinden van organisaties met hun omgeving zijn daarbij in staat deze kennis aan te sluiten op de werkwijzen en normen binnen de eigen organisatie (Tushman & Katz, 1980; Sahlin & Wedlin, 2008). Zij zijn ten slotte door middel van hun enthousiasme in staat ervoor te zorgen dat de innovatie onder de aandacht komt en blijft (Bessant & Rush, 1995; Howell & Shea, 2001).⁷ Kennismakelaars worden vaak ingehuurd en bewegen zich tussen verschillende organisaties

⁶ In Dijkshoorn (2015) worden ‘nieuwe personen’ eveneens onder activatieprikkels genoemd. In dit onderzoek worden ze onder ‘sociale integratoren’ geschaard.

⁷ In de HRM-literatuur wordt tevens de rol van HR-managers hierin onderschreven (Warmerdam et al., 2010: 9). Deze wordt onder de ‘rol van leidinggevend’ besproken.

(Dijkshoorn, 2015). Hierdoor zijn zij vaak vroeg op de hoogte van eventuele innovaties of andere ontwikkelingen bij organisaties, die zij kunnen overdragen op andere organisaties. Bij kennismakelaars kan gedacht worden aan medewerkers van organisatieadviesbureaus⁸, hoogleraren en vakspecialisten, zoals medewerkers van de VNG, het ABP, de Belastingdienst of het A+O fonds Gemeenten. Kennismakelaars worden door de gemeente betrokken bij vragen of problemen rondom de introductie van nieuw beleid. Naast het overbrengen van nieuwe kennis binnen de organisatie, is voor kennismakelaars vaak ook een belangrijke taak weggelegd in het integreren en verspreiden van deze kennis in de organisatie, omdat er vanuit deze kennismakelaars een zekere mate van gezag meekomt. Hierdoor zijn managers of andere besluitvormers eerder geneigd de innovatie te adopteren (Dijkshoorn (2015: 164). Het uitgewisseld personeel en doet ten slotte via uitwisselingsprojecten kennis en kunde op bij een organisatie, die zij vervolgens kunnen inzetten bij hun eigen organisatie (Dijkshoorn, 2015: 186). Van andere nieuwe personen in een organisatie kan hetzelfde gelden (Dijkshoorn, 2015). Uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015) komt echter een geringe invloed naar voren van de ervaringen die medewerkers hebben opgelopen tijdens werkzaamheden voor andere gemeenten. Dit beeld komt ook in de Personeelsmonitor 2015 naar voren (A+O fonds Gemeenten, 2015).

Vertaling

Meerdere keren kwam de rol van een succesvolle *vertaling* al even kort naar voren. Voor het succesvol adopteren van een innovatie is aansluiting op het sociale systeem van de organisatie namelijk noodzakelijk (Dijkshoorn, 2015). Hierbij heeft kennis die weinig afwijkt van de reeds aanwezige kennis binnen de organisatie een grotere kans om gevonden, herkend en aangeleerd te worden dan kennis die grotere verschillen vertoont met de reeds aanwezige kennis in de adopterende organisatie (Greenhalgh et al., 2004; Rogers, 1995; Winter, 1987; Zander & Kogut, 1995). Vertaling van de adoptie gaat over de uitleg en betekenis die respondenten geven aan het nieuwe beleid. Een proces van vertaling betreft het delen, uitleggen en *framen* van kennis, kunde en innovaties (Dijkshoorn, 2015: 181). Uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015: 181) blijkt verder dat respondenten het nieuwe beleid vaak op verschillende manieren uitleggen en een eigen betekenis aan het beleid geven. Voor wat betreft het Generatiepact kan dit op basis van de eerdere literatuur op twee manieren worden uitgelegd. Een verschil tussen het functionalistische en het constructieve argument valt hier duidelijk op te merken. Ten eerste kan de adoptie van het Generatiepact naar de organisatie toe uitgelegd in termen van effectiviteit en efficiëntie op de bedrijfsvoering (Dijkshoorn, 2015). Hierbij kunnen bijvoorbeeld besparingen op het personeel gerealiseerd worden. De tweede vertaling die adopterende gemeenten uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015) gaven, is vertaling in het kader van imago. Deze vertaling kan volgens het onderzoek van Dijkshoorn (2015: 147-148) vooral verklaard worden omdat de gemeente een monopolistisch karakter heeft waar de burger hoe dan ook mee te maken heeft. Daardoor zijn gemeenten zich vaak heel goed bewust van hun imago. In het onderzoek van Dijkshoorn (2015) werd geregeld aangehaald dat de gemeente zich in het adopteren van beleid ook terdege bewust is van het imago en het beeld dat gemeenten uit willen stralen naar hun omgeving, almede binnen de eigen organisatie.⁹

⁸ In de gemeentelijke sector bijvoorbeeld ProAmbt en Driessen HRM.

⁹ Een derde vorm van vertaling uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015), vertaling in het kader van dienstverlening, lijkt voor het Generatiepact niet relevant omdat het Generatiepact in tegenstelling tot de innovatie uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015) niet draait om de relatie gemeente-burger. Ook het adopteren van het Generatiepact naar aanleiding van een 'vraag vanuit burgers' is niet logisch (Dijkshoorn, 2015).

Rol leidinggevers

Een andere belangrijke rol die in de literatuur wordt toebedeeld in het adoptieproces van HRM-beleid, is de rol van afdelingshoofden en leidinggevers (Janssen, 2016: 68). Voor medewerkers zijn zij namelijk diegenen die de organisatie vertegenwoordigen. Een medewerker kan daarbij afhankelijk zijn van een leidinggever voor deelname aan de regeling, waarbij het onder andere van belang is wat voor type leiderschapsstijl wordt gehanteerd (Howell et al., 1993), bijvoorbeeld een stimulerende (transformationeel) of meer corrigerende (transactioneel) leiderschapsstijl waarbij medewerkers al dan niet worden gestimuleerd mee te doen aan het Generatiepact (Bass, 1985; Burns, 1978). Transformationele leidinggevers hebben namelijk oog voor de behoefte van medewerkers waarbij het perspectief van de medewerker wordt begrepen en erkend en keuzemogelijkheden aan de medewerkers worden geboden (Deci et al., 1994; Avolio, Bass en Jung, 1999). Voor wat betreft het Generatiepact kan hierbij gelden dat de leidinggever begrip heeft voor het feit dat medewerkers die dicht tegen hun pensioenleeftijd aanzitten, een verlichting van de werkdruk wellicht kunnen gebruiken. Leidinggevers hebben op die manier invloed op de vraag die er bestaat naar het Generatiepact onder medewerkers maar kunnen ook zelf invloed uitoefenen op het adoptiebesluit (Avolio, Bass & Jung, 1999).

Rol organisatieleiding

De organisatieleiding geeft richting aan een organisatie en is aan de hand van de (adoptie van) HRM-activiteiten van invloed op het gedrag en de houding van medewerkers (Knies, 2012). Uit de innovatieliteratuur blijkt dat begrip en steun voor de innovatie vanuit het management van belang is voor een succesvolle adoptie (Considine et al., 2009; Greenhalgh et al., 2004). De *organisatieleiding* bestaat namelijk uit de belangrijkste beslissers binnen een organisatie en bepalen daarbij de inzet van de beschikbare bronnen van een organisatie (Podsakoff et al., 1990). Zo wordt er gesteld dat de visie van HR-managers die zich bezighouden met personeelsbeleid van belang is voor de adoptie van HRM-beleid. Organisaties kunnen dan ook op een andere manier reageren doordat HR-managers bepaalde veranderingen niet waarnemen of niet als relevant voor de organisatie aanmerken (Morgan & Milliken, 1992). Een positieve houding van de HR-manager leidt echter ook niet altijd direct tot de adoptie van dat beleid, omdat eerst het topmanagement overtuigd moet worden (Kossek et al, 1994). Interessant is het bijvoorbeeld de rol van de portefeuillehouder personeelszaken en van de HR-manager in het adoptieproces van het Generatiepact te onderzoeken.

Rol overlegorganen

De rol van overlegorganen wordt ten slotte ook in de literatuur onderschreven. De overlegorganen binnen gemeenten bestaan uit de Ondernemingsraad (OR) en het Georganiseerd Overleg (GO) (CAR-UWO, 2017). Als het gaat om arbeidsvoorwaarden gaat dit via het GO. In het GO zitten vertegenwoordigers van de werkgever, werknemer en de vakbonden (CAR-UWO, 2017; Auerbach, 1990; Galinsky, 1991; Glass & Fujimoto 1995). Een vraag van medewerkers kan een organisatie ertoe aanzetten bepaald beleid te ontwikkelen of te adopteren. Dit effect is sterker wanneer deze vraag vanuit een ondernemingsraad komt en gesteund wordt door het topmanagement (Auerbach, 1990). De rol van het Georganiseerd Overleg is daarbij interessant te onderzoeken in het adoptieproces van het Generatiepact.

2.2.2 Omgevingskenmerken

Bij de bespreking van de theoretische perspectieven kwam de rol van omgevingskenmerken al naar voren (Bekkers & Homburg, 2005; Dias & Costa, 2013; Reddick & Norris, 2013; Thaens, 2006; Walker, 2014; March, 1994; March & Olsen, 1989; Pollitt, 2002). Voor een deel verschillen gemeenten in hoeverre zij met onderstaande omgevingsfactoren te maken hebben, maar voor een deel loopt dit langs de organisatiekenmerken: gemeenten verschillen van elkaar en reageren daarom anders op (vergelijkbare) omgevingskenmerken.

Locatie

Het eerste omgevingskenmerk dat uit de literatuur naar voren komt en invloed heeft op het adoptieproces van innovaties is dat van de locatie van de gemeente (Reddick, 2004; Norris & Moon, 2005: 72; Dijkshoorn, 2015; Fagerberg, 2004; Rogers, 1995; Tidd, Bessant, & Pavitt, 2009; Salge, 2011; March, 1991). Uit een onderzoek naar de adoptie van e-government innovaties uit de Verenigde Staten blijkt dat steden die in de regio liggen rondom Silicon Valley contacten hebben met deze technisch voorlopende organisaties en instellingen en daardoor eerder geneigd zijn deze innovaties te adopteren (Reddick, 2004).¹⁰ Dit onderschrijven ook Norris en Moon (2005: 72) door te stellen dat de adoptie van innovaties te maken heeft met de *“local government characteristics, including type and form of government, metropolitan status and region”*. De locatie van de gemeente en de mate waarin de organisatie contacten onderhoudt kan daarmee dus een belangrijke rol spelen in het adoptieproces van het Generatiepact (Dijkshoorn, 2015). Van belang bij de locatie van de gemeente is tevens of er nabijgelegen gemeenten zijn die het Generatiepact geadopteerd hebben. Dat kan namelijk enerzijds kennis en goede voorbeelden voor de gemeente betekenen, maar kan anderzijds ook druk met zich meebrengen wanneer veel gemeenten in de regio het Generatiepact geadopteerd hebben om dit ook te doen (Dijkshoorn, 2015).

Kennisbronnen

Wil een gemeente tijdig op de hoogte zijn van het Generatiepact en wil het daar ook voldoende kennis voor in huis hebben, is de gemeente deels afhankelijk van haar kennisbronnen. Voor het ontwikkelen van innovaties is, blijkt uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015), vaak nieuwe kennis en kunde nodig. Ook eerder onderzoek onderschrijft de rol van externe kennis en kunde in het adoptieproces van innovaties (Fagerberg, 2004; Rogers, 1995; Tidd, Bessant, & Pavitt, 2009). Uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015) blijkt dat deze beschikbaarheid van, en het zoeken naar kennis een verklarende factor bleek. Voor een deel ligt dit aan de omliggende gemeenten, regionaal netwerk of een mogelijke gemeentelijke samenwerking. Anderzijds kunnen gemeenteambtenaren invloed hierop hebben door het onderhouden van hun netwerk. Voor gemeenten zijn losse contacten bij andere gemeenten daarbij een belangrijke kennisbron. Uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015: 136) blijkt dat namelijk gemeenten regelmatig bij elkaar kijken hoe zij problemen aanpakken in hun gemeente. In zijn algemeenheid lijken gemeenten elkaar daarbij weinig drempels op te werpen. Gemeenten lijken hierbij graag bij gemeenten uit de directe nabijheid of met een vergelijkbare gemeentegrootte aan te kloppen. Hierdoor is het eenvoudiger de innovatie te vertalen naar de eigen organisatie.

Bedrijven zijn ook mogelijke kennisbronnen voor gemeenten. Het voordeel van de eerder besproken organisatieadviesbureaus is dat zij zich vaak in meerdere gemeenten met hetzelfde vraagstuk hebben beziggehouden, waardoor zij veel kennis en kunde aan de gemeente kunnen overdragen. Echter, het is de vraag in hoeverre deze bureaus de gemeenten al konden helpen, aangezien er geen referentiekader bestond voor de regeling in een andere sector. Hierbij wordt ook het dilemma genoemd tussen de inzet van schaarse middelen binnen de organisatie en de mogelijke opbrengsten die de nieuwe kennis kan opleveren (Salge, 2011; March, 1991). Dit houdt wederom verband met hoe men daar per gemeente mee omgaat. Regionale netwerken of andere kennisfora gelden voor gemeenten eveneens als belangrijke kennisbronnen (Dijkshoorn, 2015). De kennisfora in gemeenteland zijn vaak gebonden aan geografische nabijheid of gemeentegrootte, waarbij gemeenten met vergelijkbare structuren en problematiek te maken krijgen waardoor het onderling uitwisselen van kennis en kunde goed mogelijk is. Voorbeelden van deze verbanden zijn de G4 en de G32. Relevant hierbij is de kwaliteit van een dergelijk netwerk, hoe frequent zij samenkomen maar ook zeker of daar gemeenten tussen zitten die reeds ervaring hebben met het Generatiepact. Een

¹⁰ Voor een deel loopt dit argument via de factor kennisbronnen die hierna behandeld wordt.

gemeentelijk samenwerkingsverband kan ook gelden als kennisbron voor een gemeente. Hierbij werken gemeenten actief samen bij de ontwikkeling van nieuw beleid (Dijkshoorn, 2015: 137). Leiden is hier voor wat betreft het Generatiepact een voorbeeld van (Servicepunt 71, A+O fonds Gemeenten, 2016b). Daarmee gaan gemeentelijke samenwerkingsverbanden een stapje verder dan kennisfora of regionale netwerken. Nadelen hiervan kunnen zijn dat een individuele gemeente uit het samenwerkingsverband weinig vrijheid heeft om het beleid uiteindelijk aan te passen naar de lokale situatie. Uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015: 138) blijkt dat adopterende gemeenten veel deelnemen in deze samenwerkingsverbanden.

Invloed vakbonden

De invloed van de vakbonden als factor in een adoptieproces komt ook uit de literatuur naar voren. De vakbonden zijn ten eerste sectoraal betrokken bij de afsluiting van de cao voor gemeenten, samen met het College voor Arbeidszaken (CvA) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De vakbonden die in de gemeentelijke sector afspraken maken over arbeidsvoorwaarden voor het gemeentelijk personeel zijn ABVAKABO FNV, CNV Publieke Zaak en CMHF. Deze afspraken worden daarbij vastgelegd in de CAR-UWO: de arbeidsvoorwaardenregeling voor de gemeentelijke sector (CAR-UWO, 2016). Van hieruit kunnen zij druk op gemeenten uitoefenen om over te gaan tot de adoptie van het Generatiepact. Daarnaast kunnen vakbonden op regionaal niveau druk op gemeenten uitoefenen, middels de lokale vakbondsvertegenwoordigers in het lokale Georganiseerd Overleg (GO). Deze druk kan verschillen per vakbond, lokale vertegenwoordiger, GO en gemeente.

Een sterke invloed van vakbonden gaat door de bank genomen gepaard met betere werkomstandigheden voor werknemers, waarbij vakbonden gelijke kansen voor werknemers hoog op de agenda hebben staan (Den Dulk, 2001). Vakbonden stimuleren organisaties en kunnen hen daarbij onder druk zetten om het beleid in een bepaalde richting te sturen. Daarbij riskeren werkgevers een conflict met de vakbonden en haar plaatselijke vertegenwoordigers, de werknemersvertegenwoordiging en werknemers wanneer ze deze sterke wens negeren (Den Dulk, 2001: 79-80). Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat een sterke lokale invloed van de vakbonden een positieve invloed heeft op het adoptieproces van het Generatiepact (Forth et al., 1997). Deze druk kan versterkt worden bij een hoge organisatiegraad, blijkt uit de HRM-literatuur. Een hoge mate van 'unionisation' is over het algemeen bevorderend voor de kansen voor de adoptie van HRM-beleid. Als er meer werknemers lid zijn van een vakbond, is het risico op het eerdergenoemde conflict namelijk groter voor de werkgever en staan de vakbonden sterker in hun onderhandelingen. Het aandeel van de werknemers dat zich bij een vakbeweging heeft aangesloten daalt echter al jaren en bedroeg in 2011 zo'n 20%, terwijl het tien jaar eerder nog het dubbele bedroeg (CBS, 2012). Voor een deel komt deze daling van de organisatiegraad door het feit dat veel leden van de vakbonden hun pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, waardoor ze als werknemer zijnde niet meer de vakbond kunnen dienen (CBS, 2012). Er is dus sprake van een flinke vergrijzing onder de leden van de vakbond, wat ertoe kan leiden dat vooral de belangen van de oudere werknemers door de vakbonden gediend worden (CBS, 2012). De representativiteit van de vakbonden staat daarmee de laatste jaren dus flink onder druk. Ook kunnen organisaties bepaald HRM-beleid adopteren om de 'unionisation' binnen de organisatie juist te voorkomen. Daar is echter geen sterk bewijs voor (Auerbach, 1990; Kamerman & Kahn, 1987). Ook is het de vraag hoe belangrijk de lokale vakbondsadviseurs het Generatiepact vinden. Uit de literatuur blijkt namelijk dat wanneer er overeenstemming bereikt is over zaken als (gelijke) betaling, er minder aandacht lijkt te zijn voor ander HRM-beleid waarmee faciliteiten voor de medewerkers daarmee een secundair probleem in de onderhandelingen kunnen zijn (Sloep, 1996).

2.2.3 Beleidskenmerken

Naast organisatiekenmerken en omgevingskenmerken kunnen ten slotte beleidskenmerken verklarend zijn voor de adoptie van het Generatiepact (Dijkshoorn, 2015; Korteland, 2010). Te onderscheiden zijn de wettelijke en maatschappelijke normen, experimenteermogelijkheden, adaptiemogelijkheden, kosten, complexiteit en compatibiliteit van de regeling. De zichtbaarheid van de innovatie, oftewel *"the degree to which the results of an innovation are visible to others"* (Rogers,

1995:16), komt wel uit de literatuur naar voren als positief samenhangend met de adoptie van innovaties, maar kan geen onderdeel vormen het conceptueel model ter verklaring van het Generatiepact (Rogers, 1995; Greenhalgh, 2004; Tornatzky & Klein, 1982; Korteland, 2010). Het adopteren van het personeelsbeleid puur vanwege de zichtbaarheid voor de buitenwereld lijkt namelijk geen logische verklaring te zijn. De relevante beleidskenmerken worden hieronder besproken.

Wettelijke en maatschappelijke normen

Uit de literatuur blijkt ten eerste dat wettelijke en maatschappelijke normen, maar ook sociale ontwikkelingen, de bekendheid van het beleid en de mate waarin beleid of de innovatie geïstitutionaliseerd is, mee zouden kunnen spelen in het verklaren van de adoptie van het Generatiepact. Voor wettelijke normen geldt dat hier op twee manieren druk vanuit kan ontstaan. Ten eerste kan het beleid verplicht worden. Ondanks dat het Generatiepact in de cao is opgenomen, is de regeling niet verplicht voor gemeenten. Ten tweede kan wet- en regelgeving leiden tot het creëren van nieuwe normen, waarden en een geheel nieuw 'klimaat' (Edelman, 1990: 1406), waardoor nieuwe sociale verwachtingen ontstaan en organisaties druk kunnen ervaren als zij niet genoeg doen op een bepaald beleidsonderwerp.

Dijkshoorn (2015) onderschreef hierin de rol van een nationaal initiatief. Enerzijds zorgt dit nationaal initiatief voor kennis waar door de gemeente geprofiteerd van kan worden en anderzijds brengt dit druk met zich mee (Dijkshoorn, 2015). Deze druk is tweeledig. De kennis, ideeën en visies uit het nationaal initiatief bieden aan de ene kant een sterke stimulans voor gemeenten om te komen tot investeringen en innovaties, waardoor de organisatie sterk in haar schoenen moet staan om die stimulans te negeren. Aan de andere kant wordt die druk versterkt door de verwachting dat deze nationale initiatieven na verloop van tijd worden verankerd in wet- en regelgeving. Deze nationale programma's en commissies worden daarom vaak intern ingezet door adopterende gemeenten om een innovatie doorgang te laten vinden in de organisatie. Dijkshoorn (2015) veronderstelt verder in zijn onderzoek dat druk uit wet- en regelgeving daarbij het verschil kan verklaren tussen adopterende en niet-adopterende gemeenten. Doordat adopterende gemeenten vaak al overgaan tot actie als deze innovaties via nationale programma's worden verspreid, ervaren zij die druk zelfs minder dan niet-adopterende gemeenten. Dit terwijl bij de andere bronnen van druk het omgekeerde geldt: adopterende gemeenten ervaren meer druk vanuit bijvoorbeeld benchmarks. Adopterende gemeenten zijn dus beter in staat dan niet-adopterende gemeenten de druk vanuit nationale initiatieven om te zetten naar de eigen organisatie voordat deze verankerd zijn in wet- en regelgeving (Dijkshoorn, 2015).

Daarnaast kunnen maatschappelijke normen en sociale ontwikkelingen van belang zijn in het adoptieproces van het Generatiepact (Den Dulk, 2001: 78). Het feit dat de AOW-leeftijd verhoogd is en veel vut-achtige regelingen aan banden zijn gelegd de laatste jaren, kan ervoor zorgen dat het klimaat wellicht bij sommige gemeenten niet gunstig is voor de komst van het Generatiepact (Edelman, 1990: 1406). Er kan ook juist de noodzaak gevoeld worden om rekening te houden met de duurzame inzetbaarheid en de werkdruk van oudere werknemers, gezien deze ontwikkelingen rondom langer doorwerken. Daarnaast kunnen de vacaturestops bij veel gemeenten de afgelopen jaren, in combinatie met de hoge jeugdwerkloosheid in sommige gemeenten, ook tot de opvatting leiden dat daar wat aan moet gebeuren. Interessant is het te kijken in hoeverre adopterende en niet-adopterende gemeenten verschillen in hun opvattingen over bovenstaande zaken, en in welke mate wettelijke en maatschappelijke normen verklarend kunnen zijn in het adoptieproces van het Generatiepact.

Experimenteermogelijkheden

Een tweede beleidskenmerk dat naar voren komt in de adoptie- en diffusieliteratuur zijn de experimenteermogelijkheden van een innovatie. Uit onderzoek (Greenhalgh, 2004, Korteland, 2010, Rogers, 1995, Rogers, 2003; Tornatzky & Klein, 1982) blijkt dat een hoge mate van experimenteermogelijkheden, oftewel *"the degree to which an innovation may be experimented with*

on a limited basis" (Rogers, 1995: 16), middels bijvoorbeeld een pilot een positieve invloed heeft op de adoptie ervan. Dit is hiermee deels een diffusieargument. Echter, aangezien gemeenten verschillend kunnen omgaan met deze mogelijkheden of in meer of mindere mate waarde hechten aan het werken met een pilot, kan het wel een verklarende factor zijn. Het kunnen testen aan de hand van de innovatie binnen de organisatie door middel van pilots en simulaties kan daarbij een bepaalde onzekerheid wegnemen over de opbrengsten en kosten van de innovatie omdat effecten zelf kunnen worden ervaren (Rogers, 1995; Korteland, 2010). Experimenteermogelijkheden lijken vooral relevant te zijn voor organisaties die vroeg een innovatie adopteren. Dit komt omdat organisaties die later in het proces de innovatie adopteren, minder lang na hoeven te denken voor welke variant ze kiezen omdat ze kunnen leren van eerdere ervaringen en daarbij ook succesvolle organisaties kunnen imiteren (Rogers, 2003: 258).

Adaptiemogelijkheden

Uit de literatuur blijkt dat de mate waarin een organisatie inhoud en vorm van de innovatie kan laten aansluiten op de adopterende organisatie een positieve bijdrage levert aan het adoptieproces (Hays, 1996; Rogers, 2003). Voor wat betreft het Generatiepact geldt dat een gemeente zelf kan kiezen welke variant het beste aansluit op de organisatie, waardoor de regeling zoveel mogelijk op de bestaande normen, waarden, behoeften en werkwijzen van de organisatie kan worden aangepast. Hierdoor kan er makkelijker een lokale betekenis aan de innovatie gegeven worden (Korteland, 2010: 42). Dit lijkt vooral te gelden voor beleid dat nog niet in hoge mate geïnstitutionaliseerd is, zoals het Generatiepact. Organisaties passen beleid dan veel meer op de organisatie aan dan wanneer beleid meer geïnstitutionaliseerd is (Tolbert & Zucker, 1996: 79). Westphal, Gulati en Shortell (1997) stellen op basis van hun onderzoek namelijk dat organisaties die later de innovatie adopteerden, zich hielden aan de dan geldende norm en juist niet overgingen tot aanpassingen van de innovatie (Korteland, 2010: 42). Dit wordt ondersteund door Tolbert en Zucker (1996) die stellen dat wanneer beleid gedeeltelijk of volledig geïnstitutionaliseerd is, organisaties veel vaker kiezen voor beleid dat tot dan toe als succesvol wordt ervaren, waarbij standaardoplossingen zijn ontwikkeld in plaats van maatwerk (Tolbert & Zucker, 1996). Anderen (Mooney & Lee, 1995; Rogers, 2003; Korteland, 2010: 42) stellen juist dat organisaties kunnen leren van ervaringen die organisaties hebben opgedaan die eerder in het proces de innovatie geadopteerd hebben en daardoor de innovatie naar wens kunnen aanpassen. Interessant is dus te onderzoeken hoe dit opgaat voor het Generatiepact.

Kosten

Een volgend aspect dat op basis van de literatuur (Kingdon, 1995; Rose, 1993; Wejnert, 2002; Welch & Thompson, 1980) verband houdt met de adoptie van een innovatie, zijn de kosten van de innovatie die moeten opwegen tegen de baten (Korteland, 2010: 43). Zo blijkt ook uit een onderzoek van Korteland, Bekkers en Simons (2006) naar de adoptie en diffusie van het Jongerenloket dat naar voren kwam dat de hoge kosten van de innovatie de adoptie ervan belemmerden. De kans dat de innovatie wel werd geadopteerd, werd vergroot als bleek dat de innovatie kostenneutraal kon of dat een externe partij bij wilde dragen aan het betalen van de kosten (Korteland, 2010: 43). Deze financiële en organisationele kosten kunnen redenen zijn voor een werkgever om het Generatiepact niet te adopteren (Haas & Hwang, 1999). Voor wat betreft het Generatiepact geldt dat de regeling volgens meerdere specialisten vaak kostenneutraal kan en soms zelf financiële voordelen voor de organisatie kan opleveren. Daarnaast hangt dit punt ook samen met de financiële situatie en het innovatief vermogen van de organisatie.

Complexiteit

De complexiteit van de innovatie, oftewel *"the degree to which an innovation is perceived as difficult to understand and use* (Rogers, 1995 p.16)", is een volgende factor uit de adoptie- en diffusieliteratuur en heeft een negatieve invloed op de adoptie van een innovatie (Rogers, 1995; Greenhalgh, 2004, Korteland, 2010). Wanneer de adoptie en het gebruik van een innovatie specifieke kennis, vaardigheden of een nieuwe manier van werken vergt, bevordert dit de adoptie van het beleid niet.

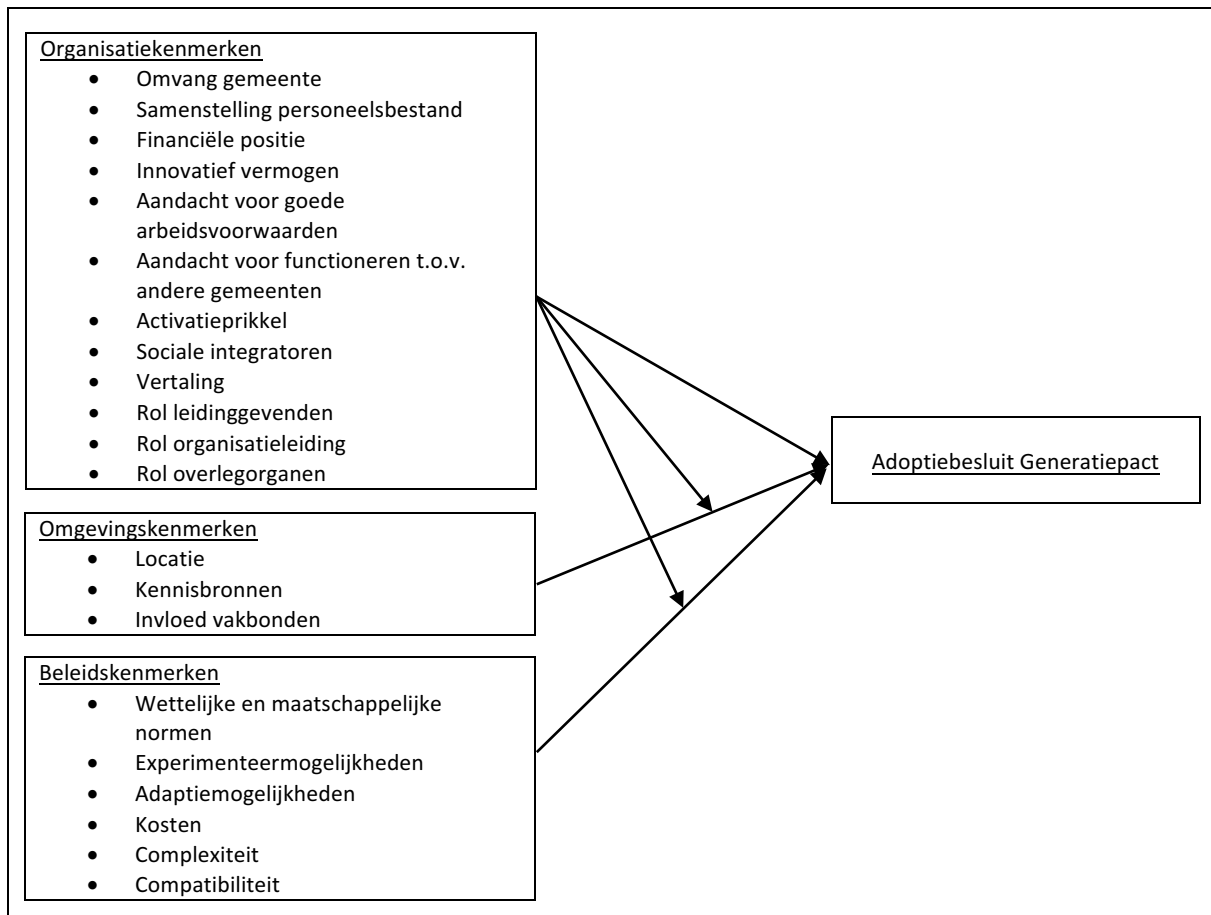
Daarbij kan er lastig een gezamenlijke betekenis aan de innovatie worden gegeven (Dolowitz & Marsh, 2000; Korteland, 2010; Tornatzky & Klein, 1982). Voor een deel is de complexiteit van het beleid een diffusiefactor: hoe complexer het beleid, hoe minder snel organisaties het beleid zullen adopteren. Echter, voor een deel loopt dit argument, net als meerdere beleidsfactoren (en omgevingskenmerken), via de organisatiefactoren: organisaties gaan hier op verschillende manieren mee om. Voor wat betreft het Generatiepact geldt dat het opstellen van de regeling een zekere mate van specialistische kennis over arbeidsvoorwaarden en pensioenregels vergt. Daarnaast kan de herbezetting door jongeren als complex worden gezien. Aangegeven wordt in de literatuur dat het hierbij vaak om de perceptie gaat dat de innovatie lastig te adopteren of te gebruiken is (Korteland, 2010: 40). Het innovatief vermogen van de organisatie en de inzet van sociale integratoren die zich hard maken voor het beleid en daarbij onzekerheden over het beleid wegnemen, hebben daarbij invloed op de complexiteit van de innovatie en het uiteindelijke adoptiebesluit, evenals de omvang van de gemeente. Daarnaast kan middels de eerdergenoemde experimenteermogelijkheden de complexiteit van een innovatie worden gereduceerd (Greenhalgh et al., 2004; Rogers, 1995).

Compatibiliteit

Het laatste beleidskenmerk dat kan helpen bij het verklaren van het verschil in adoptie van het Generatiepact in de gemeentelijke sector is de compatibiliteit, oftewel *“the degree to which an innovation is perceived as consistent with the existing values, past experiences and needs of potential adopters”* (Rogers, 1995: 15) van een innovatie. Deze mate waarin de innovatie aansluit bij de bestaande werkwijzen, normen, waarden en behoeften zorgt ervoor dat de innovatie goed past bij de belevingswereld van de adopterende organisatie (Korteland, 2010: 40), wat de onzekerheid doet afnemen en de adoptie ervan eenvoudiger maakt (Rogers, 1995). Voor wat betreft het Generatiepact geldt dat kan meespelen of de gemeente vergoederd is met haar strategisch HR-beleid, wat ze doen aan de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers, hoever ze zijn met Strategische Personeelsplanning en welke acties de gemeente onderneemt om de instroom van jongeren en de uitstroom van ouderen te bevorderen. Daarbij zorgt een hoge mate waarin het Generatiepact aansluit op de organisatie, ervoor dat er eenvoudiger een gezamenlijke betekenis gegeven kan worden aan de regeling, wat een positief effect heeft op de tijd, energie en kosten die het adoptieproces met zich meebrengt (Korteland, 2010). Het laten aansluiten kan ook deels gebeuren door de eerder besproken experimenteermogelijkheden (Greenhalgh et al., 2004). Bovenstaande heeft daarbij ook te maken met in hoeverre een beslissing overeenkomt met een eerder gemaakte beslissing, waarbij een organisatie dus eerder kiest voor HRM-beleid dat overeenkomt met deze eerdere afslag die de organisatie heeft genomen. *‘Path dependency’* oftewel *‘pad afhankelijkheid’* wordt dit ook wel genoemd (Pierson, 2000).

2.3 Conceptueel model

De factoren uit de literatuur die kunnen helpen bij het verklaren van de adoptie van het Generatiepact zijn opgenomen in het conceptueel model in figuur 2.1. Hierin is te zien dat organisatiekenmerken, omgevingskenmerken en beleidskenmerken allen verwacht worden van invloed te zijn op het adoptiebesluit van het Generatiepact, terwijl organisatiekenmerken eveneens de relatie tussen de omgevingskenmerken en het adoptiebesluit enerzijds en de relatie tussen beleidskenmerken en het adoptiebesluit anderzijds beïnvloeden. Er was immers te zien dat organisaties verschillend kunnen reageren op (vergelijkbare) omgevings- en beleidskenmerken.



Figuur 2.1 Conceptueel model ter verklaring van de adoptie van het Generatiepact

2.4 Operationalisering

Om de hierboven besproken relevante factoren te kunnen gebruiken in dit onderzoek dient te worden uitgelegd welke dimensies van de theoretische concepten uit de literatuur worden meegenomen in dit onderzoek en welke waarden deze dimensies daarbij kunnen aannemen in de praktijk. Dit gebeurt door middel van de operationalisatie van de theoretische concepten in tabel 2.2.

Concept	Dimensies	Waarde(n)
Adoptiebesluit Generatiepact	- Positief/negatief adoptiebesluit	- Gemeente heeft per 1 september 2016 wel/geen Generatiepact dat bij het A+O fonds Gemeenten bekend is
Omvang gemeente	- HR-expertise - Institutionele druk - Schaalvoordelen - Invloedrijke politici	- HR-adviseurs wel/niet op de hoogte van Generatiepact - Veel/weinig invloed politici - Grote gemeente heeft wel/geen schaalvoordelen bij Generatiepact - Grote gemeente wel/niet gevoelig voor imago
Samenstelling personeelsbestand	- Gemiddelde leeftijd - Aandeel ouderen - Aandeel jongeren	- Gemiddelde leeftijd personeelsbestand van ... jaar - % jongeren onder de 35 - % ouderen boven de 60 jaar - Gemeente heeft wel/geen problemen rondom samenstelling personeelsbestand (opvatting) - Gemiddelde leeftijd personeel onder/boven landelijk gemiddelde - Gemeente heeft wel/geen wens voor een representatief personeelsbestand
Financiële positie	- Reorganisaties - Bezuinigingen - Organisationele ruimte	- Wel/geen financieel groene cijfers - Wel/geen recente bezuinigingen - Wel/geen reorganisaties - Financiële positie gemeente wel/niet van belang in adoptieproces Generatiepact - Wel/niet voldoende middelen beschikbaar voor het Generatiepact
Innovatief vermogen	- (in)formele cultuur - Korte lijnen - Specialisatie - (de)centralisatie - Houding organisatie	- Wel/geen informele sfeer in organisatie - Contact inzake Generatiepact liep wel/niet gemakkelijk - Wel/niet voldoende specialistische kennis over Generatiepact aanwezig - Adoptiebesluit Generatiepact wel/niet van bovenaf bepaald - Organisatie wel/niet vooruitstrevend rondom personeelsbeleid
Aandacht voor goede arbeidsvoorwaarden	- Duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers - Instroom jongeren - Goed werkgeverschap - Organisatieprestaties - Positie op de arbeidsmarkt	- Gemeente heeft veel/weinig mogelijkheden rondom duurzame inzetbaarheid - Generatiepact wel/niet in kader van goed werkgeverschap - Generatiepact wel/niet in kader van organisatieprestaties - Goede arbeidsvoorwaarden wel/niet in kader van positie op de arbeidsmarkt
Aandacht voor functioneren t.o.v. andere gemeenten	- Autonomie gemeente - Benchmarks	- Gemeente kijkt wel/niet naar benchmarks - Gemeente hecht veel/weinig waarde aan autonomie - Gemeente ervaart wel/geen rivaliteit met andere gemeenten
Activatieprikkels	- Schokeffecten - Gemeentelijke samenvoegingen - Nieuwe personen	- Wel/geen bepalend moment bij adoptieproces Generatiepact - Wel/geen invloed gemeentelijke samenvoeging - Wel/geen invloed nieuwe personen op adoptieproces

Sociale integratoren	- Innovatiekampioenen - Kennismakelaars - Uitwisseling personeel	- Wel/geen mensen die zich voor Generatiepact hebben ingezet - Wel/geen vakspecialisten ingezet omtrent het Generatiepact - Wel/geen invloed uitgewisseld personeel op adoptieproces
Vertaling	- Vertaling in het kader van efficiëntie en effectiviteit - Vertaling in het kader van imago	- Vertaling Generatiepact wel/niet noodzakelijk - Vertaling wel/niet goed gelukt - Vertaling Generatiepact in het kader van prestaties - Vertaling Generatiepact in het kader van goed werkgeverschap
Rol leidinggevend	- Richting medewerkers - Richting organisatie	- Wel/geen stimulerend leiderschap vanuit leidinggevend - Leidinggevend wel/niet positief over Generatiepact
Rol organisatieleiding	- Invloed op adoptiebesluit	- Portefeuillehouder Personeelszaken wel/geen voorstander van Generatiepact - Opvatting organisatieleiding wel/niet doorslaggevend
Rol overlegorganen	- Initiatief (agendasetting) - Kennis - Draagvlak creëren - Druk op adoptiebesluit	- Initiatief voor Generatiepact kwam wel/niet vanuit GO - GO verzamelt wel/geen informatie over Generatiepact - GO zorgt wel/niet voor draagvlak onder medewerkers voor Generatiepact - GO zet wel/geen druk op adoptiebesluit
Locatie	- Omliggende gemeenten met Generatiepact - Jeugdwerkloosheid in regio	- Gemeenten in de regio hebben wel/niet een Generatiepact - Wel/geen druk vanuit omliggende gemeenten - Wel/geen hoge jeugdwerkloosheid in de regio
Kennisbronnen	- Regionaal netwerk - Kennisfora - Bedrijven	- Generatiepact wel/geen punt van aandacht in het regionaal netwerk van gemeenten - Wel/niet andere gemeenten in netwerk met een Generatiepact - Wel/geen gebruik gemaakt van bedrijven in adoptieproces Generatiepact - Toegang tot kennis(bronnen) wel/niet van cruciaal in adoptieproces Generatiepact - Gemeente zoekt voor kennis wel/niet bij buurgemeenten
Invloed vakbonden	- Initiatief (agendasetting) - Druk op besluitvorming - Kennisverstrekking	- Vakbonden wel/niet positief over Generatiepact - Initiatief voor Generatiepact wel/niet vanuit de vakbonden - Vakbonden verstrekken wel/geen kennis over Generatiepact - Invloed vakbonden wel/niet cruciaal in adoptieproces
Wettelijke en maatschappelijke normen	- Wettelijke normen - Maatschappelijke normen - Nationaal initiatief	- Wet- en regelgeving wel/niet van belang in adoptieproces Generatiepact - Maatschappelijke normen wel/niet van belang in adoptieproces

		Generatiepact - Cao-afspraken wel/niet bevorderend voor adoptie Generatiepact
Experimenteermogelijkheden beleid	- Onzekerheid - Pilots	- Wel/geen pilot bij Generatiepact - Veel/weinig onzekerheid over Generatiepact
Adaptiemogelijkheden	- Beleid aansluiten op organisatie - Beleid kopiëren van andere organisaties - Onderhandelen over inhoud regeling	- Veel/weinig onderhandeld over Generatiepact - Generatiepact wel/niet aangepast op gemeente - Organisatie wijkt vaak/weinig af van buurgemeenten
Kosten	- Kosten bij het ontwikkelen - Kosten bij de uitwerking	- Opstellen Generatiepact kost wel/geen geld voor de werkgever - Kosten Generatiepact wel/niet doorslaggevend in adoptiebesluit Generatiepact - Opbrengsten en kosten Generatiepact wel/niet goed in beeld - Generatiepact wel/niet als mogelijkheid om te bezuinigen
Complexiteit	- Complexiteit bij het opstellen van het Generatiepact - Complexiteit bij het werken met een Generatiepact	- Opstellen Generatiepact is wel/niet complex - Werken met Generatiepact is wel/niet complex
Comptabiliteit	- Aansluiten op huidige arbeidsvoorwaarden - Stand van zaken duurzame inzetbaarheid en strategisch personeelsbeleid	- Generatiepact sluit wel/niet aan bij bestaande werkwijzen - Betekenisgeving door organisatie was wel/niet gemakkelijk - Adopteren Generatiepact wel/niet in lijn met eerdere beslissingen

Tabel 2.2: Operationalisatie van de theoretische concepten

2.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden welke twee theoretische invalshoeken aan de basis liggen van zowel de adoptie- en diffusieliteratuur van innovaties als de HRM-literatuur. Daarnaast zijn de verschillende factoren uit de literatuur behandeld die relevant zijn voor het verklaren van de adoptie van het Generatiepact in de gemeentelijke sector, waarbij hierboven naar voren is gekomen welke dimensies van de concepten relevant zijn en welke waarden zij kunnen aannemen. Dit hoofdstuk vormt dan ook de basis voor de interviews en de analyses. Daarmee is de eerste deelvraag in deze scriptie (welke inzichten bieden de adoptie- en diffusieliteratuur van innovaties en de HRM-literatuur over de adoptie van het Generatiepact?) beantwoord. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de onderzoeksstrategie in dit onderzoek.

Hoofdstuk 3: Onderzoekstrategie en methoden & technieken

3.1 Onderzoeksopzet

Om de hoofdvraag in deze scriptie te kunnen beantwoorden is gekozen voor een kwalitatief onderzoek met semigestructureerde interviews onder medewerkers van zes gemeenten. Voor een kwalitatieve opzet is gekozen omdat diepgang noodzakelijk was bij het achterhalen van de redenen voor het al dan niet adopteren van het Generatiepact. Een kwantitatieve opzet zou veel minder van deze daadwerkelijke redenen blootleggen (Berg, 2008). Na afloop is er zowel binnen elke case (within case analyse), als tussen de verschillende cases gezocht naar antwoorden (between case analyse). Dit onderzoek kan daarmee worden bestempeld als een meervoudige kwalitatieve casestudy. In eerste instantie is aan de hand van de theoretische inzichten uit de literatuur over de adoptie van innovaties en van HRM-beleid gezocht naar mogelijke verklaringen naar de adoptie van het Generatiepact. Dit onderzoek heeft daarmee een deductief karakter. Echter, er was tijdens het coderen en analyseren van de interviews ook ruimte voor het zoeken naar verklaringen voor de adoptie van het Generatiepact buiten de literatuur om. Daarmee kende dit onderzoek ook een inductieve invalshoek.

3.2 Casusselectie

De keuze voor zes gemeenten is gemaakt omwille van de praktische haalbaarheid van het onderzoek. Daarbij is gekozen om drie gemeenten in het onderzoek mee te nemen die niet het Generatiepact hebben geadopteerd en drie gemeenten die dat wél gedaan hebben, omdat op die manier gezocht kon worden naar verschillen tussen adopterende en niet-adopterende gemeenten in hun adoptieproces. Doordat er in de selectie van casussen rekening is gehouden met de grootte van gemeenten, kon ook gezocht worden naar andere factoren die van invloed bleken op het adoptieproces van het Generatiepact. De 390 gemeenten die er op 1 januari 2017 waren (CBS, 2016), zijn daarbij onderverdeeld in drie gemeentegrootteklassen, te weten: klein (<50.000 inwoners), middelgroot (50.000-250.000 inwoners) en groot (>250.000). Het CBS maakt gebruik van acht klassen, waarbij soms dit aantal wordt ingedikt tot drie of vijf klassen (CBS, 2016). Omwille van de praktische haalbaarheid van dit onderzoek is gekozen voor zes gemeenten uit drie gemeentegrootteklassen. Op 1 september 2016 waren er bij het A+O fonds Gemeenten (2016) 35 gemeenten bekend die het Generatiepact geadopteerd hadden. Van de 35 gemeenten met een Generatiepact zijn er twee gemeenten (2/4) uit de gemeentegrootteklasse groot, twaalf middelgrote gemeenten (12/73) en 23 kleine gemeenten (23/313). De gemeenten zijn per gemeentegrootteklasse opgedeeld in de categorieën 'adopterend' en 'niet-adopterend'. Vervolgens is begonnen met het benaderen van de middelste gemeente in elke categorie. Dit om zo neutraal en herhaalbaar mogelijk het onderzoek te verrichten. Bij vijf van de zes gemeenten is het gelukt de eerste gemeente te strikken voor dit onderzoek. Alleen bij de gemeentegrootteklasse 'groot' was het bij de tweede gemeente raak.

3.3 Interviews

In totaal hebben er veertien semigestructureerde interviews plaatsgevonden. Getracht hierbij is om interviews te houden met drie personen binnen elke gemeente. Hierbij werd geprobeerd een lid van de P&O-afdeling (Personeel en Organisatie), een lid van het GO (Georganiseerd Overleg) en een besluitvormer te spreken. In drie van de zes gemeenten is het gelukt om drie mensen te interviewen. In geen van de gemeenten is iemand uit de derde categorie geïnterviewd. Aangegeven werd veelal door de P&O-medewerkers dat de betreffende personen een te drukke agenda hadden. Tijdens de interviews refereerden veel mensen aan de lokale vakbondsadviseurs op de vraag wie nog meer interessant zouden zijn om te spreken in het kader van dit onderzoek. In twee gemeenten is vervolgens een lokale vakbondsadviseur gesproken. Slecht één casus berust op maar één enkel interview. Aangegeven werd dat het niet wenselijk was om nog meer mensen binnen de gemeente te spreken

over dit onderwerp. In tabel 3.1 is te zien welke personen uit welke gemeenten zijn gesproken voor dit onderzoek.

<u>Gemeente</u>	<u>Generatiepact</u>	<u>Grootteklasse</u>	<u>Aantal interviews</u>	<u>Geïnterviewde personen</u>
Rotterdam	Nee	Groot (>250.000)	1	- P&O-medewerker
Den Haag	Ja	Groot (>250.000)	2	- P&O-medewerker - GO-lid (Kaderlid FNV)
Roosendaal	Nee	Middelgroot (50.000 – 250.000)	3	- P&O-medewerker - GO-lid - Vakbondsmedewerker (FNV)
Delft	Ja	Middelgroot (50.000 – 250.000)	3	- P&O-adviseur organisatieontwikkeling - Adviseur arbeidsvoorwaarden en rechtspositie (intern) - Adviseur arbeidsvoorwaarden en rechtspositie (extern)
Elburg	Nee	Klein (<50.000)	3	- P&O-medewerker - GO-lid - Vakbondsadviseur (CNV)
Midden-Drenthe	Ja	Klein (<50.000)	2	- P&O-medewerker - GO-lid

Tabel 3.1. Overzicht van gemeenten en geïnterviewde personen in dit onderzoek

3.3.1 Semigestructureerde interview

Tijdens de interviews was er ruimte om waar nodig de diepte in te gaan. Vooraf was een algemeen interviewschema opgesteld met algemeen geformuleerde vragen, waar tijdens het interview flexibel mee werd omgegaan (Van Thiel, 2007). Een belangrijk voordeel van deze strategie was dat er veel ruimte voor het belangrijkste doel van dit kwalitatieve onderzoek was: gedetailleerde informatieverzameling. Centraal in deze scriptie stond namelijk het zoeken naar de verklaringen voor het al dan niet adopteren van het Generatiepact. Een bijkomend voordeel van deze opzet was dat er tijdens de interviews ruimte was om door te vragen op bepaalde onderwerpen en waar nodig wederzijds te verhelderen wat er met een vraag of antwoord bedoeld werd.

3.3.2 Coderen & analyseren

Aan de hand van het programma Atlas.ti (versie 7) zijn de uitgewerkte interviews geanalyseerd en door middel van ‘kwalitatieve codering’ van codes, oftewel *“a word or short phrase that symbolically assigns a summative, salient, essence-capturing, and/or evocative attribute for a portion of language-based or visual data”* (Saldaña, 2013: 3) voorzien. Het coderen is een methode binnen de gefundeerde theoriebenadering waarbij zinnen of zinsfragmenten worden voorzien van een code (Babbie, 2007), waardoor visies van mensen en veranderingen in organisaties systematisch in kaart worden gebracht en zodoende belangrijke concepten systematisch opgespoord en geordend kunnen worden (Glaser & Strauss, 1967; Locke, 2001). Het codeerproces in deze scriptie kan beschreven worden als een manifeste codering, omdat alleen directe verwijzingen en er geen impliciete hints of andere niet-directe verwijzingen in de codes zijn meegenomen (Babbie, 2007). De codes zijn deels gebaseerd op de uit de literatuur naar voren gekomen theoretische concepten en de bijbehorende dimensies (deductief) en zijn aangevuld met codes die tijdens de interviews zijn ontstaan (inductief), door middel van axiaal coderen. De codes zijn via *back-and-forth* coderen ontstaan en zijn te zien in de codeboom in Bijlage 1. Aan de hand hiervan konden de uitingen van de veertien actoren worden ondergebracht en verbonden worden aan bestaande en nieuwe codes. Het proces van coderen liep samen met de

dataverzameling door middel van nieuwe interviews. Daarbij zijn codes verfijnd, samengevoegd en ook soms verwijderd, waardoor uiteindelijk samenhangende codes en categorieën van codes zijn ontstaan die hebben geleid tot het komen tot een aantal variabelen die de adoptie van het Generatiepact beïnvloeden (Berg, 1989; Miles & Huberman, 1994; Patton, 2001). Een voorbeeld van een nieuwe code is de rol van voldoende draagvlak. Deze kon niet goed worden geplaatst onder de rol van de organisatieleiding, de rol van leidinggevers of het innovatief vermogen, waardoor een nieuwe code noodzakelijk was. Ook zijn er binnen bestaande codes nieuwe subcodes ontstaan naar aanleiding van interessante aanvullingen op de bestaande literatuur. Uiteindelijk was een belangrijk doel van het axiaal coderen de basis te leggen voor theoretische generalisatie, door data continu te vergelijken binnen de cases (within case analyse) en op verschillende manieren tussen de cases (between case analyse) (Bennett & Elman, 2006; Tummers & Karsten, 2012).

3.4 Betrouwbaarheid & validiteit

In deze scriptie is geprobeerd zoveel mogelijk recht te doen aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Waar betrouwbaarheid kan worden uitgelegd in termen van nauwkeurigheid en consistentie waarmee de variabelen in deze scriptie worden gemeten, is validiteit onder te verdelen in interne en externe validiteit. Hieronder wordt allereerst de betrouwbaarheid besproken.

3.4.1 Betrouwbaarheid

Nauwkeurigheid gaat ten eerste over de meetinstrumenten die in dit onderzoek gehanteerd werden: de semigestructureerde interviews. Er is sprake van een zekere mate van nauwkeurigheid in dit onderzoek, aangezien bij elk semigestructureerd interview zoals hierboven beschreven op eenzelfde wijze data is verzameld (Van Thiel, 2010: 114). Vooraf werd aan elk persoon gevraagd of het gesprek mocht worden opgenomen, met de uitdrukkelijke garantie dat het opgenomen interview niet verder zou worden verspreid en na afloop werd vernietigd. Bij dertien van de veertien interviews is het uiteindelijk gelukt het gesprek met een audiorecorder op te nemen waarna er vervolgens getranscribeerd is met het programma oTranscribe. De uitgewerkte interviewverslagen zijn vervolgens nagestuurd naar de geïnterviewde personen (*member check*, Van Thiel, 2007). Bovenstaande vergroot de mate van betrouwbaarheid. Het proces van coderen dat hierboven beschreven is, is in het kader van nauwkeurigheid controleerbaar. Het interviewen van meerdere mensen per casus wat in vijf van de zes casussen gelukt is, vergroot eveneens de betrouwbaarheid. Alleen de gemeente Rotterdam berust op één interview, wat nadelig is voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

De andere factor die de mate van betrouwbaarheid aangeeft is consistentie, oftewel het onder dezelfde omstandigheden tot hetzelfde resultaat komen bij dezelfde meting (Van Thiel, 2007). Ondanks dat dit concept binnen de sociale wetenschappen lastig te bereiken is doordat het om mensen en hun gedrag gaat, is er in dit onderzoek wel alles aan gedaan dit principe eer aan te doen. Om deze herhaalbaarheid te waarborgen, heeft de selectie van casussen op een zeer systematische wijze plaatsgevonden zoals in 3.2 eerder al is beschreven. Daarnaast is door een secure operationalisatie in tabel 2.2 helder gemaakt welke waarden de theoretische concepten in dit onderzoek konden aannemen, wat eveneens bijdraagt aan de replicerbaarheid van dit onderzoek. Dankzij deze pogingen ten behoeve van de transparantie kunnen anderen hetzelfde onderzoek onder dezelfde omstandigheden uitvoeren en hierbij zoveel mogelijk tot zelfde uitkomsten komen (Baarda et al., 2009).

3.4.2 Validiteit

Interne validiteit gaat ten eerste over de geldigheid van het onderzoek: is er gemeten door de onderzoeker wat hij of zij wilde meten? Indien de data selectief geselecteerd en geanalyseerd is, kan een vertekend beeld van de onderzoeksresultaten ontstaan. In dit onderzoek is hier aandacht aan besteed door gebruik te maken van een *random* selectie van casussen die op basis van twee factoren verdeeld zijn: gemeentegrootte en de aanwezigheid van het Generatiepact. Door het interviewen van mensen die op verschillende manieren bij het adoptieproces van het Generatiepact betrokken waren, kon een zo goed mogelijk beeld ontstaan van de verschillende adoptieprocessen onder gemeenten.

Daarnaast is bij elk interview een aantal basisvragen aan de orde gekomen en heeft het coderen zoals hierboven beschreven op een systematische wijze plaatsgevonden. Dit bij elkaar vergroot de mate van objectiviteit in dit onderzoek (Van Thiel, 2007). Aan de andere kant zijn de interviews maar door één onderzoeker verricht, evenals het uitwerken, coderen en het analyseren ervan, wat nadelig is voor de geldigheid van dit onderzoek.

De externe validiteit gaat vervolgens over de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007: 139). Centraal hierin staat de vraag: gelden de gevonden resultaten ook voor andere personen, organisaties, tijden en plaatsen (Van Thiel, 2007)? Hiervoor is een bepaalde mate van diversiteit binnen de onderzoeksdoelgroep noodzakelijk, om tot een zoveel mogelijk representatief beeld te komen. Allereerst is daar rekening mee gehouden door onderzoek te doen onder meerdere casussen (Smit & van Thiel, 2002: 10). Verder is hier aandacht aan besteed door de onderzoekseenheden onder te verdelen in gemeentegrootte en het wel of niet adopteren van het Generatiepact. Bij het analyseren van de uitkomsten van dit onderzoek dient er wel rekening mee gehouden te worden dat een genuanceerde blik noodzakelijk is bij het generaliseren van deze uitkomsten naar de gehele populatie aan gemeenten, gezien het beperkte aantal casussen en interviews hierbinnen (Van Thiel, 2007).

3.5 Gebruik van informatiebronnen

Aanvullend op de dataverzameling in de literatuur en interviews is aanvullende informatie opgezocht ter voorbereiding van de interviews en ter verduidelijking van een aantal zaken. Zo zijn de websites van het A+O fonds Gemeenten, de VNG, het ABP, enkele adviesbureaus en van meerdere vakbonden bezocht om informatie op te halen over de exacte inrichting van een gemeente, de inhoud van het Generatiepact of andere relevante informatie. Ook zijn de websites van de onderzochte gemeenten bekeken op zoek naar informatie over de gemeente en het adoptieproces van het Generatiepact.

Hoofdstuk 4: Casusbeschrijving van het Generatiepact in de gemeentelijke sector

In dit hoofdstuk wordt allereerst het Generatiepact in de gemeentelijke sector kort beschreven. Hierin is aandacht voor de achtergrond, inhoud en de verspreiding van de regeling in de gemeentelijke sector. Vervolgens zal voor de zes onderzochte casussen een beschrijving volgen van het adoptieproces, waarbij aandacht is voor de verschillende factoren die van invloed zijn op de beslissing wel of niet in zee te gaan met het Generatiepact.

4.1 Het Generatiepact in de gemeentelijke sector

In 2014 is tussen werkgevers en werknemers een pact gesloten om verjonging in de gemeentelijke sector op gang te brengen. Hiermee waren gemeenten de eerste met een 'Generatiepact'. Dit was mede nodig als een gevolg van vacaturestops de afgelopen jaren, waardoor de gemiddelde leeftijd in 2015 48,3 jaar was (A+O fonds Gemeenten, 2016), tegenover een gemiddelde leeftijd 41 jaar van de Nederlandse beroepsbevolking in 2015 (NOS, 2016). Uit de landelijk door het A+O fonds Gemeenten uitgevoerde Personeelsmonitor (2016) bleek zelfs dat er bij gemeenten op dat moment meer mensen van boven de 60 jaar werkten dan jongeren mensen onder de 35 jaar. Om deze reden is in het principeakkoord over de jaren 2013 - 2015 door de LOGA-partijen (Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden) de ambitie uitgesproken om in die periode 1.500 jongeren de gemeentelijke sector in te laten instromen. Dit heeft inmiddels ook geleid tot een nieuwe ambitie in de cao van 2016 - 2017 om nog eens 1.000 jongeren in de sector te kunnen verwelkomen (Driessen HRM, 2016). De belangrijkste manier om dit te bereiken was het Generatiepact. Het Generatiepact draagt daarmee bij aan het bieden van baanperspectief voor jongeren in tijden van grote jeugdwerkloosheid (Driessen HRM, 2016). Daarnaast speelt mee dat gemeenten een morele verplichting hebben om tot op zekere hoogte een afspiegeling dienen te zijn van de samenleving. Dit blijkt voor de gemeente Den Haag tevens mee te spelen, blijkt uit een interview met de Haagse wethouder Rabin Baldewsingh:

"Je zult als gemeente een afspiegeling moeten zijn van de samenleving. Daar hoort zwart, wit, homo en hetero bij. Maar ook jong (...) Er is dus werk aan de winkel voor ons (NOS, 2016)."

Deze toevoeging van 'jong' in combinatie met het behoud van 'oud' zorgt wat hem betreft dan ook voor een natuurlijke overdracht van kennis en kunde en brengt veerkracht en modernisering met zich mee (NOS, 2016). Daarbij draagt het Generatiepact bij aan de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers, doordat ze vitaal blijven en met plezier blijven werken tot hun AOW-gerechtigde leeftijd. Dit kan niet los worden gezien van het feit dat deze leeftijdsgrens recent is verhoogd en dat veel VUT-regelingen de laatste tijd aan banden zijn gelegd.

Voor medewerkers betekent de regeling dat zij vanaf een bepaalde leeftijd de mogelijkheid krijgen om vrijwillig minder te gaan werken zodat zij meer vrije tijd krijgen en de gemeente kan besparen op de loonkosten. Binnen deze vrijgekomen ruimte kunnen vervolgens nieuwe, jonge, medewerkers aangetrokken worden (Driessen HRM, 2016). Een deel van het weggefallen salaris voor een deelnemende medewerker wordt hierbij gecompenseerd door de gemeente. Tot nu toe is er in deze scriptie gesproken over 'het' Generatiepact. Echter, er kan zoals de VNG ook stelt, niet gesproken worden van één Generatiepact. Het Generatiepact is de naam voor verschillende regelingen met hetzelfde doel (VNG, 2016). Dit doel is opgesplitst in twee aspecten: oudere medewerkers kunnen enerzijds minder werken, met een gedeeltelijke financiële compensatie voor de minder gewerkte

uren¹¹, en anderzijds kan de vrijgekomen ruimte in de formatie worden gebruikt voor de instroom van nieuwe, jonge, medewerkers binnen gemeenten. Het tweede punt is belangrijk voor de vitaliteit en toekomstbestendigheid van gemeenten (Bontekoning, 2014; A+O fonds Gemeenten, 2016).

De VUT opnieuw uitgevonden wordt het Generatiepact ook weleens genoemd (Binnenlands Bestuur, 2016b). Deze term is echter niet terecht, omdat de regeling namelijk niet direct tot een vervroegde uitstroom van oudere werknemers leidt en daarmee niet per se zorgt voor een vermindering van het percentage gemeenteambtenaren ouder dan 60 jaar (vergrijzing). De Belastingdienst heeft niet voor niet als voorwaarde gesteld dat er geen sprake mag zijn van een verkapte regeling voor het vervroegd uittreden van oudere werknemers (Teunissen, 2017). Een dergelijke regeling mag sinds de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd niet meer gefaciliteerd worden. De inhoud van het Generatiepact is behalve met de Belastingdienst ook met het ABP afgestemd (Driessen HRM, 2016). Deelname aan het Generatiepact wordt in de cao aangeraden, maar is niet verplicht. De keuze om het Generatiepact te adopteren is dus geheel aan gemeenten zelf. Ook de exacte inhoud kunnen gemeenten zelf bepalen. In overeenstemming met het Georganiseerd Overleg binnen gemeenten (GO), waarin vertegenwoordigers van de werkgever, werknemers en de vakbonden zitten (CAR-UWO, 2017), zijn gemeenten namelijk vrij om een Generatiepact op te stellen dat past bij de organisatie, het personeelsbestand en de beschikbare budgettaire ruimte. Hierin kunnen zaken binnen de gemeente bepaald worden zoals de minimumleeftijd van de deelnemers, de periode waarin medewerkers kunnen meedoen met de regeling, het aantal uren dat minder gewerkt kan worden en het deel van het salaris en de pensioenopbouw dat de gemeente compenseert (A+O fonds Gemeenten, 2016). Dit heeft er dan ook toe geleid dat er wel twintig varianten van het Generatiepact bestaan binnen gemeenteland (A+O fonds Gemeenten, 2016). De in de cao genoemde variant is '80-90-100', wat inhoudt dat een werknemer 80% van de tijd gaat werken, met behoud van 90% van het oorspronkelijke salaris en 100% pensioenopbouw.

Data van het A+O fonds Gemeenten¹² (2016) is gebruikt om de stand van zaken van het Generatiepact in kaart te brengen. Op dit overzicht waren op 1 september 2016 35 gemeenten met een Generatiepact te zien. Op 1 januari 2014 heeft de eerste gemeente het Generatiepact geadopteerd: de gemeente Groningen. Vervolgens heeft het bijna een half jaar geduurd voordat de volgende gemeente het Generatiepact geadopteerd heeft. Nadat de tweede gemeente (Delft) het Generatiepact heeft geadopteerd, duurde het vervolgens weer bijna een half jaar voordat een volgende gemeente volgde. Een jaar na de adoptie van het Generatiepact door Groningen hadden slechts vijf gemeenten een Generatiepact. Vanaf dat moment lijkt het Generatiepact in gemeenteland in een stroomversnelling te zitten. In totaal volgden er nog dertig gemeenten in twee jaar, waardoor ten tijde van dit onderzoek 35 van de 390 gemeenten een Generatiepact geadopteerd hadden. Hier zaten zoals eerder beschreven twee grote, tien middelgrote en 23 kleine gemeenten tussen.

4.2 Casusbeschrijving zes gemeenten

Nu meer bekend is over de achtergrond, inhoud en verspreiding van het Generatiepact in de gemeentelijke sector is het tijd naar de individuele adoptieprocessen van gemeenten te kijken. Hierin wordt behandeld wat de belangrijkste redenen waren het Generatiepact wel of niet te adopteren, wie daarbij met het initiatief voor de regeling kwam, wat bevorderende of belemmerende zaken in het proces waren en wat andere relevante gebeurtenissen waren rondom de adoptiebeslissing van het Generatiepact. Hieronder wordt begonnen met de kleine adopterende gemeente Midden-Drenthe.

¹¹ In de praktijk blijkt dat de pensioenopbouw vaak volledig gewaarborgd blijft na deelname aan de regeling (ABP, 2016).

¹² De data is door de auteur in zijn stagetijd bij het A+O fonds Gemeenten verzameld en gecategoriseerd.

4.3 Casusbeschrijving Midden-Drenthe

De kleine noordelijke gemeente Midden-Drenthe (33.467 inwoners) heeft op 1 oktober 2015 het Generatiepact geadopteerd. Daarmee was de gemeente een van de eerdere gemeenten met een dergelijke regeling. De gemeente had meerdere redenen om de regeling te adopteren, die zowel binnen de financiële situatie van de gemeente, de samenstelling van het personeelsbestand als de aandacht voor goede arbeidsvoorwaarden liggen. Zo werd aangegeven dat de zorg voor het personeel, het geven van een kans aan jongeren, maar ook bezuinigingen een rol speelden in dit besluit. Dit laatste kwam omdat het Rijk de geldkraan richting gemeenten dichtdraait, waardoor de gemeente wel genooddaakt is te kijken naar mogelijkheden om te bezuinigen volgens het GO-lid:

“Vooropgesteld dat we in een tijd zitten waarin bezuinigd wordt, is het wel zo dat er inderdaad gekeken wordt van: 'kan het generatiepact daar een oplossing voor zijn'. Het klinkt raar, maar het is wel een kans om op een gegeven moment te zien als er iemand gebruik maakt van het Generatiepact, kost dat minder salaris. Maar je bespaart wel iets. En je kan wel kritisch nagaan van 'zit diegene op een plek die per se vervangen moet worden, en willen we daar wel per se jeugd voor terug?'” (GO-lid, Midden-Drenthe)

Problemen rond de samenstelling van het personeelsbestand, namelijk de hoge gemiddelde leeftijd, op dat moment boven de 50 jaar en daarmee hoger dan het landelijk gemiddelde, was voor de organisatie een belangrijke reden om iets te doen aan de duurzame inzetbaarheid van de oudere werknemers. Gesteld wordt dat de gemeente over het algemeen niet zo vooruitstrevend is, maar bij het Generatiepact dus wel een van de eerste gemeenten was met de regeling. Wel lijkt de gemeente over het algemeen veel aandacht te hebben voor goede arbeidsvoorwaarden vanwege de zorg voor het personeel:

“Je kunt dat natuurlijk linksom of rechtsom regelen. En het Generatiepact is een instrument dat je kunt gebruiken om dat te bereiken. Ik denk wel, in deze organisatie is aandacht voor het personeel. Ook ARBO staat redelijk hoog in het vaandel. En het kan echt wel beter, ongetwijfeld. Maar er is echt wel aandacht voor de medewerker. En op het moment dat een medewerker komt met klachten over een muisarm of nekklachten, dan gaan we echt wel kijken hoe we dat kunnen oplossen. Deze gemeente steekt daar ook wel geld in. ARBO-beleid, duurzaam omgaan met je personeel die staat hier redelijk op de kalender.” (GO-lid, Midden-Drenthe)

Naast de zojuist naar voren gekomen argumenten voor de komst van het Generatiepact, lijkt er ook een activatieprikkel aangewezen te kunnen worden. Een onderzoek van een stagiaire lijkt namelijk de boel in beweging te hebben gebracht:

“We hadden destijds een stagiaire die onderzoek deed binnen de gemeente met de vraag 'zou je minder gaan werken, als je daartoe de mogelijkheid kreeg'? Velen antwoordden hier positief op.” (P&O-lid, Midden-Drenthe)

Ook de ruimte voor het aannemen van jongeren was daarbij belangrijk, waar op aanspraak van het GO afspraken over zijn gemaakt, om die ruimte daar ook voor in te zetten. De afdeling P&O is met het voorstel voor het Generatiepact gekomen, nadat ze door de Logabrief van de VNG op de hoogte waren van het Generatiepact, en hebben het op de agenda van het GO gezet. Gesteld wordt dat het GO zelf bijna nooit met het initiatief voor nieuw beleid komt in de gemeente Midden-Drenthe. De actieve houding van P&O noemt het GO-lid dan ook als belangrijk in het adoptieproces van deze regeling. P&O is zich daarbij ook na de adoptie blijven inzetten voor de regeling, waardoor de toekenning van de term 'sociale integratoren' op zijn plaats lijkt. Verder bevorderend voor het adoptieproces bleek het enthousiasme van de vakbondsadviseurs in het GO. De invloed van de vakbonden in de gemeente Midden-Drenthe lijkt daarmee groot:

“Versneld heeft dat de vakbond, die was positief. Dat helpt zeker. Want dan hoeven wij niet zo lang na te denken.” (GO-lid, Midden-Drenthe)

Daarbij wordt aangegeven dat de vakbondsadviseur druk probeerde te zetten op het proces door het noemen van andere omliggende gemeenten die vergevorderd met het Generatiepact zouden zijn. Naast het Georganiseerd Overleg bleek ook de rest van de organisatie snel overtuigd en enthousiast over de regeling. Er bleek dus snel voldoende draagvlak voor de regeling. Voor de P&O-afdeling werkte het als bevorderend dat er op landelijk niveau overeenstemming was bereikt over de regeling. Wettelijke en maatschappelijke normen lijken dus belangrijk te worden geacht binnen de gemeente:

“Wat voor ons in ieder geval hielp, was dat het Generatiepact al uit onderhandeld was tussen VNG en vakbonden, en dat de boodschap aan ons dus gewoon was ‘zet maar wat op’.” (P&O-lid, Midden-Drenthe)

Verder lijkt het innovatief vermogen van de gemeente een bevorderende factor te zijn geweest op het adoptieproces. Aangegeven werd namelijk dat de gemeente een platte organisatie heeft met korte lijntjes, een informele sfeer en goede interne contacten, wat van belang bleek in het soepel laten verlopen van een dergelijk adoptieproces. Dat het Generatiepact kon worden aangepast bleek tevens een bevorderende factor, zowel voor de afdeling P&O als voor het GO. Het GO vond de standaardregeling van de VNG van 80-90-100 namelijk niet interessant genoeg voor de werknemers, terwijl de afdeling P&O het beleid zo goed mogelijk heeft laten aansluiten op de bestaande werkwijzen. De gemeente lijkt dus omwille van praktische redenen waarde te hechten aan de adaptiemogelijkheden bij het Generatiepact. Hierdoor was er meer sprake van compatibiliteit:

“We hebben er als P&O samen over gebrainstormd... Toen hebben we gezocht naar voorbeelden van het generatiepact, je hoeft immers niet alles zelf te bedenken. We hebben uiteindelijk besloten een ondergrens van 24 uur in de week, na deelname aan het generatiepact, te hanteren. Dat sluit ook aan bij ons aannamebeleid, waar we die ondergrens ook hanteren. Verder is het proces van het Generatiepact volgens de normale gang van zaken gegaan.” (P&O-lid, Midden-Drenthe)

Hieruit blijkt ook dat Midden-Drenthe geen problemen heeft om voorbeelden uit andere gemeenten te gebruiken. De gemeente lijkt dus geen sterke wens voor autonomie te hebben bij het opstellen van beleid. Uiteindelijk is er binnen de organisatie alleen over de uiteindelijke percentages kort onderhandeld, omdat het beter zou zijn voor de organisatie. Het GO-lid gaf aan dat deze adaptiemogelijkheden het voor het Georganiseerd Overleg wel interessanter maken akkoord te gaan met een regeling. Dit werkte echter wel vertragend op het adoptieproces:

“Wel heeft het proces weleens gehaperd... In de Logabrief werd een bepaalde percentuele verhouding genoemd, 80-90-100. Hier hebben we zoals gezegd vanaf geweken omdat dat beter voor onze organisatie zou zijn. Dat vergt wel extra uitleg omdat het college dat niet onmiddellijk begreep. Er ontstonden dus veel vragen, ook over de glijdende schaal waar we voor hebben gekozen.” (P&O-lid, Midden-Drenthe)

Verder hebben collegeleden zich niet bemoeid met het adoptieproces, waarmee de organisatieleiding geen grote rol van betekenis lijkt te hebben gespeeld rondom het Generatiepact. Normaal gesproken is de gemeente zoals gesteld wel van het credo ‘je hoeft niet alles zelf te bedenken’, maar kennis over het Generatiepact was er nog niet in overvloed op dat moment. Qua kennis leunde het GO bij het Generatiepact voornamelijk op de vakbondsadviseurs, waarmee hun invloed op het adoptieproces van het Generatiepact zoals eerder gesteld groot lijkt. Wanneer Midden-Drenthe wel bij andere gemeenten kijkt voor nieuw beleid, houdt ze rekening met gemeentegrootte en het type gemeente:

“Laat ik zeggen dat Midden-Drenthe een kleine gemeente is. Dus je moet sowieso kijken ook naar schaalgrootte. Iets dat bij de gemeente Emmen werkt, iets dat bij de gemeente

Amsterdam werkt, hoeft bij ons totaal niet te werken. Wij zijn een gemeente die korte lijnen kent. Wij zijn een gemeente die 35 duizend inwoners heeft, afgerond naar boven, dus klein is. (...) Dus beleid dat hier geschikt is, hoeft totaal niet te passen bij een andere gemeente. Maar bij een plattelandsgemeente als Midden-Drenthe, daar zal je zien dat het ook past bij buurgemeenten.” (GO-lid, Midden-Drenthe)

In het adoptieproces van het Generatiepact, maar ook voor wat betreft ander personeelsbeleid, is volgens het GO-lid weinig ruimte voor politieke spelletjes. Veel meer de persoonlijke mening van bijvoorbeeld de portefeuillehouder speelt daarbij een rol. Rondom het Generatiepact lijkt van beide invloeden dus weinig sprake. Minder bevorderend op het adoptieproces van het Generatiepact bleek het niet enthousiast zijn, en dat ook uitdragen, van afdelingshoofden. Dit gold dan ook wel als knelpunt. Echter, aangegeven wordt dat er binnen de organisatie niet vaak wordt toegegeven aan dergelijke weerstand van afdelingshoofden. De rol van leidinggevendenden lijkt daarmee niet groot op het adoptiebesluit van het Generatiepact:

“Wat stagnerend kan werken is dat afdelingshoofden soms niet blij zijn met het generatiepact, en dit ook uitdragen. Die zien namelijk op hun afdeling dat er dagen verdwijnen. Maar ik vind dat je mensen juist moet stimuleren te veranderen... dat hoort bij je werk.” (P&O-lid, Midden-Drenthe)

Daarnaast bestond er op de werkvloer ook wel wat weerstand en angst om te veranderen. De gemeente heeft dan ook een aantal reorganisaties achter de rug. Ook voor wat betreft die mogelijke weerstand geldt dat de organisatie geen boodschap heeft aan dat soort signalen, en die problemen vooral bij diegenen zelf laat:

“Wat op dit moment dus speelt is de verandering van het organisatiegebouw. Die speelt heftig, want het heeft voor verschillende teams echt wel impact. Een verandering is niet leuk. Mensen zijn niet geschikt voor verandering. En de mensen die dat wel zijn, zijn onze avonturiers, maar voor de rest hebben we zoiets van 'zo gaat het goed' en zeker de Drent heeft dat in zich, dus waarom zouden we het anders gaan doen? Dus dat is wel lastig. En bij een aantal mensen leidt dat ook wel tot slapeloze nachten en weet ik wat allemaal. Dat speelt echt wel hoor. (...) Dat heeft vooral invloed op die mensen zelf.” (GO-lid, Midden-Drenthe)

De organisatie heeft echter nooit gedacht dat medewerkers het Generatiepact als een bedreiging zouden zien om te veranderen:

“Oké, ja grappig. Zo hebben wij er nooit naar gekeken. Maar dat zegt misschien ook wel iets over onze organisatie hoor...” (GO-lid, Midden-Drenthe)

Daarbij wordt er zelfs gesteld dat het Generatiepact kan bijdragen aan de flexibilisering van de medewerkers. Het Generatiepact is niet door medewerkers aangedragen maar is dus ook niet geprobeerd tegen te houden door medewerkers. Sommige medewerkers zien het Generatiepact dan ook als oplossing om met de reorganisaties om te gaan, zodat ze daar minder last van hebben. Een ander mogelijk probleem voor de gemeente Midden-Drenthe kon de beperkte omvang van de gemeente zijn. In zekere zin werd de regeling daarmee als complex beschouwd voor de kleine gemeente. Dit bleek voor Midden-Drenthe echter geen reden de regeling niet te adopteren.

“Echter je hebt ook veel specifiek werk op andere afdelingen binnen deze kleine gemeente, waar je bijvoorbeeld met twee mensen een heel beleidsveld behelst, zoals de personeelsconsulten op P&O. Als daar een of twee dagen wegvallen, is dat lastiger.” (P&O-lid, Midden-Drenthe)

4.4 Casusbeschrijving Elburg

De kleine Noord-Veluwsse gemeente Elburg (22.948 inwoners) heeft geen Generatiepact. Als belangrijkste reden wordt daarvoor genoemd dat de gemeente genoeg andere maatwerkoplossingen heeft rondom duurzame inzetbaarheid. Dit suggereert dat de gemeente over het algemeen al veel aandacht heeft voor goede arbeidsvoorwaarden:

“We weten ervan, maar, aan de andere kant, de mogelijkheden bij onze gemeente zijn al best wel goed beschreven. Er zijn behoorlijk wat mogelijkheden, alleen is het wel aan de manager en de medewerker samen om eruit te komen.” (GO-lid, Elburg)

Het feit dat de gemeente in het verleden leeftijdsverlofdagen heeft afgeschaft en het adopteren van het Generatiepact niet in lijn zou zijn met dat besluit, lijkt van invloed op het adoptiebesluit van het Generatiepact. Daarmee lijkt de gemeente een hoge mate van compatibiliteit met de bestaande werkwijzen belangrijk te vinden:

“Wij hebben leeftijdsverlofdagen afgeschaft, maar vervolgens gaan we aan de andere kant weer een mogelijkheid creëren om mensen te ontlasten die later in hun loopbaan zitten...” (P&O-lid, Elburg)

Daarnaast lijkt ook mee te spelen dat het de organisatie tegenstaat om medewerkers te betalen voor uren die niet gewerkt worden:

“Als je het hebt over de inzetbaarheid van oudere generatie medewerkers, dan zeggen wij van 'leuk, maar iedereen gelijk', daar komt het op neer. Daar heb je ook geen generatiepact voor nodig, dat staat gewoon in de CAR-UWO. Je kan gewoon een verzoek indienen om tijdelijk minder te gaan werken. (...) Wij kiezen er dan wel voor, 'allemaal leuk en aardig', als jij acht uur minder gaat werken, gaan we acht uur minder pensioen opbouwen en acht uur minder salaris krijgen... We gaan daar geen onderhandelingetje over starten.” (P&O-lid, Elburg)

Hier lijkt dus tevens mee te spelen dat de organisatie zeer op haar financiën gericht is, waarbij er weinig middelen beschikbaar waren voor een regeling als het Generatiepact. Het P&O-lid stelt dan ook dat het financieel bewustzijn bij de gemeente Elburg behoorlijk groot is:

“Nou, wel nodig... Alleen dan ontbreekt het dus vaak aan de financiële middelen. En het is nou ook niet zo dat er een hele grote pot beschikbaar is, of wordt gesteld moet ik eigenlijk zeggen, om die uitstroom te vergroten. Dat maakt het gewoon, zeker in een gemeente als Elburg, die behoorlijk op de financiën georiënteerd is, heel lastig om dat soort gesprekken te voeren met het bestuur.” (P&O-lid, Elburg)

De vakbondsadviseur denkt dat het hierbij vooral om een houding van de gemeente, en veel minder over de daadwerkelijk aanwezige financiële middelen, gaat. Deze middelen zijn er volgens de vakbondsadviseur dan ook in voldoende mate bij Elburg, wat volgens de vakbondsadviseur typerend is voor de regio waarin de gemeente zich bevindt: de *Bible Belt*.

“Volgens mij is Elburg een schatrijke gemeente. (...) Dat is die Bible Belt als je die zo noemen wilt, die is altijd heel behoudend met geld omgegaan. Nou, dat heeft voordelen en dat heeft nadelen, maar ze hebben geld zat denk ik. (...) die hebben naar mijn idee voldoende middelen, maar men zit er op.” (Vakbondsadviseur, Elburg)

In de regio zijn er verder wel gemeenten met een Generatiepact. Het initiatief voor het Generatiepact kwam vanuit de vakbondsadviseur die dit in het GO aan de organisatie kenbaar maakte. De afdeling P&O heeft de bestuurlijke organisatie in het geval van het Generatiepact ervan kunnen overtuigen dat de regeling niet iets was voor de gemeente. Hiermee is de rol van P&O bij het adoptiebesluit van het

Generatiepact zeer belangrijk. De vakbondsadviseur plaatste dit later in het kader van de autonome zelfsturende teams binnen de gemeente, waardoor de afdeling P&O volgens hem de regeling heeft kunnen tegenhouden. Volgens de vakbondsadviseur maakt dit de komst van nieuw beleid soms moeizaam:

“Maar dat heb ik ook gezegd he, volgens mij ligt het aan P&O. (...) De P&O'er heeft heel veel macht daar. Dat heeft ook te maken met z'n kennis en kunde hoor.”
(Vakbondsadviseur, Elburg)

De organisatie, die zich naar een regiegemeente aan het bewegen is, heeft het Generatiepact niet in het kader van reorganisaties of bezuinigingen gezien, of willen zien:

“Kijk en als je ziet dat bij reorganisaties wordt gebruikt, dan is het gewoon een verkapte afvloeiingsregeling voor oud personeel...” (P&O-lid, Elburg)

Bij de gemeente Elburg was men van mening dat men geen problemen rondom de samenstelling van het personeelsbestand had:

“dan wordt dat geadopteerd door organisaties die een probleem hebben. Maar wij zeggen 'joh, wij hebben geen probleem, dus waarom gaan we het generatiepact adopteren?’”
(P&O-lid, Elburg)

Een ander argument tegen de komst van de regeling dat naar voren kwam tijdens de interviews is dat de gemeente Elburg, vanwege haar geringe omvang, mogelijk in de problemen zou komen door het Generatiepact:

“zeker in een kleine organisatie die gewoon heel kwetsbaar is, waar je heel veel 'eenpitters' hebt, hoe ga je die vervolgens opvullen. Het is niet zo dat je de slag kunt slaan van 'joh die jongere kan meer werk aan ofzo, dat klopt niet'. Als je 20% van iedere baan moet inleveren om een baan te creëren voor jongeren, dat is niet te doen in zo'n kleine organisatie.” (P&O-lid, Elburg)

Daarbij werd de regeling dus in zekere zin als complex gezien voor wat betreft de uitwerking voor de rest van de organisatie, wat in het kader van de grootte van de gemeente wordt geplaatst door het P&O-lid. Het P&O-lid maakte daarbij ook de vergelijking met wat er bij de Belastingdienst gebeurd is met de uitstroom van oudere medewerkers, waar men bij de gemeente Elburg totaal niet op zat te wachten. Daarbij speelde de negatieve associatie met de vut ook nog mee voor de organisatie:

“De term 'verkapte VUT-regeling' is hier dan ook weleens gevallen...” (P&O-lid, Elburg)

Ook lijkt mee te spelen dat de gemeente zeer veel waarde hecht aan haar autonomie, waarbij de gemeente graag in een omgeving waar veel gemeentelijke samenvoegingen plaatsvinden zelfstandig wil blijven. Dit lijkt tot uiting te komen bij het opstellen van beleid:

“dat we heel veel de eigen saus van de gemeente Elburg erover heen gieten... dat is belangrijk... wat dat betreft zien we ons toch wel zelf als een autonome organisatie die zelf z'n beleid wil opstellen. Dus dat we zelf ook een verbonden college hebben die daar zelf ook in willen bijdragen, dus dan moet je al gauw afwijken van wat er landelijk aan opties wordt geboden...” (P&O-lid, Elburg)

Ten slotte lijkt een rol te hebben gespeeld in het adoptieproces dat er veel sprake lijkt te zijn van weerstand in de organisatie, waardoor het Generatiepact door medewerkers zou worden gezien als een bedreiging om te moeten veranderen:

“En veel medewerkers zitten dus vast in hun eigen patroon, en dan kun je een

Generatiepact schrijven, maar dat zien ze dan meer als een bedreiging dan als een kans, vooral op de werkvloer... want er zijn gewoon ambtenaren die het gewoon niet zien zitten dat ze moeten of kunnen veranderen... Ze zitten in de veilige koker, en die veilige koker willen ze gewoon niet kwijt.” (GO-lid, Elburg)

4.5 Casusbeschrijving Delft

De middelgrote Zuid-Hollandse gemeente Delft (101.053 inwoners) was de eerste gemeente met een Generatiepact-achtige regeling¹³. Deze benaming is op zijn plaats aangezien de regeling alle kenmerken van een Generatiepact had, maar er destijds de naam ‘50-70-100-regeling’ (afkomstig van het Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) van de Brandweer) aan werd gekoppeld. De belangrijkste redenen waarom Delft deze regeling heeft geadopteerd, kunnen worden gevonden in de samenstelling van het personeelsbestand waarbij ook de financiële positie van de gemeente een rol lijkt te hebben gespeeld. Het belangrijkste bleek dat men een grote uitstroom van oudere medewerkers zag aankomen en men daarbij graag kennisoverdracht wilde laten plaatsvinden.

“We hebben hier in Delft een heel verouderd personeelsbestand. We zaten geloof ik drie jaar boven het landelijk gemiddelde. Dus men zei 'daar moeten we iets mee, want dat gaat dadelijk uitstromen, en er gaat een hoop kennis weg'. En we zaten met die reorganisatie. Er moesten heel veel mensen uit. (...) Maar het mocht ook geen geld kosten. Dus we dachten 'hoe kan dat dan?' Je betaalt mensen natuurlijk een aantal procenten die ze niet werken... Maar de mensen die meedoen zijn wel de mensen op de max van hun schaal zitten. Terwijl als je daar dan een jongere voor aantrekt, die komt op een lagere schaal binnen. Dus met een beetje passen en meten, kan je de vrijgekomen formatieruimte met zo'n jongere bezetten. (...) maar er was dus wel een duidelijke wens was voor verjonging, kennisoverdracht” (Externe P&O-adviseur, Delft)

Het afslanken van de organisatie lijkt daarbij dus ook mee te spelen voor Delft, wat lijkt te komen door enerzijds de beweging naar een regiegemeente en anderzijds het financieel zeer zware weer waar de gemeente zich in bevond. Door een aantal grote projecten die in een fiasco voor de gemeente waren uitgelopen, volgde een Artikel 12-procedure waarbij de gemeente onder financieel toezicht kwam te staan en elk dubbeltje drie keer omgedraaid moest worden. Hierdoor was de gemeente genoodzaakt creatief met mensen en middelen om te gaan. Door die bezuinigingen konden de meeste van de recent aangenomen jonge medewerkers niet behouden blijven voor de organisatie. Ondanks de op dat moment financieel zeer slechte positie van de gemeente, is het Generatiepact niet als een manier om te bezuinigen gezien:

“Er is nooit gezegd 'het is een bezuinigingsmaatregel', want dat wilde men toen niet. Dat klonk een beetje hard, zeg maar 'we gaan bezuinigen, dus de oudjes mogen gratis een dag thuis zitten'. Er is dus altijd gezegd 'het is geen bezuinigingsmaatregel, want we gaan herbezetten'. En dat is grotendeels ook wel gelukt.” (Arbeidsvoorwaardenadviseur, Delft)

Bevorderend voor het besef dat de organisatie ook niet zomaar lukraak moest bezuinigen, was het feit dat Delft actief met Strategische Personeelsplanning bezig was. Het Gemeentelijk Management Team (GMT) was daarbij geschrokken van het lage aandeel jongeren in de organisatie. Breed ervaren werd het dan ook dat de instroom van jongeren en duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers,

¹³ De gemeente Groningen is zoals eerder beschreven uiteindelijk de eerste gemeente geweest met een ‘officieel’ Generatiepact.

vanwege de stijging van de AOW-leeftijd, noodzakelijk was. Hierbij kan deze uitgevoerde SPP als een activatieprikkel worden aangemerkt:

“we waren met SPP bezig, ‘waar gaan we naar toe?’ Wat betekent dat voor de toekomstige kwaliteiten die we nodig hebben? En dat is een traject geweest waarbij gemeente breed, dus GMT tot en met alle afdelingen hebben dat gedaan. Dat betekent dat je een redelijk beeld krijgt van ‘hoe steken wij in elkaar, en dus ook de ‘gap’ van wat we nodig hebben en we nu hebben’, in beeld werd gebracht. En het GMT was op zich wel geschrokken van het feit dat we zo heel weinig jonge mensen hadden. En dan wordt je op een gegeven moment ook gewoon niet aantrekkelijk meer. (...) Wij zijn toen begonnen met (...) het binnenhalen van young professionals. (...) Die SPP had wel een soort bewustwording opgeleverd van ‘we moeten hier iets doen’, en dat werd wel gedragen binnen de organisatie.” (Adviseur, Delft)

De gemeente ging daarbij zoals gesteld van een uitvoerende naar een regiegemeente toe en het personeelsbestand werd daardoor bijna gehalveerd. Daarbij wist men dat in de toekomst een ander personeelsbestand nodig was vanwege deze ontwikkelingen. De gemeente was zich er tevens van bewust dat de gemeente op dat moment niet meer aantrekkelijk was op de arbeidsmarkt en dat de aanwezigheid van jongeren noodzakelijk was op de werkvloer. Bij de gemeente Delft is dan ook het traineeprogramma op de schop gegaan om de jongeren die binnenkomen in de toekomst ook te kunnen blijven binden aan de organisatie.

Een P&O-medewerker kwam met het initiatief voor de regeling, naar aanleiding van de wens van het college voor verjonging, kennisoverdracht en afslanking van de organisatie. Het idee voor deze regeling is zoals hierboven gesteld gebaseerd op het Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) van de Brandweer waar de gemeente door deze P&O-medewerker, die tevens in die sector werkzaam was, op gewezen werd:

“Nee, niet bedacht, eigenlijk geleend uit het overgangsrecht. Dat kennen we al... Ik denk dat daar ook de oorsprong ligt van het Generatiepact. Sinds 2006 kunnen brandweermannen vanaf 55 jaar gedeeltelijk uittreden. En wat krijgen ze dan? Ze gaan 50% werken, tegen 90% bezoldiging en 100% pensioenopbouw. Dat was helemaal geaccordeerd met de Belastingdienst, met het pensioenfonds. Het stond zelfs al in de CAR-UWO. Als je hoofdstuk 9b bekijkt, daar staat-ie al in. Toen dacht ik, wat voor die brandweermannen geldt... 50-90-100 is misschien een beetje overdreven, maar ik deed een onderzoekje bij oudere medewerkers van ‘joh, het is voor jullie nu al de zevende reorganisatie...’ (...) En Delft heeft dat als eerste omarmd. En dat was ook omdat Delft toen een reorganisatie had... Ze kwamen dus op het idee van ‘we moeten iets met mensen, gewoon slim omgaan met het geld dat we uitgeven en eigenlijk mag het niet meer kosten dan dat we nu uitgeven, budgettair neutraal dus’. Dus zo zijn ze er dus voor het eerst erop gekomen, en daarmee is Delft in 2014 de eerste geweest...” (Externe P&O-adviseur, Delft)

Daarbij had men in Delft korte lijntjes met de VNG, de Belastingdienst en het ABP, waar de nodige informatie is ingewonnen over het opstellen van de regeling. Dit was nodig aangezien Delft dus pionierswerk verrichtte. P&O-medewerkers hebben aan de organisatie vervolgens laten zien welke mogelijkheden allemaal ontstonden rondom de vrijgekomen formatieruimte door de komst van het Generatiepact en kunnen zodoende als sociale integratoren worden aangemerkt:

“En wat we toen gedaan hebben, ik heb met mijn toenmalige baas, die was er helemaal enthousiast over geworden, toen hebben we gekeken ‘hee, als we dit nou eens toepassen op onze eigen afdeling?’, omdat er iemand van arbeidsvoorwaarden wegging. (...) Als wij nou eens gaan berekenen met een draaitabel, wat zouden we dan kunnen doen?’ We zijn op negen varianten gekomen wat we ermee zouden kunnen doen. Dat vraagt wel wat creativiteit. Dus je hoeft deze taak niet meer te doen want we gaan samenwerken met

Rijswijk, dit is een taak waarvan je je af moet vragen 'is dat nou iets dat we in de organisatie moeten hebben?', moeten wij dat niet gewoon inhuren? Alle varianten denkbaar. Maar ook, zitten er geen jonge mensen op een andere plek die zich wel zouden willen ontwikkelen? Als iemand voor 50% minder gaat werken, is diegene nog wel 50% op het werk, daar kan je een jongere mee laten lopen, je hebt een mentor, je kunt overdracht doen.” (P&O-lid, Delft)

Voor de gesprekken met medewerkers voor deelname aan de regeling heeft de organisatie de hulp van een organisatieadviesbureau ingeschakeld. Dit deed de gemeente voornamelijk om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Dat de afdeling P&O met de regeling aankwam, blijkt voor de gemeente niet uitzonderlijk. Aangegeven werd namelijk dat het GO niet vaak met het initiatief voor nieuw beleid komt. Wel heeft het GO druk op het adoptieproces uitgeoefend, door de wens uit te spreken dat de vrijgekomen ruimte niet naar bezuinigingen maar naar de instroom van jongeren zou gaan en de regeling niet tijdelijk maar structureel van aard zou zijn. Uiteindelijk is er een pilot van een jaar van gemaakt. Vervolgens heeft het GO druk uitgeoefend om tijdig de regeling te evalueren, die uiteindelijk volgens de betrokkenen te lang op zich liet wachten. Hiermee heeft het GO uiteindelijk wel een actieve rol in het adoptieproces van het Generatiepact gespeeld:

“Soms hebben ze zoiets van 'wanneer komt dat Generatiepact nou eens een keer? Wanneer wordt er nou eens geëvalueerd?’” (Arbeidsvoorwaardenadviseur, Delft)

De relatie tussen de organisatie en het GO is overigens een wat uitzonderlijke, omdat men bij de gemeente niet zoals in de meeste gemeenten van mening is dat ze beleid hoeft af te stemmen met het GO:

“We volgen echt alleen maar de CAR en niet de UWO. We hebben nu net een kort geding gehad, aangespannen door het GO, omdat wij als een van de weinigen in Nederland niet zeggen dat het GO moet instemmen met dingen, voeren altijd alleen maar overleg ermee. Dus we zijn altijd een beetje een buitenbeentje geweest daarin.” (Externe adviseur, Delft)

In het recente verleden had de gemeente in een bezuinigingsronde mensen aangesproken om hun keuzepensioen in te zetten, waarbij de vrijgekomen formatie, net als bij het Generatiepact, voor de instroom van jongere medewerkers gebruikt zou moeten worden. De meeste van die vrijgekomen ruimte is uiteindelijk naar bezuinigingen gegaan en dus niet naar de instroom van jongeren. De instroom van jongeren en de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers stonden mede hierdoor centraal bij het Generatiepact. Ook kan hierover gesteld worden dat het adopteren van het Generatiepact compatibel was met de eerdere beslissing om mensen hun keuzepensioen in te laten zetten. Tegelijkertijd was het financieel zware weer voor de organisatie geen reden om de regeling in te trekken. In het kader van ‘goed werkgeverschap’ heeft de gemeente Delft altijd oog voor goede arbeidsvoorwaarden vanwege de aandacht voor een goede zorg voor het personeel:

“Nee, want op het moment dat je er een regeling van gemaakt hebt, en je zet hem open, maken mensen er gebruik van. Punt. Of het nou zwaar weer is of niet. Dat is hetzelfde als dat mensen discussies hebben met ‘control’. Als mensen boventallig worden, hebben wij de verplichting om ze twee jaar te re-integreren, en dan vroeg control altijd: 'hebben we daar budget voor?' En dan zei ik altijd: 'dat is helemaal niet interessant'. Je moet het gewoon doen. En daar bleken we ook budget voor vrij te kunnen maken, omdat er ook genoeg formatie vrijkomt... Dus nee, de mensen die er gebruik van hebben gemaakt, ik kan me niet herinneren dat er een belemmering geweest is, want dat hadden we wel in de regeling opgezet, van 'de dienst moet het toestaan'. Dus op het moment dat er iemand op een hele cruciale functie hebt, die je op dat moment niet kan missen, dan vindt er wel een gesprek plaats. Maar, dat heeft nooit geleid tot weigering of wat dan ook. Daar zijn we altijd uitgekomen.” (P&O-lid, Delft)

Wat vertragend werkte op het proces, was een mogelijk aanstaande samenwerkingsrelatie met de gemeente Rijswijk, die uiteindelijk in een andere vorm is doorgegaan:

“Ja. Het heeft een tijd gekost om die regeling te maken. Wat het besluitvormingsproces uiteindelijk wat langer heeft laten duren, wij waren op dat moment bezig met, vanuit bedrijfsvoering, met een samenwerkingsrelatie met Rijswijk, maar we waren aan het onderzoeken of we samen met Rijswijk een Servicecentrum zouden kunnen maken waar alle bedrijfsvoering in geconcentreerd zou worden en dat betekende dat we ook de afspraak hebben gemaakt dat als we ergens, dat is een uitgangspunt, als we nu dingen ontwikkelen, dan gaan we die samen oppakken. Uiteindelijk is die samenwerking met Rijswijk niet doorgegaan, dat is doorgegaan in een andere vorm, niet voor wat betreft het HR-gedeelte. Dat had ook met verkiezingen en weet ik veel wat nog allemaal meer te maken...” (P&O-lid, Delft)

Verder bleek vertragend in het proces te zijn geweest dat er een reorganisatie plaatsvond binnen Delft, waardoor functienamen en de bijbehorende taken, onder andere van iemand die nauw betrokken was bij het adoptieproces, veranderde. Hierdoor wist men soms niet zo goed welke paden bewandeld moesten worden. Het feit dat het Generatiepact was ingebed in een set van maatregelen om in totaal vijf miljoen euro te bezuinigen, waarbij een maatregel zat waardoor mensen drie jaar eerder met pensioen konden, bleek tevens een vertragende factor. Deze VUT-achtige maatregel heeft het in tegenstelling tot het Generatiepact uiteindelijk niet gered:

“de praktische reden waarom het uitwerken van al die voorstellen wat langer ook in het GMT duurde. (...) wij stonden in de startblokken, wij konden bijeenkomsten organiseren, maar het GMT had nog geen besluit genomen. En dat kwam omdat er een maatregel bijzat, en dat was een maatregel van drie jaar eerder met pensioen tegen anderhalf jaarsalaris. En daar liepen we wel een risico mee. Dat was aan de ene kant wel de meest elegante manier om heel snel wat formatie vrij te krijgen, want we zaten toen al in de fase waarop we 5.3 miljoen op het ambtenarenapparaat aan het bezuinigen waren. En dat is ook doorgezet. Uiteindelijk heeft dat voorstel het niet gered. En heb ik op een gegeven moment toen ik met mijn baas in het GMT zat, van 'oké, ik snap dat je die maatregel niet doet... maar laten we alsjeblieft die 60-80 en 80-90 regelingen, die hadden we toen geïntroduceerd, laten we daar alsjeblieft...’” (P&O-lid, Delft)

4.6 Casusbeschrijving Roosendaal

De middelgrote Noord-Brabantse gemeente Roosendaal (76.902 inwoners) heeft het Generatiepact niet geadopteerd. Wel heeft de gemeente eenmalig aan een aantal medewerkers een dergelijke regeling aangeboden en daar bewust niet de naam van het Generatiepact aan verbonden. De belangrijkste redenen om niet de volledige regeling te omarmen zijn de recente bezuinigingen binnen de gemeente en het feit dat de gemeente in het recente verleden een uittrederegeling heeft gehad, waardoor het ontbrak aan meerwaarde van de regeling:

“Als je bij ons kijkt... Wij hebben in 2013 een flinke financieel taakstelling gehad. Toen hebben we een ouderenregeling opgesteld. Toen zijn er iets van 60 tot 80 mensen uitgestroomd in de leeftijdscategorie ouder dan 60. Dus je ziet dat we eigenlijk al een heel groot percentage ouderen hebben laten uitstromen toen. Waardoor we ook merken van 'joh de kennis die we nu in huis hebben, willen we ook behouden.' Ja en het Generatiepact gaat ons daar verder niet mee helpen.” (P&O-lid, Roosendaal)

Door de P&O'er werd dan ook gesteld dat een nog groter verlies van kennis niet goed zou zijn voor de gemeente. De huidige samenstelling van het personeelsbestand lijkt dus zeer van belang te zijn geweest op het adoptiebesluit, evenals de redelijk gezonde financiële positie van de gemeente. De organisatie, die bezig om de laatste reorganisaties vorm te geven, lijkt de regeling dan ook

voornamelijk te zien in het kader van de uitstroom van oudere medewerkers en als maatregel om te bezuinigen. Dit laatste werd door de portefeuillehouder gesteld naar aanleiding van een verzoek vanuit het GO voor het Generatiepact:

“Ja, de gemeente Roosendaal was geen voorstander van het Generatiepact. We hebben dat wel ter sprake gebracht op het overleg. De verklaring van de portefeuillehouder hierin was dat zij al een slag hadden gemaakt voor wat betreft bezuinigingen.” (GO-lid, Roosendaal)

De recente uittrederegeling zorgde daardoor voor een gebrek aan toegevoegde waarde voor de organisatie, maar ook voor wat betreft de instroom van jongeren lijkt de organisatie al een slag te hebben gemaakt:

“Toen hebben we ook meer bezuinigd dan de taakstelling was, dus hebben we ook geld gebruikt om instroom weer te kunnen krijgen. Toen zaten we redelijk op slot. Het effect van die uitstroom was wel in die zin mooi dat we financieel geld overhielden waardoor we zeiden; 'dat kunnen we gebruiken voor de instroom'.” (P&O-lid, Roosendaal)

Dit bleek echter in beperkte mate te zijn gebeurd. Uiteindelijk heeft de gemeente besloten eenmalig een regeling aan te bieden aan haar oudere werknemers:

“Los daarvan hebben wij dit jaar nog een eenmalige regeling aangeboden. Er kwam een verzoek vanuit de medewerkers, en toen hebben we eenmalig gezegd; 'we doen een 80-90-100 regeling'.” (P&O-lid, Roosendaal)

Het P&O-lid gaf daarbij aan de instroom van jongeren wel degelijk belangrijk te vinden, waardoor de gemeente daar bij de eenmalige regeling nu dan ook aandacht voor heeft:

“Bij die 80-90-100 regeling, die eenmalige regeling die we gedaan hebben, hebben we echt gezegd; 'alles dat we daarmee besparen, komt ten goede aan de instroom van jongeren'.” (P&O-lid, Roosendaal)

Een vakbondslid in het GO kwam met het initiatief voor de regeling, terwijl het P&O-lid ook aangaf via zijn eigen kanalen (VNG, cao, A+O fonds) op de hoogte te zijn geweest van de regeling. De werknemersdelegatie uit het Georganiseerd Overleg, ondersteund door de vakbonden, waren grote voorstanders van de regeling en hebben het onderwerp dan ook regelmatig laten terugkomen in het GO. Daarbij hebben GO-leden geprobeerd het destijds heersende beeld over het Generatiepact recht te zetten, waarmee ze als sociale integratoren kunnen worden bestempeld. Door het P&O-lid werd bijvoorbeeld gedacht dat de regeling maar voor een beperkte groep interessant zou zijn:

“En ik vind het bij het generatiepact wel heel lastig, omdat je een relatief kleine groep iets aan gaat bieden, met een redelijk gering effect op de rest van de organisatie.” (P&O-lid, Roosendaal)

Ook hebben leden van het GO informatie over de stand van zaken van het Generatiepact verzameld, om zodoende druk te kunnen uitoefenen op het adoptiebesluit. De portefeuillehouder bleek niet gevoelig voor het feit dat andere gemeenten wel het Generatiepact hadden. Het functioneren ten opzichte van andere gemeenten speelde dus geen belangrijke rol in het adoptieproces van het Generatiepact:

“Hierin werd het A+O fonds gezien als een monitor van hoe het er voorstaat, en zijn we natuurlijk ook daar gaan kijken. Die regeling kent verschillende percentages, maar het mooie is dat de pensioenopbouw 100% blijft, dus ook die gegevens zoek je bij elkaar, om maar aan te geven van welke gemeenten, dan moet je je voorstellen dan zit je aan een

tafel... 'de gemeente Den Haag heeft dat gedaan en die gemeente...'. En dan te horen krijgen 'ja wij zijn die gemeente niet'." (GO-lid, Roosendaal)

De portefeuillehouder heeft uiteindelijk de knoop doorgehakt en 'nee' gezegd tegen de regeling, waarmee de invloed van de organisatieleiding op het adoptieproces groot is. Dat de gemeente ook andere mogelijkheden heeft rondom de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers lijkt hierin ook een rol te hebben gespeeld. Dit suggereert dat de gemeente over het algemeen veel aandacht heeft voor goede arbeidsvoorwaarden, wat in het geval van het Generatiepact negatief werkte op het adoptiebesluit:

"Ja, maar daarvan zeggen we wel: 'daar kunnen we ook via andere manieren aan die wensen toegeven.' We hebben hele flexibele werktijden. We kunnen met functies aan de slag gaan. Dus we hebben andere instrumenten om duurzame inzetbaarheid te bereiken. (...) maar als ik kijk wat we al doen, dan doen we volgens mij al heel veel, en er is best heel veel mogelijk. Op het moment dat een medewerker iets wil, of hij loopt tegen grenzen aan, dan ga je met elkaar het gesprek aan, en ga je kijken: 'hoe kunnen we je daarin helpen?' Heel veel kan dan al wel volgens mij." (P&O-lid, Roosendaal)

Ook lijkt het P&O-lid van de gemeente Roosendaal zelf sterke twijfels te hebben bij de werking van het Generatiepact voor wat betreft de effecten voor de duurzame inzetbaarheid van de oudere werknemers:

"(...) ben je fitter? Nee. Daar ben ik ook wel cynisch over hoor overigens, want je levert maar zo'n klein percentage werkuren in, vraag ik het mij af of dat echt veel gaat opleveren uiteindelijk." (P&O-lid, Roosendaal)

Daarnaast werden ook enkele bezwaren gezien vanwege de complexiteit rondom het herbezetten van de vrijgekomen ruimte:

"Dat is wel vrij lastig, want het is zo versnipperd over de organisatie, dus waar ga je die mensen inzetten? Het is niet zo dat je één functie ineens beschikbaar hebt en daar gaan we een jongere inzetten. Die mensen komen uit de hele organisatie, en die laten overal een klein beetje werk achter. Dat is heel lastig te vormen tot een nieuwe functie." (P&O-lid, Roosendaal)

Dit werd door het P&O-lid mede in het kader van de omvang van de gemeente genoemd. Een grote omvang van de gemeente zou hierin bevorderend kunnen zijn:

"Natuurlijk, het lokkertje is instroom van jongeren, maar je moet wel heel veel uitstroom genereren om jongeren te laten instromen... Ik denk dat je volume moet hebben, dus ik denk dat grote gemeentes makkelijker met het generatiepact uit de voeten kunnen dan kleine gemeentes, dat die volume kunnen genereren..." (P&O-lid, Roosendaal)

Er werd niet gedacht dat de regeling geld zou kosten. Er werd juist gedacht dat sommige gemeenten het Generatiepact adopteren in het kader van bezuinigingen, wat bij de gemeente Roosendaal dus niet meer nodig was. Door het GO-lid wordt daarbij gesteld dat in het geval van het Generatiepact het GO liever gezien had dat het beleid wat 'harder' zou zijn geweest. De gedachte daarbij is namelijk dat landelijk beleid dat niet concreet en juist 'zacht' is, voor problemen zorgt op de plaatselijke GO-tafels, wat in Roosendaal dan ook het geval bleek te zijn. De ruimte die er nu is bij het Generatiepact heeft volgens het GO-lid alleen zin bij een geolied geheel tussen GO en werkgever, wat in Roosendaal niet het geval is. Dit is dan ook de reden dat het GO over het algemeen niet vaak met het initiatief voor nieuw beleid komt, maar dat vaak de afdeling P&O met nieuwe ideeën aankomt:

"Ehm, het GO hier is vind ik meer een, slapend is een beetje oneerbiedig, maar niet echt

volledig actief. (...) Hoe meer informatie en ideeën die zo'n portefeuillehouder wil delen met zo'n GO, dan kom je wat vaker bij elkaar. En hier is het toch vaak, de laatste keer zeker en misschien de keren daarvoor misschien ook, dat de GO met agendapunten komt. Dat moet natuurlijk een wederkerigheid zijn, als het goed werkt. Ik ken het van andere gemeenten, en daar is het toch een toch wat intensiever en afgewogen wisselwerking. Maar goed, dat heeft ook allemaal te maken met welke politieke kleur wethouder, misschien welke gemeentesecretaris, is er een klik, wil het GO niet te veel of te weinig. Meerdere oorzaken.” (GO-lid, Roosendaal)

Vervolgens hebben GO-leden een onderzoek uitgezet onder medewerkers om de interesse voor de regeling te peilen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de eerdergenoemde eenmalige regeling die niet de naam van het Generatiepact mocht hebben. De eerder toegekende term ‘sociale integrator’ aan de GO-leden lijkt dan ook op zijn plaats. Zonder hun inzet lijkt deze eenmalige regeling namelijk niet van de grond te zijn gekomen:

“Na het zeg maar mislukken om het Generatiepact hier in Roosendaal tot stand te brengen, is vooral ook een collega van mij die momenteel in de OR zit, zijn we samen gestart met een enquête onder 60-plussers, even kort uitgelegd wat zo'n regeling inhoudt, met de vraag: 'zouden jullie met zo'n regeling mee willen doen?' (...) Ja, dat was nadat de leiding geen Generatiepact wilde, dus zijn we zelf aan de slag gegaan. Dat helpt soms ook. Dus mensen mobiliseren. En dat is op een gegeven moment goed uitgevallen, want heel veel mensen wilden meedoen. Een stuk of 40 of 50 uit m'n hoofd. Dat heeft uiteindelijk geresulteerd in een 20-tal mensen dat echt mee wilde doen. (...) En de verbazing schetst... De gemeentesecretaris vond het wel een goed idee. Dus toen is dat verder gaan rollen, en eigenlijk onder de randvoorwaarde dat het geen Generatiepact-naam mocht hebben, maar dat het onder de noemer van 'eenmalige regeling' valt. En dat betekent 'eenmalig', en een Generatiepact leg je meestal vast in je P&O-beleid, dat het een voortrollend iets is (...) Ik vind het een ontzettend goed instrument, ook persoonlijk, om het te omarmen en te gebruiken waarvoor het kan dienen. Dus ik ben echt een ontzettende voorstander ervan. Ik vind het echt een gemiste kans voor de leiding hier in Roosendaal dat ze het niet gedaan hebben. Maar voor hun waren er argumenten die ze belangrijk vonden, dat in hun keuze.” (GO-lid, Roosendaal)

4.7 Casusbeschrijving Den Haag

De grote gemeente Den Haag (519.988 inwoners) heeft sinds 1 oktober 2015 een Generatiepact. Daarmee was Den Haag de eerste grote gemeente met een Generatiepact. De belangrijkste reden voor de gemeente om de regeling te adopteren kan binnen de samenstelling van het personeelsbestand gevonden worden. Er bestond namelijk een sterke wens voor verjonging van het personeelsbestand, waarbij de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers tevens van belang was:

“en daar is onder andere uit voortgekomen het idee van een methode zoeken die enerzijds het mogelijk maakte dat oudere werknemers na hun zestigste duurzaam inzetbaar blijven tot hun AOW-leeftijd. (...) Anderzijds was de doelstelling ook, tegen de achtergrond van de stijgende gemiddelde leeftijd van het ambtenarenkorps van de gemeente Den Haag, en ik denk ook van andere overheden, iets te doen aan de aantrekkelijkheid van de gemeenten als werkgever voor jongeren. Jongere instromers was misschien nog wel het belangrijkste doel van het Generatiepact. (...) Doordat we merken dat we vaardigheden missen, met name digitale vaardigheden, dat we behoefte hebben aan het intern ook hebben van de doelgroep die we buiten ook bedienen.” (GO-lid, Den Haag)

De aantrekkelijkheid als werkgever, het willen zijn van een afspiegeling van de samenleving en het belang van jongeren voor de kwaliteit van het ambtenarenkorps komen dus tevens duidelijk naar voren.

“het professionalisme van het vanzelfsprekend uitwisselen van vaardigheden van jong naar oud en van oud naar jong en alles wat daar tussen zit, ook een kwaliteit is van een ambtenarenkorps.” (GO-lid, Den Haag)

Het feit dat de PvdA-wethouder Rabin Baldewsingh zich hard heeft gemaakt voor de komst van de regeling omdat het goed in zijn politieke denkbeelden paste, is daarbij zeer belangrijk geweest. De rol van de organisatieleiding is dus aanzienlijk bij het adoptieproces van het Generatiepact bij Den Haag:

“Ik denk dat met name de wethouder daar wel een heel bepalende rol in heeft gehad, en andere mensen... ja minder. (...) het was met name de wethouder die dit gewoon een heel belangrijk instrument vond, en dat moest er komen en dat zou een succes worden, en dat is het nu ook (...) Op het moment dat een wethouder zegt 'ik weet het niet', dan gaat zo'n organisatie ook niet keihard daarvoor lopen... het moet wel gedragen worden. En je merkt wel een bepaald enthousiasme over het Generatiepact in de loop der jaren, en met name bij deelnemers. Maar het is met name de wethouder geweest die een hele belangrijke rol hierin heeft gehad.” (P&O-lid, Den Haag)

De locatie lijkt op basis van bovenstaand citaat tevens van belang te zijn geweest in het adoptieproces. De hoge jeugdwerkloosheid in de gemeente Den Haag speelde namelijk mee, omdat de gemeente met het Generatiepact een kans zag deze werkloosheid aan te pakken. Daarbij voelden medewerkers zich verantwoordelijk iets aan deze problematiek te doen:

“‘Het zou je eigen kleinkind kunnen zijn’ zeggen we dan tegen de ouderen. Die komen nu niet aan de bak en doordat jij flexibel bent, mag jouw kind of kleinkind aan de bak. (...) dat was nadrukkelijk een argument, want de jeugdwerkloosheid hier in Den Haag was echt hardnekkig.” (GO-lid, Den Haag)

De vakbonden hebben de regeling aangedragen en op de agenda gezet bij de wethouder. Zij zagen het Generatiepact daarbij ook als mooie mogelijkheid om zich als vakbonden te profileren voor jongeren, en het belang om daarbij georganiseerd te zijn, te laten zien:

“Dat we dit echt als een maatregel die past bij een moderne vakbond vonden passen. Het is niet alleen het ouderenfeestje, maar nadrukkelijk ook het doel: jongeren die moeilijk aan een baan komen in de publieke diensten, dat is toch doodzonde dat ze thuis duim zitten te draaien terwijl wij erom staan te schreeuwen, en als dit kan passen, fantastisch. Ik heb dat gemerkt in de betrokkenheid van sommige mensen, als je het argument gebruikt van 'het kan je eigen kind of kleinkind zijn'. Dat is zo'n sterk argument. (...) Ja, dus daarmee ja was ook het vooroordeel van 'ja dat is een mooi ouderenfeestje', was meteen van tafel.” (GO-lid, Den Haag)

De afdeling P&O heeft zich volledig ingezet voor de komst van de regeling, nadat ze in eerste instantie de regeling zag als een kostenpost:

“Nou dus toen zijn er wat varianten geweest en toen zeiden de P&O-ambtenaren: 'dat is wel nadelig, want dat kost toch wel geld voor de werkgever’” (GO-lid, Den Haag)

Ook het GO-lid was zelf van mening dat de regeling de gemeente geld zou kosten, wanneer je het in engere zin zou bekijken:

“Nee, want ik denk dat het netto, als je het een beetje smal bekijkt, het de werkgever ook wel een beetje geld kost, want hij krijgt natuurlijk wel een dag minder productiviteit van een werknemer boven de 60 die deelneemt, en jongeren zijn weliswaar goedkoper, maar voor de ouderen moet hij evengoed de 100% pensioenafdracht doen, en als je dat kapitaliseert, ik heb het sommetje niet bij de hand, maar volgens mij kost het netto de

werkgever wel wat. Maar gelet op de bijvangst die deze maatregel ook heeft...” (GO-lid, Den Haag)

Het eerste beeld voor de regeling was daarbij dat het weer een maatregel voor de ‘oudjes’ zou zijn, maar de vakbonden hebben dat beeld snel weten om te draaien. De vakbonden, die hun achterban goed hebben geënthousiasmeerd over de regeling, hebben de organisatie daarbij kunnen overtuigen van de voordelen van de regeling, zoals verminderd ziekteverzuim en meer energie bij de werknemers. Deze sociale integratoren hebben dus gezorgd voor een succesvolle vertaling:

“dus wij hebben in de vakbonden eigenlijk altijd gepleit voor 'kijk eens welke mooie dubbeldoelstellingen je hier hebt, dat kan je met andere personeelsinstrumenten misschien ook wel bereiken, maar dan moet je ze allemaal naast elkaar zetten en hier heb je een maatregel voor meerdere doelstellingen, dus dat mag je ook wel wat extra geld waard zijn, als je daarmee de doelstellingen dichterbij kunt brengen, fantastisch.' Dus kijk niet alleen naar het budget, wat de ambtenaar kost die de vierde dag wel betaald krijgt, maar niet werkt... Als je het zo aanvliegt, dan kost het altijd geld. Je moet ook kijken naar wat een jongere, die goedkoper is, versneld binnenstroomt en wat dat doet met de professionaliteit van het korps. Je moet kijken naar de langere inzetbaarheid en wellicht minder ziekteverzuim van de oudere werknemer, en dat zijn allemaal productiviteitsverhogende prikkels, dat moet je toch ook wat waard zijn. Dus wij probeerden het steeds breed te houden, terwijl als je het ook zou kunnen zien als een kostenpost. En dat bleek voldoende overtuigend om Baldewsingh mee te krijgen” (GO-lid, Den Haag)

Na het enthousiasmeren van de achterban, kan er gesteld worden dat er druk ontstond vanuit de werknemers om over te gaan tot de adoptie van de regeling. Onder medewerkers bestond dus grote behoefte voor de komst van de regeling:

“Ja, je spreekt weleens mensen, en zeker toen daar intern wat publiciteit voor kwam, en toen vroegen mensen 'wanneer gaat dan in'? En dan gaan mensen rekenen, van 'ben ik aan de beurt? Weten jullie het al'? Er waren echt, ik ben niet bestookt, maar we kregen regelmatig vragen, van 'hoe staat het er mee, en als jullie het nou snel doen, dan kan ik ook nog beslissen'. Dus dat vuurtje brandde wel. Dat werd wel interessant gevonden dus, ook kijkende naar hun eigen situatie.” (GO-lid, Den Haag)

Bij het proces heeft de gemeente Den Haag geen gebruik gemaakt van adviesbureaus. De gemeente Den Haag is van mening dat een dergelijk grote gemeente dat zelf moet kunnen doen. Wel heeft Den Haag gekeken bij Groningen, die als eerste gemeente de regeling had. Daarbij werd vermeld dat de gemeente voornamelijk met andere grote gemeenten contact heeft. Dit gebeurt dan veelal via de G4, de G32, de VNG en de vakbonden, waar de gemeente dus allemaal korte lijntjes mee lijkt te hebben. De enige bezwaren die er intern waren over de regeling gingen over het feit dat de regeling waarschijnlijk niet aantrekkelijk voor de lagere loonschalen zou zijn. Uiteindelijk hebben ze besloten de regeling toch te adopteren.

4.8 Casusbeschrijving Rotterdam

De grote gemeente Rotterdam (633.471 inwoners) heeft geen Generatiepact. Rotterdam heeft in eerste instantie besloten om het Generatiepact niet te adopteren. Ten tijde van dit onderzoek heroverweegt de gemeente dit besluit. Het belangrijkste argument voor Rotterdam om niet in zee te gaan met het pact zijn de hoge verwachte kosten van de regeling. Daarbij leek de organisatie van mening te zijn dat vooral de oudere werknemers zouden profiteren van de regeling:

“Wat bijzonder is, is dat we in 2016 een onderzoek hebben gedaan naar 'wat willen we nou, wat kunnen we er mee?' En dat is gestrand. Waar het er eigenlijk op neer kwam; 'ja,

het is vooral leuk voor de mensen van zestigplus, maar verder zien we wel problemen om daar mensen mee aan te nemen, het kost veel geld'. We hebben een business case opgesteld, en daar bleek dat het 42.000 euro nog kost om iemand aan te nemen als je volledig wilt uitwisselen. En daarvan is toen gezegd van 'nou, dan levert de meerwaarde onvoldoende op ten opzichte van het kostenaspect.'” (P&O-lid, Rotterdam)

Overige argumenten, zoals het willen zijn van een afspiegeling van de samenleving, meer instroom van jongeren en duurzame inzetbaarheid van ouderen werden wel als belangrijk ervaren, maar haalden het dus allemaal niet tegenover de verwachte kosten van de regeling. De wens om wel aan verjonging te doen, komt mede voort uit het feit dat door recente bezuinigingen de gemeente afscheid heeft moeten nemen van een aantal jongeren. Daarnaast hebben er veel efficiëntieslagen plaatsgevonden in de hele organisatie. Rotterdam heeft de regeling daarbij vanwege deze recente bezuinigingen, efficiëntiewinst en de afslanken van de organisatie nooit in het kader van bezuinigingen willen zien:

“Nee. Het punt is dat wij hier in 2012 een enorme bezuinigingsoperatie hebben ingezet. We hebben een motie gehad van de wethouder organisatie: 'we gaan bezuinigen, het ambtenarenapparaat moet flink slinken'. En dat betekent dat we ook daar wel gezocht hebben naar het slimmer werken, efficiënter werken, maar dat we de besparingen van 'we moeten met minder mensen', dat heeft heel veel reorganisaties ook opgeleverd. Iedereen werd daar ook wel moe van. We hebben het echt zwaar gehad. Dus het Generatiepact zal nooit een herhaling zijn van dat verhaal. Wat we zien is dat we als we niks doen, we boven de 50 uitkomen met de gemiddelde leeftijd. Daar zitten we nu nog onder. Dat als we lang genoeg wachten, de mensen vanzelf met pensioen gaan maar dat dat te lang duurt... Dus als je dat wilt versnellen, kan je het Generatiepact daarvoor inzetten, dat is wenselijk. Want we zien ook dat mensen het niet altijd even goed volhouden. Want dat zie ik ook als een van de voordelen van het Generatiepact, dat je mensen in staat stelt op een goede, gezonde manier de eindstreep van de AOW-datum halen.” (P&O-lid, Rotterdam)

Hieruit blijkt mede dat het P&O-lid zelf een voorstander is van de komst van het Generatiepact. Ook vanuit de verschillende afdelingen, ‘clusters’ genoemd, werd aangegeven dat er behoefte bestond aan het Generatiepact. De Centrale Ondernemingsraad (COR) is tevens een groot voorstander van de regeling en zij hebben dan ook regelmatig het punt op de agenda gezet binnen de gemeente:

“Dan komt dat regelmatig op de agenda, van 'hoever is het ermee?’” (P&O-lid, Rotterdam)

Daarnaast hebben ze middels een onderzoek onder medewerkers druk proberen te zetten op het adoptiebesluit:

“Ik weet dat de meneer die wij uit de COR hebben gesproken, dat is een vakbondslid, en die heeft wel heel duidelijk de mening van 'ik wil dat we daar wat mee doen' (...) de COR zegt 'we hebben zeventig geïnteresseerden’” (P&O-lid, Rotterdam)

Een medewerker van de afdeling P&O heeft vervolgens alle benodigde informatie opgezocht over het Generatiepact. Hierbij heeft de gemeente zowel gekeken bij gemeenten die wel en gemeenten die niet in zee zijn gegaan met de regeling. Rotterdam hecht daarbij veel waarde aan het kijken bij gemeenten met een vergelijkbare grootte. De gemeente trekt dan ook vaak samen op met de andere G4-gemeenten, omdat de problematiek binnen die gemeenten veel relevanter is dan een kleine gemeente voor Rotterdam. De gemeente zag de grote omvang verder niet per se als een voordeel bij het adopteren van het Generatiepact:

“Nou, wij hebben natuurlijk veel meer mensen, maar we hebben ook veel meer soorten functies. Wat je ziet in kleinere gemeenten is dat er veel meer combinatiefuncties zijn, iemand doet dit, dit, dit en dit en daar hebben wij vier verschillende mensen voor rondlopen. Dus als je gaat denken in vervanging 'jantje gaat weg, hoe moeten we dat

invullen' is dat eigenlijk net zo moeilijk. (...) en dat er maar een klein stukje beschikbaar komt, en als er hier iemand weggaat, daar iemand weggaat en daar en hier, en die vier misschien wel die ene fte opleveren, wat gaat die dan doen?" (P&O-lid, Rotterdam)

Een ander aspect dat mogelijk van invloed was op het niet adopteren van het Generatiepact was het feit dat de gemeente meerdere andere mogelijkheden heeft rondom de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers en de instroom van jongere medewerkers, wat suggereert dat de gemeente over het algemeen veel aandacht heeft voor goede arbeidsvoorwaarden.

4.9 Tussenconclusie

De achtergrond, inhoud en verspreiding van het Generatiepact zijn evenals de adoptieprocessen bij de zes gemeenten nu bekend. Daarbij is het nu helder welke zaken van invloed zijn geweest op het adoptiebesluit bij de zes gemeenten. Deze casusbeschrijving vormt de basis voor de analyses in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 5: Analyse

In dit hoofdstuk volgen vijf analyses om de factoren inzichtelijk te krijgen die verklaren waarom gemeenten verschillen in de adoptie van het Generatiepact. De eerste drie analyses zijn gebaseerd op de vergelijking tussen een adopterende- en een niet-adopterende gemeente uit dezelfde grootteklasse. De resterende twee analyses zijn gebaseerd op de vergelijking van enerzijds alle niet-adopterende gemeenten met elkaar en vervolgens alle adopterende gemeenten met elkaar. Aan het eind van elke analyse volgt een figuur met het initiële conceptuele model, waarbij is aangegeven welke versimpeling, aanpassing of verrijking van het model noodzakelijk is op basis van die vergelijking. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag op basis van de vijf analyses beantwoord. Hieronder volgt allereerst de between casevergelijking van de kleine gemeenten Elburg en Midden-Drenthe.

5.1 Between case analyse klein: Elburg - Midden-Drenthe

Ten eerste is in de vergelijking van beide kleine gemeenten een verschil te zien in hoeverre respondenten in beide gemeenten problemen ervaren voor wat betreft de *samenstelling van het personeelsbestand*. Waar in Midden-Drenthe een duidelijke noodzaak ervaren werd om iets met de hoge gemiddelde leeftijd en het lage aandeel jongeren te doen, kwam dit bij Elburg minder sterk naar voren:

“Maar wij zeggen 'joh, wij hebben geen probleem, dus waarom gaan we het generatiepact adopteren?’” (P&O-lid, Elburg)

Hiermee vormt de samenstelling van het personeelsbestand, en de opvattingen daarover, onderdeel van de verklaring waarom Midden-Drenthe en Elburg van elkaar verschillen in de adoptie van het Generatiepact. Het willen geven van jongeren een kans in Midden-Drenthe past daarbij in de redenen voor het willen zijn van een *representative bureaucracy* (Groeneveld & Van de Walle, 2010). De *financiële positie* is eveneens een verklarende factor in deze vergelijking. Waar het Generatiepact bij de adopterende gemeente Midden-Drenthe ook zeker gezien werd in het kader van bezuinigingen, leek de noodzaak hiertoe bij de niet-adopterende gemeente Elburg veel minder aanwezig te zijn. De conservatieve houding voor wat betreft de inzet van middelen bij Elburg, die te maken zou hebben met de locatie in de *Bible Belt*, is bij de gemeente Midden-Drenthe niet waargenomen. Dit suggereert dat de *locatie* van de gemeente eveneens verklarend is voor het verschil in de adoptie van het Generatiepact bij de kleine gemeenten. Het argument om mensen niet te willen betalen voor uren die ze niet werken bij Elburg, werd bij Midden-Drenthe dan ook niet genoemd. Uit de literatuur kwam het belang van de locatie van de gemeente ook al naar voren (Reddick, 2004; Norris & Moon, 2005). Echter, de conservatieve houding rondom het uitgeven van middelen in de *Bible Belt* lijkt wel een extra dimensie te geven aan wat Norris en Moon (2005: 72) stelden dat de adoptie van innovaties te maken heeft met de *“local government characteristics, including type and form of government, metropolitan status and region”*. Het niet beschikbaar stellen van middelen om de uitstroom van oudere werknemers of de instroom van jongeren te vergroten kan worden geplaatst onder een beperkte organisationele ruimte (zie ‘financiële situatie’). Dat een beperkte organisationele ruimte gebaseerd kan zijn op een conservatieve houding van de organisatie vormt een interessante aanvulling op de literatuur (Damanpour, 1991: 559).

Daarnaast lijkt bij de gemeente Midden-Drenthe in tegenstelling tot de gemeente Elburg een concrete aanleiding te zijn geweest voor het Generatiepact: het onderzoek van de stagiaire. Dit lijkt onder andere de weg te hebben vrijgemaakt bij Midden-Drenthe voor de komst van de regeling, wat bij Elburg niet het geval is. Het belang van een *activatieprikkel* bleek eerder uit het onderzoek van Dijkshoorn (2015), en lijkt eveneens verklarend in deze vergelijking. Bovendien verschillen beide gemeenten voor wat betreft de inzet van bepaalde mensen die zich hard maakten voor de komst van

de regeling: sociale integratoren. In Midden-Drenthe hebben P&O-leden zich duidelijk ingezet voor de komst van het Generatiepact, waarbij zij ook daarna hebben geprobeerd 'zieltjes te winnen' voor deelname aan de regeling. In Elburg zijn er tijdens de interviews geen mensen binnen de organisatie naar voren gekomen die een dergelijke rol in het adoptieproces van het Generatiepact op zich hebben genomen. Hierdoor is de invloed van *sociale integratoren* tevens een verklarende factor in deze vergelijking, wat overeenkomt met uitkomsten uit eerder onderzoek (Bessant & Rush, 1995; Howell & Shea, 2001; Sahlin & Wedlin, 2008; Tushman & Katz, 1980; Dijkshoorn, 2015). De vakbondsadviseur in Elburg lijkt zich wel op een dergelijke manier te hebben ingezet voor de komst van de regeling, maar dit kreeg geen voet aan de grond. Dit suggereert dat ook sociale integratoren binnen de organisatie noodzakelijk zijn voor een succesvolle adoptie van het Generatiepact. De invloed van de vakbonden in Midden-Drenthe op de gemeente lijkt daarbij een stuk groter dan in Elburg:

"Versneld heeft dat de vakbond, die was positief. Dat helpt zeker. Want dan hoeven wij niet zo lang na te denken." (GO-lid, Midden-Drenthe)

Hierdoor kan de *invloed van de vakbonden* eveneens onderdeel uitmaken van de verklaring waarom de beide kleine gemeenten van elkaar verschillen voor wat betreft de adoptie van het Generatiepact. Ook de *rol van de P&O-afdeling*, die nog niet in de bestaande literatuur naar voren kwam, lijkt verklarend te zijn. In tegenstelling tot de adopterende gemeente Midden-Drenthe, was deze afdeling in Elburg dus tegen de komst van de regeling. In beide casussen is het advies van de afdeling P&O overgenomen, waarmee hun rol in beide adoptieprocessen zeer van belang is.

In beide casussen heeft *de organisatieleiding* geen doorslaggevende rol gespeeld in de adoptiebeslissing. Dit terwijl de eerdere literatuur een belangrijke rol voor de organisatieleiding zag (Podsakoff et al., 1990; Considine et al., 2009; Greenhalgh et al., 2004). Wel komt het belang van voldoende *draagvlak* voor het Generatiepact in deze vergelijking naar voren, waar in de huidige literatuur nog geen expliciete aandacht voor bestaat. Waar bij Midden-Drenthe naar voren kwam dat de afdeling P&O, de vakbondsadviseur en daarom ook snel het GO enthousiast waren over de regeling, lijkt dit in Elburg voornamelijk voor de vakbondsadviseur te gelden. Uit deze vergelijking blijkt dat alleen steun vanuit de vakbonden niet genoeg is, maar dat er meer draagvlak, ook binnen de organisatie, noodzakelijk is. In beide gemeenten lijkt de rol van het GO niet doorslaggevend te zijn geweest. Dit in tegenstelling tot eerdere literatuur, waar een belangrijke *rol voor de overlegorganen* werd toegeschreven (Auerbach, 1990; Galinsky, 1991; Glass & Fujimoto 1995).

Eveneens niet verklarend in deze vergelijking is de *aandacht voor goede arbeidsvoorwaarden*, die beide gemeenten lijken te hebben en daarmee niet het verschil in adoptie kunnen verklaren. Waar dit in Midden-Drenthe als een bevorderende factor werd gezien, leek in Elburg dit de komst van het Generatiepact juist te verhinderen, aangezien er dus genoeg andere mogelijkheden binnen de gemeente aanwezig waren rondom duurzame inzetbaarheid:

"Nee, het was echt 'wij hebben voldoende mogelijkheden om mensen te helpen'."
(Vakbondsadviseur, Elburg)

De casus Midden-Drenthe sluit daarmee aan op eerder onderzoek waaruit blijkt dat het in hoge mate aandacht hebben voor goede arbeidsvoorwaarden (rondom duurzame inzetbaarheid), positief uitwerkt op de adoptie van een innovatie (Korteland, 2010; Lambert, 2000, waar de situatie in Elburg eerder het tegenovergestelde bewijst: veel aandacht hebben voor goede arbeidsvoorwaarden is niet per se een bevorderende factor voor de komst van het Generatiepact.

Bij de gemeente Elburg lijkt tevens mee te spelen dat het niet adopteren van het Generatiepact in lijn ligt met de eerdere beslissing om leeftijdsverlofdagen af te schaffen, waarbij het adopteren van het Generatiepact daarmee niet *compatibel* zou zijn met de bestaande werkwijzen. Daarbij gold de negatieve associatie met de VUT. Bij de gemeente Midden-Drenthe werd hier geen melding van gemaakt. In Elburg lijkt de *logic of appropriateness* (Pollit, 2002) mee te spelen, omdat een in het

verleden bepaalde richting, invloed heeft gehad op wat nu 'gepast' zou zijn (*path dependency*): het niet adopteren van het Generatiepact (Piersson, 2000). Ondanks dat in Midden-Drenthe dit recente verleden niet duidelijk is geworden, kan *compatibiliteit* wel onderdeel uitmaken van de verklaring voor het verschil in adoptie. Dit komt omdat in Elburg dit bezwaar meer dan in de adopterende gemeente Midden-Drenthe naar voren kwam, wat suggereert dat het daar geen rol van betekenis heeft gespeeld.

Verder lijkt institutionele druk de gemeente Midden-Drenthe eerder te bereiken dan de niet-adopterende gemeente Elburg. Dat er op nationaal niveau overeenstemming over het Generatiepact is bereikt en omdat de vakbondsadviseur enthousiast was, wat daarmee de legitimiteit en rechtszekerheid van de gemeente kan verbeteren (Greenhalgh et al., 2004; Korteland, 2010; Korteland & Bekkers, 2008; Pollitt, 2002; Ringeling, 2004), kan mede in het kader van institutionele druk gezien worden. De landelijke cao-afspraken rondom het Generatiepact, oftewel een nationaal initiatief, die in Midden-Drenthe een bevorderende factor waren bij het proces, lijken het proces in de gemeente Elburg minder te hebben beïnvloed. Mogelijkerwijs speelt hier de wens voor eigenheid van de gemeente mee. De gemeente Midden-Drenthe lijkt dan ook eerder beleid van vergelijkbare buurgemeenten te adopteren dan dat Elburg dat zou doen. Naast het feit dat de invloed van de vakbondsadviseur in Elburg kleiner lijkt dan in Midden-Drenthe, lijkt de niet-adopterende gemeente Elburg dus minder gevoelig te zijn voor druk vanuit *maatschappelijke en wettelijke normen* dan de adopterende gemeente Midden-Drenthe. In de nabije omgeving in beide gemeenten waren er verder gemeenten die het Generatiepact geadopteerd hadden of daar vergevorderd mee waren, waar vanuit druk zou kunnen ontstaan. Eveneens werden er in beide gemeenten vooraf vergelijkbare problemen voorzien ten aanzien van de komst van het Generatiepact, zoals problemen rondom de herbezetting van formatieplekken en bezwaren rondom de beperkte *omvang* bij het wegvallen van formatieruimte op een kleine afdeling. In beide gemeenten werd de regeling daarmee in zekere zin als *complex* beschouwd, wat eveneens geen verklarende factor kan zijn waarom beide gemeenten verschillen in de adoptie van het Generatiepact.

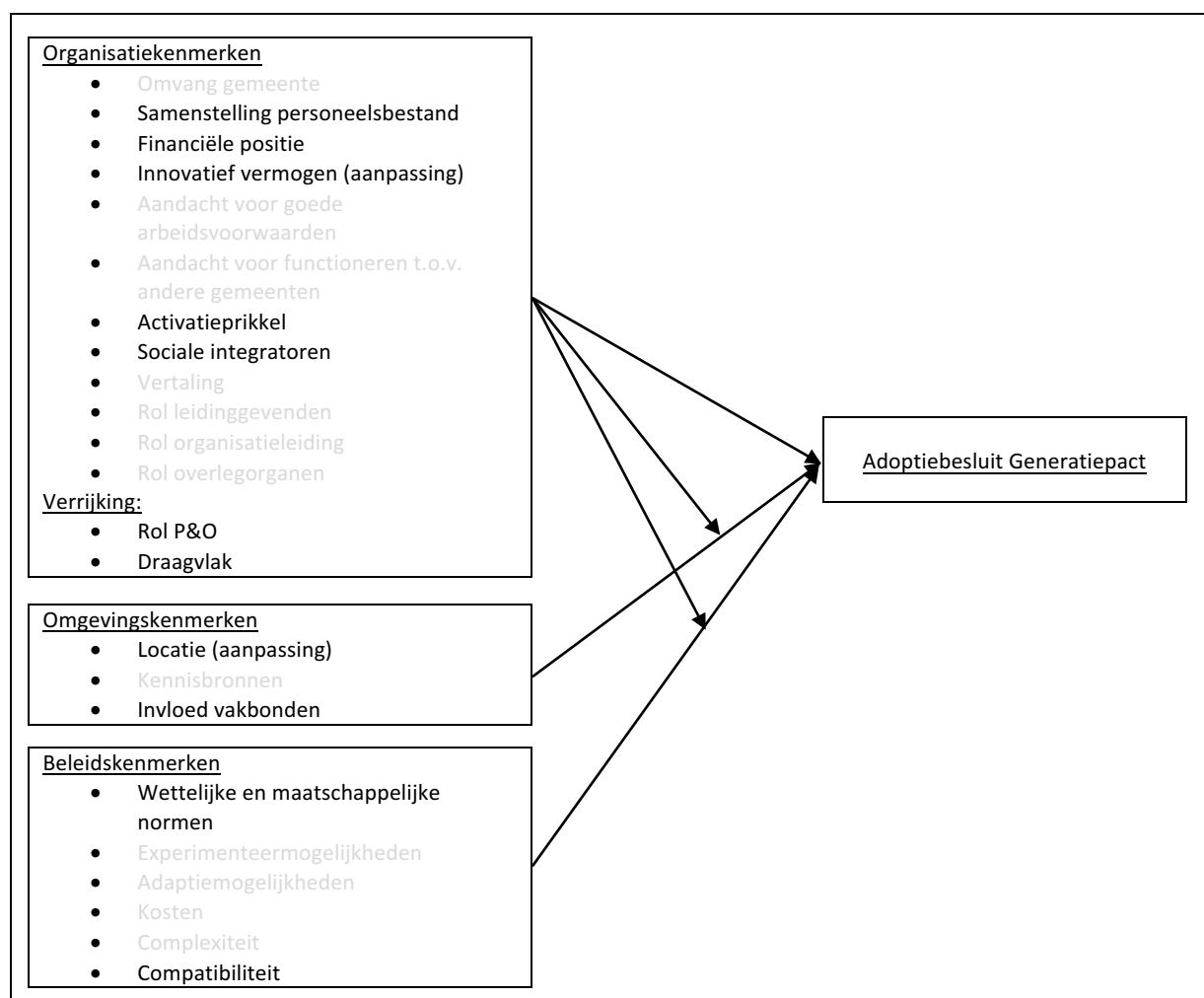
In beide organisaties wordt melding gemaakt van weerstand vanuit de organisatie. In Elburg werd dan ook gedacht dat medewerkers het Generatiepact als een bedreiging om te veranderen zouden zien, waar dit beeld in Midden-Drenthe onmiddellijk werd weerlegd. Zowel de HRM-literatuur als de innovatieliteratuur bieden weinig handvatten om weerstand vanuit de organisatie te verklaren. Het beste kan dit punt als een aanvulling op het *innovatief vermogen* van een organisatie gezien worden. Daarmee is het innovatief vermogen van een gemeente op basis van deze vergelijking verklarend voor de adoptie van het Generatiepact, omdat het vermogen in de adopterende gemeente om weerstand naast zich neer te leggen groter leek dan in de niet-adopterende gemeente. De weerstand vanuit de leidinggevenden bij de adopterende gemeente Midden-Drenthe heeft geen invloed gehad op het adoptiebesluit. Beide gemeenten hebben verder aandacht voor *adaptiemogelijkheden* en passen beleid dan ook graag aan de organisatie aan. De motieven daarachter lijken echter anders. Waar in Midden-Drenthe het Generatiepact zo goed mogelijk op de bestaande werkwijzen is aangepast (en daarbij overeenkomt met de literatuur: Hays, 1996; Rogers, 2003; Korteland, 2010: 42), leek hier bij Elburg ook de wens voor autonomie achter te zitten, waardoor vaak van de bestaande opties wordt afgeweken. De gemeente Elburg hecht veel waarde aan zelfstandigheid en lijkt vanwege de vele samenwerkingsverbanden in de regio haar eigenheid en autonomie te willen bewaren:

"Ja. En dat is wat mij betreft ook een van de problemen van Elburg, daar hebben ze HRM-beleid wat erg afwijkt volgens mij van de andere gemeenten." (Vakbondsadviseur, Elburg)

Dit geeft een nieuwe dimensie aan de bestaande literatuur over de adaptiemogelijkheden, maar lijkt niet verklarend te zijn in deze vergelijking. In het onderzoek van Dijkshoorn (2015) kwam al wel de wens voor autonomie naar voren bij een dreigende gemeentelijke samenvoeging.

5.1.1 Tussenconclusie

In de vergelijking van de kleine gemeenten komen zowel organisatiekenmerken, omgevingskenmerken als beleidskenmerken naar voren die verklarend zijn. De organisatiekenmerken hebben zowel oorsprong binnen de bestaande literatuur als daarbuiten en zijn: problemen rondom de samenstelling van het personeelsbestand, de financiële positie van de gemeente, het innovatief vermogen, de rol van een activatieprikkel en ten slotte de invloed van sociale integratoren. De rol van P&O en het belang van voldoende draagvlak vormen interessante aanvullingen en vinden nog geen expliciete oorsprong in de literatuur. Voor wat betreft omgevingskenmerken geldt dat de locatie van de gemeente en de invloed van de vakbonden verklarende factoren zijn. De conservatieve houding bij Elburg wat met de locatie van de gemeente te maken zou hebben vormt een interessante aanvulling op de bestaande literatuur over de locatie van een gemeente. Ten slotte geldt voor wat betreft beleidskenmerken dat wettelijke en maatschappelijke normen en compatibiliteit verklarende factoren zijn. Voor wat betreft de overige uit de literatuur afkomstige factoren geldt dat ze niet verklarend zijn in deze vergelijking. In figuur 5.1 is de aangepaste versie van het conceptueel op basis van deze vergelijking te zien.



Figuur 5.1. Aanpassing van het conceptueel model op basis van de vergelijking tussen kleine gemeenten.

5.2 Between case analyse middelgroot: Roosendaal – Delft

De eerste factoren die het verschil in adoptie verklaren tussen Roosendaal en Delft kunnen niet los van elkaar gezien en besproken worden. Dit zijn: de samenstelling van het personeelsbestand, de financiële positie en de wens voor afslanking van de organisatie. Ondanks dat in Delft aangegeven is dat bezuinigingen niet de reden waren voor de komst van het Generatiepact, heeft het wel meegespeeld bij het adoptiebesluit. Door aan de ene kant de zorgelijke financiële positie van de gemeente en aan de andere kant de wens om naar een regiegemeente te bewegen, wat bij Roosendaal niet naar voren is gekomen, had de organisatie een stevige wens om in te krimpen. Dit was bevorderend voor de komst van het Generatiepact, waar in Roosendaal ten tijde van het adoptiebesluit de financiële situatie beter leek dan in Delft. Door recente bezuinigingsronden waarbij ook een ouderenregeling zat, was er geen noodzaak om af te slanken binnen de organisatie. Sterker nog, men had door de ouderenregeling de wens om de aanwezige kennis te behouden aan de organisatie, wat belemmerend werkte op het adoptiebesluit van het Generatiepact:

“We moeten merken dat het meerwaarde gaat hebben. En we merken nu dat het het tegenoverstelde effect gaat bereiken, dat heel veel kennis verloren gaat, ook al verloren is gegaan de afgelopen jaren. Die balans moet gewoon goed blijven.” (P&O-lid, Roosendaal)

Voor wat betreft de *financiële positie* en de *samenstelling van het personeelsbestand*, komt het met de literatuur overeen dat deze factoren verklarend zijn in het adoptieproces van het Generatiepact (Auerbach, 1990; Goodstein, 1994; Schippers & Siegers, 1992; Den Dulk, 2001; Damanpour, 1991). Wel lijkt de bestaande literatuur nog weinig aandacht te besteden aan recente gebeurtenissen rondom deze factoren, zoals recente in- of uitstroom van medewerkers of recente bezuinigingen. Door de bezuinigingen had de gemeente Delft in het recente verleden namelijk afscheid moeten nemen van meerdere jongeren, wat later in het proces invloed had op de sterke wens voor verjonging binnen de organisatie. De invloed van de *wens voor afslanking van de organisatie*, die voor een deel samenhangt met de eerdergenoemde factoren, is tevens een verklarende factor in deze vergelijking. Hier biedt de bestaande literatuur eveneens weinig handvatten voor. De rol van bezuinigingen en de wens om naar een regiegemeente te bewegen, lijken mee te spelen bij deze wens voor afslanking. Daarnaast verschillen de beide gemeenten voor wat betreft een aanwijsbare aanleiding om de regeling te adopteren. De uitgevoerde Strategische Personeelsplanning zorgde bij Delft voor bewustwording dat er iets moest gebeuren rondom de instroom van jongeren en dat er dus gericht bezuinigd moest worden, waar dit bij de gemeente Roosendaal geen bewustwording met zich mee lijkt te hebben gebracht. De uitgevoerde SPP in Delft kan daarmee als een *activatieprikkel* worden aangemerkt (Dijkshoorn, 2015). Ditzelfde geldt voor de gemiddelde leeftijd van de gemeente die driemaal op rij boven het landelijk gemiddelde zat, wat voor Delft tevens druk met zich meebracht hier iets aan te doen.

Verder is de *rol van de organisatieleiding* ook verklarend in deze vergelijking, wat overeenkomt met de bestaande literatuur (Podsakoff et al., 1990; Considine et al., 2009; Greenhalgh et al., 2004). Waar de portefeuillehouder in Delft overtuigd was van de regeling en de weg daarvoor in de organisatie vrijmaakte, was de portefeuillehouder in Roosendaal tegen de komst van de regeling. Daarbij lijkt de rol van voldoende *draagvlak* binnen de organisatie voor de komst van het Generatiepact, waar in de bestaande literatuur dus nog weinig specifieke aandacht voor is, ook van groot belang bij het verklaren van het verschil in adoptie van het Generatiepact. In beide gemeenten was het GO voor de komst van de regeling, evenals de vakbonden. In Delft was echter, in tegenstelling tot de niet-adopterende gemeente Roosendaal, ook nog de portefeuillehouder en de afdeling P&O voorstander van het Generatiepact. Hieruit kan gesteld worden dat er meer draagvlak in de organisatie noodzakelijk is dan alleen het GO en de vakbondsadviseur.

De *rol van de afdeling P&O* lijkt tevens van belang te zijn bij het adoptiebesluit van het Generatiepact. In beide gemeenten was de opvatting van deze afdeling uiteindelijk in overeenstemming met het uiteindelijke besluit. Hierbij hebben P&O-leden in Delft de mogelijkheden van de regeling onderzocht

waardoor men van *sociale integratoren* zou kunnen spreken. De rol van sociale integratoren is geen verklarende factor in deze vergelijking, aangezien GO-leden in de niet-adopterende gemeente Roosendaal deze rol op zich hebben genomen. Helaas echter met minder succes. Over de invloed van de afdeling P&O biedt de bestaande literatuur nog weinig handvatten. Wel heeft het CAOP in een onderzoeksrapport de meerdere rollen die de afdeling personeelszaken kan spelen, beschreven (CAOP, 2014). De rol van het overlegorgaan lijkt daarbij niet cruciaal te zijn, in tegenstelling tot wat de literatuur daarover stelde (Auerbach, 1990; Galinsky, 1991; Glass & Fujimoto 1995), aangezien het GO in de niet-adopterende gemeente Roosendaal voor wat betreft het Generatiepact zich meer met de regeling heeft beziggehouden dan deze afdeling in Delft, waar de afdeling P&O met het initiatief voor de regeling aankwam. In zijn algemeenheid wordt in beide gemeenten aangegeven dat het GO normaal gesproken niet zeer actief is en niet vaak met het initiatief voor nieuw beleid komt.

De *kosten* van het Generatiepact zijn wel verklarend in deze vergelijking. Ondanks dat in beide gemeenten de opvatting was dat de regeling geld zou kunnen opleveren, dient te worden gesteld dat kosten en opbrengsten breder gezien moeten worden dan alleen puur financieel. In Roosendaal waren de kosten voor het verlies van kennis en capaciteit namelijk groter dan in Delft en waren daarmee zwaarwegender dan eventuele financiële besparingen. Dit vormt een interessante aanvulling op de bestaande literatuur over de kosten van een innovatie (Kingdon, 1995; Rose, 1993; Wejnert, 2002; Welch & Thompson, 1980; Korteland, 2010; Korteland, Bekkers & Simons, 2006). De rol van een succesvolle *vertaling* lijkt eveneens verklarend voor het verschil in adoptie tussen de twee middelgrote gemeenten. Hierbij valt op dat de discussie rondom het Generatiepact in Delft veel breder gevoerd lijkt te zijn dan in Roosendaal, waardoor van een succesvollere vertaling gesproken kan worden dan in Roosendaal. Zo werd het Generatiepact in Delft door de P&O-leden gebracht als een maatregel waar de hele organisatie van kon profiteren waarbij zowel op het gebied van in-, door- als uitstroom de organisatie profijt kon hebben, waar de P&O'er in Roosendaal stelde dat de regeling slechts voor een kleine groep was:

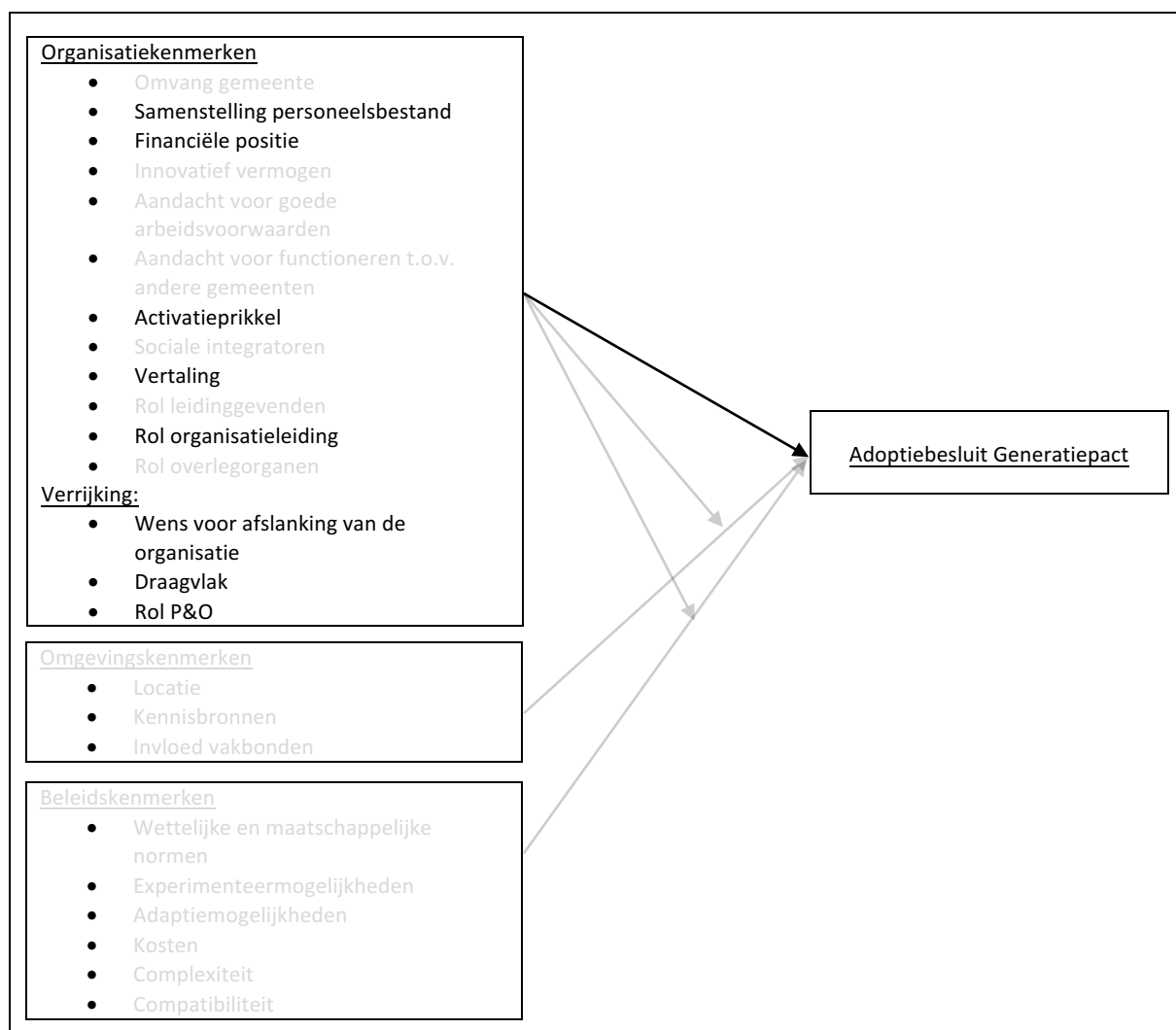
“En ik vind het bij het generatiepact wel heel lastig, omdat je een relatief kleine groep iets aan gaat bieden, met een redelijk gering effect op de rest van de organisatie.” (P&O-lid, Roosendaal)

Ook de vakbondsadviseur in Roosendaal noemde het belang van een succesvolle vertaling door sociale integratoren rondom het Generatiepact:

“Ik hoor bijvoorbeeld weleens van ‘we hebben eerder een uitstroomregeling gehad’, dat klopt, maar dit is geen uitstroomregeling. En daar zit hem echt de crux: ‘hoe benoem je het, en hoe weet je het ook over de Bühne te brengen?’ Ik kom in gemeenten die echt zeggen ‘ik krijg dit niet door de Raad’, maar het is met name ook hoe je dit brengt... Breng je het in het kader van inzetbaarheid en mensen gaan minder werken, of inderdaad ‘iedereen van zestig jaar en ouder verlaten de organisatie’, ja dat maakt wel een verschil.” (Vakbondsadviseur, Roosendaal)

5.2.1 Tussenconclusie

Op basis van de vergelijking tussen de middelgrote gemeenten Delft en Roosendaal dient het initiële conceptueel model sterk versimpeld te worden. De verklaring voor het verschil in adoptie tussen deze middelgrote gemeenten dient alleen binnen organisatiekenmerken gezocht te worden. De volgende verklarende factoren komen uit de bestaande literatuur: samenstelling personeelsbestand, de financiële positie, de aanwezigheid van een activatieprikkel, een succesvolle vertaling en ten slotte de rol van de organisatieleiding. De wens voor afslanking van de organisatie, het belang van voldoende draagvlak en de rol van P&O vormen interessante aanvullende verklarende organisatiekenmerken in deze vergelijking. In figuur 5.2 is de aangepaste versie van het conceptueel op basis van deze vergelijking te zien.



Figuur 5.2. Aanpassing van het conceptueel model op basis van de vergelijking tussen middelgrote gemeenten.

5.3 Between case analyse groot: Den Haag - Rotterdam

De eerste verklarende factor in de vergelijking tussen deze grote gemeenten is de *vertaling* rondom het Generatiepact. In beide gemeenten werd namelijk gedacht dat het Generatiepact wanneer het in engere zin bekeken wordt de gemeente geld zou kosten, waarmee de (verwachte) *kosten* van de regeling niet het verschil in adoptie kunnen verklaren. Dit gaat dus in tegen wat Haas & Hwang (1999) stelden dat financiële en organisationele kosten redenen zijn voor een werkgever om beleid niet te adopteren. Waar in Den Haag de andere voordelen van de regeling het uiteindelijk gered hebben, hebben deze punten het in Rotterdam niet gewonnen van de kosten. In Den Haag werd er niet voor niets aangegeven dat wanneer de discussie over het Generatiepact niet breed genoeg gevoerd wordt, de regeling minder snel geadopteerd wordt:

“Ik denk dat het uiteindelijk ook een financiële afweging is. Die als je er puur naar kijkt als een kostenpost, welk productiviteitsverlies krijg ik van die ene dag? Welk productiviteitsverlies leid ik daardoor? Dat dát te zwaar weegt, en dat ze ook pensioenpremie moeten doorbetalen. Als je er zo naar kijkt, dan wordt het ineens gezien als een kostenpost, en dat is denk ik vaak een reden waarom het niet overwogen wordt. Een wethouder personeel, moet dan met een wethouder financiën in een college gaan knokken, voor iets waar juist een bezuiniging was ingeboekt... Dat neemt niet iedere politicus voor zijn rekening. En als je er meer integraal naar kijkt, dan ja... (...) Integraal management, is hier voor nodig.” (GO-lid, Den Haag)

De rol van *vertaling* lijkt hierbij verklarend, wat overeenkomt met de rol die Dijkshoorn (2015) toeschreef aan de vertaling van de innovatie. De aanwezigheid van *sociale integratoren* in de adopterende gemeente Den Haag lijkt hierbij eveneens een belangrijke rol in te hebben gespeeld. Met name de lokale vakbondsvertegenwoordigers in Den Haag hebben geprobeerd het beeld daarbij recht te zetten dat de regeling vooral voor ouderen zou zijn, wat in Rotterdam veel minder gelukt lijkt te zijn.

“Dus kijk niet alleen naar het budget, wat de ambtenaar kost die de vierde dag wel betaald krijgt, maar niet werkt... Als je het zo aanvliegt, dan kost het altijd geld. Je moet ook kijken naar wat een jongere, die goedkoper is, versneld binnenstroomt en wat dat doet met de professionaliteit van het korps. Je moet kijken naar de langere inzetbaarheid en wellicht minder ziekteverzuim van de oudere werknemer, en dat zijn allemaal productiviteitsverhogende prikkels, dat moet je toch ook wat waard zijn. Dus wij probeerden het steeds breed te houden, terwijl als je het ook zou kunnen zien als een kostenpost. En dat bleek voldoende overtuigend om Baldewsingh mee te krijgen” (GO-lid, Den Haag)

Verder speelde het feit dat het Generatiepact goed in het gedachtegoed van de PvdA-wethouder paste een beslissende rol in het adoptieproces in Den Haag. Dit terwijl de rol van de portefeuillehouder en de politieke denkbeelden van deze wethouder in Rotterdam niet duidelijk zijn geworden, wat suggereert dat de regeling politiek minder interessant leek. De belangrijke rol van de wethouder in Den Haag komt overeen met het belang dat in de literatuur wordt toebedeeld aan voldoende steun vanuit de *organisatieleiding* voor de innovatie of het HRM-beleid (Podsakoff et al., 1990; Considine et al., 2009; Greenhalgh et al., 2004), wat er bij de gemeente Rotterdam dus niet lijkt te zijn geweest. Voor wat betreft de rol van politiek vanuit de organisatieleiding en de invloed op HRM-beleid lijkt de literatuur niet voldoende ondersteuning te kunnen bieden.

De *rol van de afdeling P&O*, die in de vergelijkingen tot nog toe wel als verklarende factor naar voren kwam, is in deze vergelijking niet cruciaal. Waar in de adopterende gemeente Den Haag de afdeling personeelszaken in eerste instantie juist bezwaar had tegen de komst van de regeling, was de P&O-afdeling in de niet-adopterende gemeente Rotterdam juist voor de komst van de regeling. Bij de gemeente Den Haag was er uit andere hoeken echter voldoende steun voor de regeling. Hierdoor lijkt voldoende *draagvlak* op het eerste gezicht ook een verklarende factor te zijn in de vergelijking tussen de twee grote gemeenten. Dit brede draagvlak zorgde er in Den Haag namelijk voor dat de regeling ondanks het negatieve advies van de afdeling P&O toch doorgang kon vinden. Echter, doordat in Rotterdam ook sprake van veel draagvlak binnen de organisatie voor de komst van de regeling, is het geen verklarende factor in deze vergelijking.

Wel verklarend voor de verschillen in adoptie van het Generatiepact is dat de gemeente Rotterdam een verdere *afslanking van de organisatie* niet kon gebruiken. Dit kwam door de recente efficiëntieslagen binnen de gemeente de afgelopen jaren. Dit argument is in Den Haag niet genoemd, wat suggereert dat het geen rol van betekenis heeft gespeeld of dat er nog winst ten behoeve van de efficiëntie te behalen viel in Den Haag.

Bovendien komt er bij de adopterende gemeente Den Haag een zeer sterke wens naar voren om de hoge jeugdwerkloosheid in de gemeente aan te pakken, wat bij de gemeente Rotterdam minder duidelijk naar voren kwam. Den Haag zag het Generatiepact daarbij als uitgelezen kans om iets aan de representativiteit van het ambtenarenkorps te doen, wat bij Rotterdam niet het geval was. De wens om een afspiegeling van de samenleving te zijn werd wel in de Havenstad ervaren, maar de koppeling met het Generatiepact werd daarbij niet gemaakt. De *samenstelling van het personeelsbestand* en de wens om daarin een afspiegeling van de samenleving te willen zijn, lijkt daarbij in Den Haag een grotere rol te hebben gespeeld dan in de niet-adopterende gemeente Rotterdam. Ook hier lijkt de rol van sociale integratoren die het Generatiepact succesvol hebben weten te vertalen in het kader van jeugdwerkloosheid en een representatief personeelsbestand evident in Den Haag.

Voor wat betreft de perceptie dat de regeling *complex* zou zijn, verschillen beide gemeenten

eveneens. Binnen de gemeente Rotterdam leek men de regeling daarbij als complexer te zien dan bij de gemeente Den Haag. Waar in de niet-adopterende gemeente Rotterdam meerdere bezwaren rondom de herbezetting genoemd werden, leek men in Den Haag deze belemmeringen niet te zien. Hiermee maakt complexiteit, en vooral de perceptie dat de regeling complex zou zijn, tevens onderdeel uit van de verklaring waarom deze grote gemeenten van elkaar verschillen voor wat betreft de adoptie van het Generatiepact. Dat het bij complexiteit vaak om de perceptie gaat, kwam eerder ook al in de literatuur naar voren (Korteland, 2010: 40).

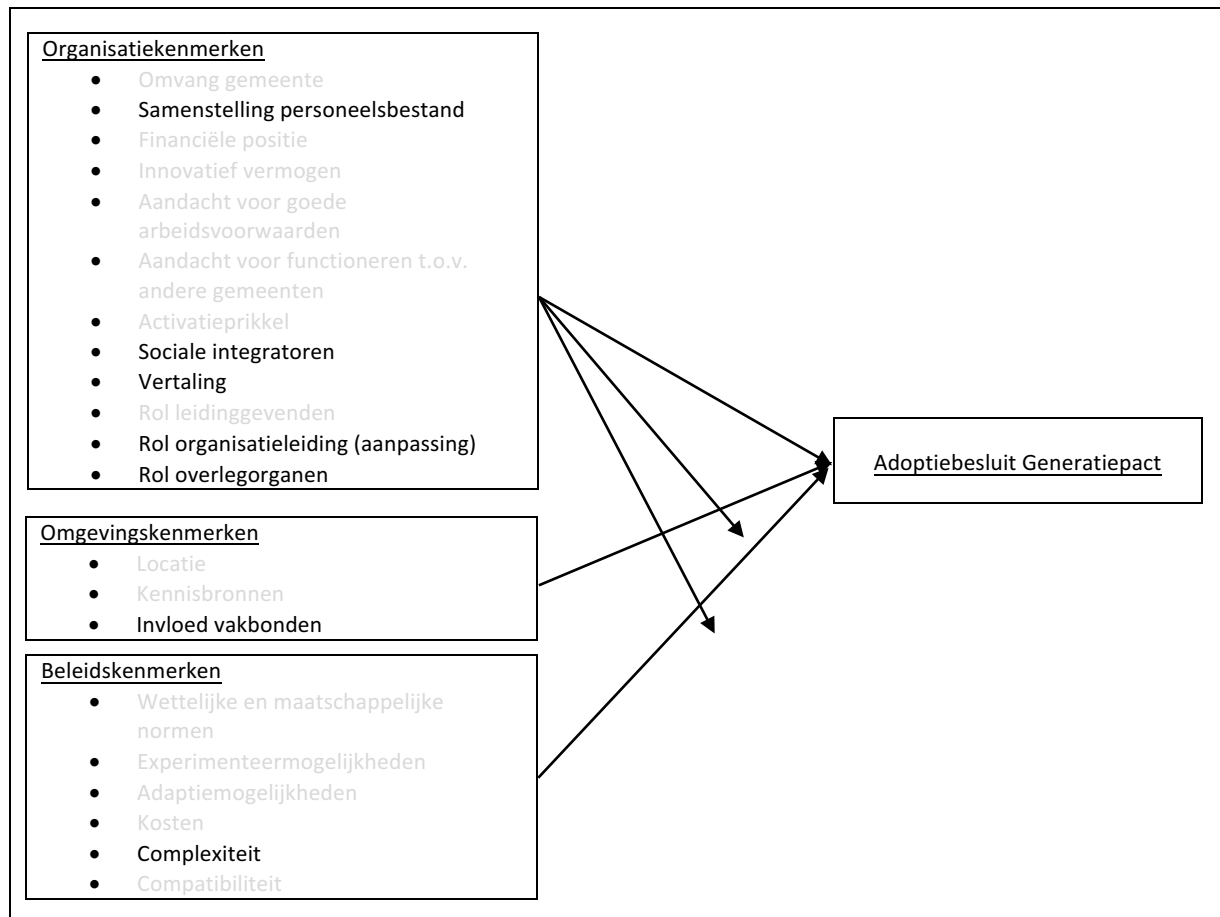
De rol van de overlegorganen en de invloed van de vakbonden lijken ten slotte van belang in deze vergelijking. Ondanks dat het lastig is deze rollen in beide gemeenten met elkaar te vergelijken omdat er niemand uit de overlegorganen of vanuit de vakbonden in Rotterdam gesproken is, komt de rol van deze personen in Den Haag wel veel duidelijker naar voren. Gesteld werd dan ook dat dit zeker een reden kan zijn waarom een gemeente niet over gaat tot de adoptie van het Generatiepact:

“Waarom anderen er misschien niet door overgaan, en misschien ook omdat er weinig druk vanuit de vakbonden komt, kan ik mij ook voorstellen... Wie agendeert het? Dan wordt het landelijk in cao's wel als mogelijkheid genoemd, maar als je het lokaal dan niet krijgt afgezegd, ja dan is dat een holle letter.” (GO-lid, Den Haag)

De verklarende rol van de overlegorganen en vakbonden komt overeen met de belangrijke rol die in de eerdere literatuur aan hen toegeschreven is (Auerbach, 1990; Galinsky, 1991; Glass & Fujimoto 1995; Den Dulk, 2001; Forth et.al., 1997; Kamerman & Kahn, 1987; Sloep, 1996).

5.3.1 Tussenconclusie

Voor het verklaren van het verschil in adoptie van het Generatiepact tussen Den Haag en Rotterdam is een sterke aanpassing van het conceptueel model noodzakelijk. De verklarende factoren vallen zowel onder organisatiekenmerken, omgevingskenmerken als beleidskenmerken. De volgende uit de literatuur afkomstige organisatiekenmerken zijn verklarend: samenstelling van het personeelsbestand, de rol van sociale integratoren, een succesvolle vertaling, de rol van de organisatieleiding en de rol van het overlegorgaan. Nieuw voor wat betreft de rol van de organisatieleiding is de rol die politiek speelt bij HRM-beleid bij de adopterende gemeente Den Haag. De invloed van de vakbonden is als enige omgevingskenmerk verklarend in deze vergelijking, waar complexiteit als enige beleidskenmerk naar voren komt op basis van het vergelijken van deze grote gemeenten. In figuur 5.3 is de aangepaste versie van het conceptueel op basis van deze vergelijking te zien.



Figuur 5.3. Aanpassing conceptueel model op basis van de vergelijking tussen grote gemeenten.

5.4 Between case analyse niet-adopterende gemeenten

Bij het vergelijken van de gemeenten zonder Generatiepact komen een aantal factoren naar voren die kunnen verklaren waarom de drie niet-adopterende gemeenten niet het Generatiepact hebben omarmd. Allereerst komt de *rol van de organisatieleiding* naar voren als bepalende factor. Waar de organisatieleiding bij de middelgrote gemeente Roosendaal en de grote gemeente Rotterdam tegen de komst van de regeling was, heeft de wethouder in Elburg zich door de afdeling P&O laten adviseren niks met de regeling te doen. In geen van de niet-adopterende gemeenten was de organisatieleiding daarmee duidelijk voor de komst van de regeling, waardoor het ontbreken van steun vanuit de organisatieleiding voor het Generatiepact een verklarende factor is voor het niet adopteren van de regeling.

De rol van voldoende draagvlak lijkt verder bepalend te zijn. In de kleine gemeente Elburg en de middelgrote gemeente Roosendaal was er sprake van zeer weinig draagvlak voor de komst van de regeling. Waar in het rijtje van 'organisatieleiding, P&O, GO en vakbondsadviseur' in Elburg alleen de laatste een grote voorstander van de regeling was, kwam daar bij de middelgrote gemeente Roosendaal alleen het GO bij. Een gebrek aan voldoende draagvlak in de organisatie bij de verschillende belanghebbenden lijkt dus bepalend voor het niet adopteren van het Generatiepact. Dit terwijl er volgens een medewerker van een niet-adopterende gemeente juist daar weinig aandacht voor is:

"Wie je daarin moet en wilt meenemen. Over het algemeen wordt bij de ontwikkeling van beleid heel erg gedacht aan structuur en veel minder aan cultuur. Er zijn wel verbeteringen, maar het is nog steeds te weinig... Sommigen zijn wel heel erg gevoelig om kokertjes in stand te houden, en die krijgen dan ook vaak hun zin..." (GO-lid, Elburg)

De casus 'Rotterdam' lijkt deze verklaring voor het niet adopteren van het Generatiepact enigszins tegen te spreken. Daar was namelijk van bovenstaande belanghebbenden alleen de organisatieleiding tegen de komst van de regeling en lijkt er dus meer draagvlak te zijn geweest voor het Generatiepact. Een mogelijkheid is hier dat de organisatieleiding in een grote gemeente een groter stempel kan drukken op de organisatie dan bij een kleinere organisatie, waardoor draagvlak er minder toe doet bij een grote gemeente. Dit zou een aanvulling op de bestaande literatuur over de *omvang* van een gemeente en de *rol van de organisatieleiding* zijn. Dit wordt ondersteund door een uitspraak van de vakbondsadviseur van Elburg over een andere kleine gemeente in zijn 'clubje', waaruit blijkt dat de organisatie tegen de opvatting van de burgemeester in de adoptie van het Generatiepact in gang hebben gezet:

"Ja, want ik denk ook dat dus de GO-mensen in Dalfsen, dat die op een gegeven moment naar dat afdelingshoofd zijn gestapt en daar hebben gezegd 'moet je nou eens luisteren, nou krijg je de kans om wat te doen...' en die man heeft dus zijn wethouder, de directeur en via hem de wethouder kunnen overtuigen... en op een gegeven moment gaat ergens om de Burgemeester heen, gaan bepaalde dingen rollen, en dan ineens gaat het werken. (...) Een burgemeester kan veel hoor, heeft heel veel macht, maar niet alles."
(Vakbondsadviseur, Elburg)

De *rol van P&O* lijkt tevens een verklarende factor in de adoptieprocessen van de niet-adopterende gemeenten. Waar er bij de niet-adopterende gemeenten alleen in Rotterdam de afdeling P&O voor de komst van de regeling was, speelde daar dus mee dat de organisatieleiding een sterke andere opvatting had en de opvatting van P&O er minder toe deed. In de andere niet-adopterende gemeenten was de P&O-afdeling tegen de komst van de regeling. Daarmee lijkt de rol van P&O op het adoptieproces van het Generatiepact van belang op het uiteindelijke adoptiebesluit. De *rol die overlegorganen* spelen in dit geheel, is op basis van deze vergelijking niet cruciaal voor het adoptiebesluit van het Generatiepact. In twee van de drie niet-adopterende gemeenten (Roosendaal en Rotterdam) hebben de overlegorganen zich ingezet voor de komst van de regeling, waar dat in Elburg minder het geval lijkt. Steun vanuit de overlegorganen zorgt dus niet automatisch voor adoptie van de regeling, kan op basis van deze vergelijking gesteld worden. Dit terwijl in de literatuur een zeer belangrijke rol werd toegeschreven aan de rol van de overlegorganen in een adoptieproces (Auerbach, 1990; Galinsky, 1991; Glass & Fujimoto 1995).

De *financiële positie* van de verschillende niet-adopterende gemeenten lijken redelijk overeen te komen. In geen van deze gemeenten komt een urgente noodzaak om nog flink te bezuinigen naar voren. Daarmee is een goede financiële positie een verklarende factor voor het niet adopteren van het Generatiepact, waar in de literatuur juist naar voren kwam dat een organisatie met een gezonde financiële situatie eerder overgaat tot de adoptie van een innovatie (Damanpour, 1991: 559). De drie niet-adopterende gemeenten komen ook overeen voor wat betreft hun wens voor behoud van kennis en capaciteit. In de middelgrote gemeente Roosendaal en de grote gemeente Rotterdam wordt namelijk aangegeven dat de gemeenten de afgelopen jaren al veel hebben bezuinigd waarbij veel sprake was van uitstroom van werknemers. De wens voor behoud van kennis en capaciteit lijkt daarbij een verklarende factor te zijn waarom gemeenten niet het Generatiepact adopteren. Immers, bij geen van de niet-adopterende gemeenten bestond een wens voor verdere *afslanking van de organisatie*.

Het feit dat men bij de niet-adopterende gemeenten van mening was dat er geen grote problemen rondom de *samenstelling van het personeelsbestand* bestonden, maakt eveneens onderdeel uit van de verklaring waarom deze gemeenten het Generatiepact niet hebben geadopteerd. Daarbij kwam in geen van deze gemeenten duidelijk naar voren dat de gemeente qua leeftijden meer een afspiegeling van de samenleving wilde zijn en men het Generatiepact daarbij als een mogelijkheid zag dit te bereiken. De negatieve houding die er in Elburg bestond om medewerkers te betalen voor uren die niet gewerkt werden, is niet terug te vinden bij de andere niet-adopterende gemeenten. Ditzelfde geldt voor de conservatieve houding omtrent het uitgeven van middelen bij gemeenten in

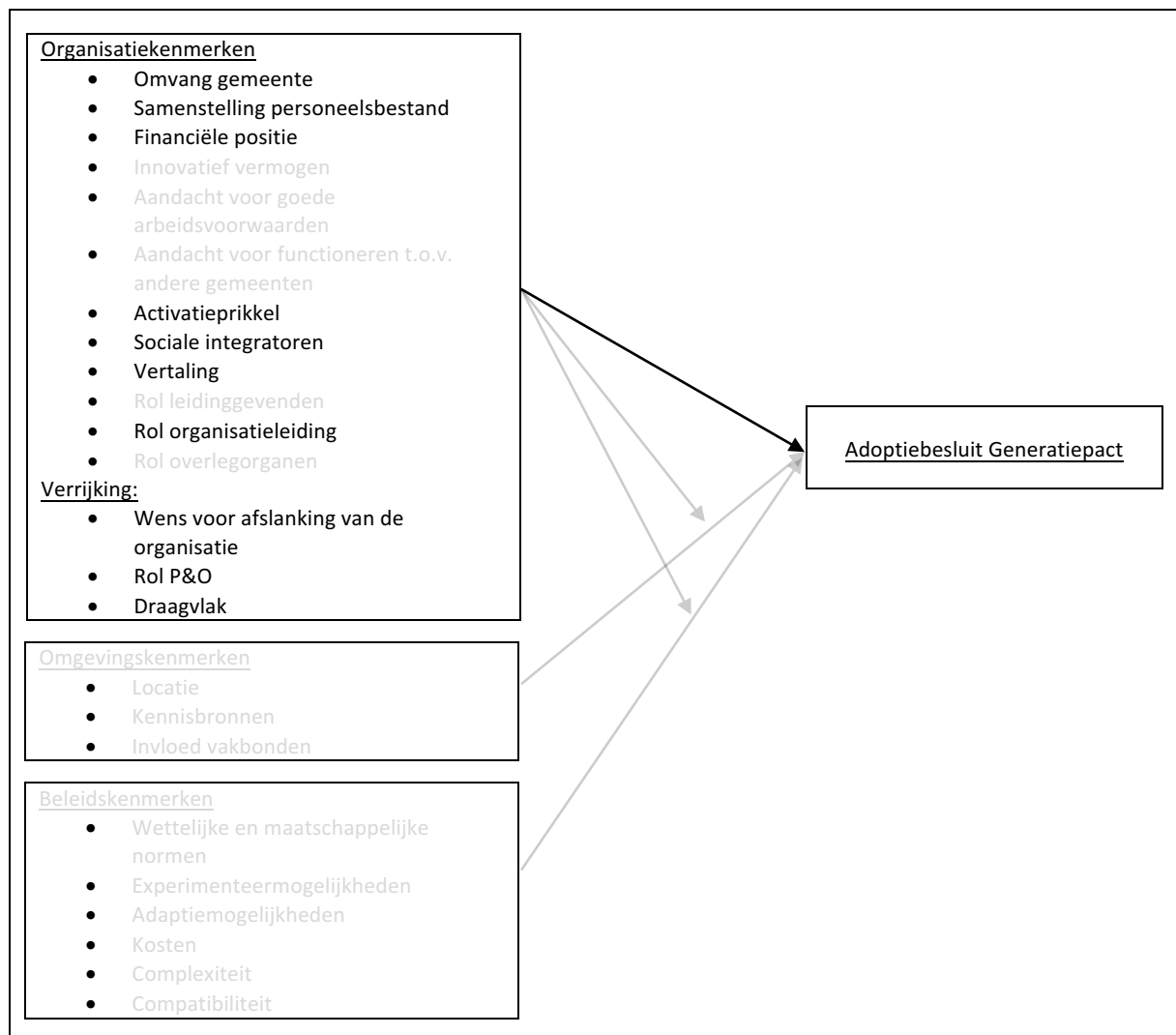
de *Bible Belt*, zoals Elburg, wat in geen van de andere niet-adopterende gemeenten een rol lijkt te spelen.

In twee adopterende gemeenten werd het Generatiepact mede in het kader van bezuinigingen gezien, waar in Rotterdam de regeling als een kostenpost werd gezien. De (verwachte) kosten van de regeling kunnen daarmee geen onderdeel uitmaken van de verklaring waarom deze gemeenten de regeling niet hebben geadopteerd. Het ontbreken van druk vanuit de vakbonden kan eveneens geen onderdeel van deze verklaring vormen. In Elburg en Roosendaal wordt namelijk duidelijk dat de vakbondsadviseur meerdere malen het Generatiepact op de agenda van het GO heeft gezet, waar in Rotterdam deze rol niet duidelijk wordt. Zoals eerder gesteld is druk vanuit de werknemersdelegatie van het GO niet genoeg om tot de adoptie van het Generatiepact te komen. Het ontbreken van *sociale integratoren* in het adoptieproces van het Generatiepact kan wél onderdeel uitmaken van de verklaring waarom gemeenten het Generatiepact niet adopteren. De inzet van de vakbondsadviseurs in Elburg en Roosendaal en de GO-leden in die laatste gemeente leken daarbij niet voldoende. Hieruit kan gesteld worden dat ook sociale integratoren binnen de organisatie noodzakelijk zijn voor de adoptie van het Generatiepact. Het ontbreken van een *activatieprikkel* bij alle niet-adopterende gemeenten lijkt daarbij eveneens mede te kunnen verklaren waarom deze gemeenten niet het Generatiepact hebben geadopteerd (Dijkshoorn, 2015). In geen van de gemeenten leek ten tijde van het adoptiebesluit een bepaalde gebeurtenis voor een gevoel van urgentie te hebben gezorgd.

Het niet adopteren van het Generatiepact bij de gemeente Elburg vanwege het feit dat deze beslissing in lijn lag met het afschaffen van leeftijdsverlofdagen in het verleden, kan bij andere gemeenten niet worden aangetoond. In Roosendaal lijkt juist het tegenovergestelde het geval, waarbij de recente ouderenmaatregel juist voor een gebrek aan toegevoegde waarde zorgde van het Generatiepact. Een hoge mate van compatibiliteit is dus niet per se bevorderend voor de adoptie van het Generatiepact, kan op basis van deze vergelijking gesteld worden.

5.4.1 Tussenconclusie

Bij het vergelijken van de niet-adopterende gemeenten uit dit onderzoek komen meerdere factoren naar voren die lijken te kunnen verklaren waarom deze gemeenten het Generatiepact niet hebben geadopteerd. De verklarende factoren betreffen allemaal organisatiekenmerken waarmee het conceptueel model op basis van deze vergelijking sterk versimpeld dient te worden. De volgende uit de literatuur afkomstige factoren lijken verklarend: omvang gemeente, samenstelling personeelsbestand, financiële positie, de aanwezigheid van een activatieprikkel, de inzet van sociale integratoren, een succesvolle vertaling en de rol van de organisatieleiding. Hierbij was een verrijking te zien voor wat betreft de bestaande kennis over de omvang van de gemeente en de rol van de organisatieleiding. Draagvlak, de rol van P&O en het ontbreken van de wens voor afslanking van de organisatie worden als verklarende factoren toegevoegd op basis van deze vergelijking. In figuur 5.4 is de aangepaste versie van het conceptueel model op basis van deze vergelijking te zien.



Figuur 5.4. Aanpassing conceptueel model op basis van de vergelijking tussen de niet-adopterende gemeenten.

5.5 Between case analyse gemeenten met Generatiepact

De rol van de organisatieleiding lijkt ten eerste belangrijk te zijn voor het kunnen verklaren van de adoptie van het Generatiepact door de drie adopterende gemeenten in dit onderzoek. In de middelgrote gemeente Delft en de grote gemeente Den Haag lijkt de steun vanuit de organisatieleiding zelfs zeer belangrijk te zijn geweest. In de kleine gemeente Midden-Drenthe lijkt de rol van de organisatieleiding minder van belang te zijn geweest, omdat daar voldoende steun was vanuit de afdeling P&O, het GO en de vakbondsadviseur, wat genoeg bleek te zijn om de organisatieleiding te overtuigen. In de andere twee adopterende gemeenten was de organisatieleiding openlijk voorstander van de regeling. Daarmee lijkt steun vanuit de organisatieleiding op het adoptieproces van het Generatiepact zeer bevorderend.

Ook de rol van P&O is verklarend in deze vergelijking. Terwijl de houding van de afdeling P&O ten aanzien van het Generatiepact in Midden-Drenthe en Delft bepalend lijken, is dat in Den Haag niet zo geweest. Daar gold in eerste instantie zoals gesteld een negatieve houding ten aanzien van de regeling en lijkt de rol van P&O dus niet bepalend te zijn geweest. Hier speelt vanwege de grote omvang van de gemeente mogelijk mee dat de invloed van de organisatieleiding groter was dan bij een kleinere gemeente. Daarnaast was er dus voldoende draagvlak voor de komst van het Generatiepact bij Den Haag, waardoor het negatieve advies van de P&O-afdeling terzijde kon worden gelegd. Ook de rol van voldoende draagvlak binnen de organisatie lijkt daarmee in hoge mate verklarend voor de adoptie van het Generatiepact, getuige het feit dat in elke adopterende gemeente

uiteindelijk drie of meer van de vier eerdergenoemde belanghebbende partijen voorstander van de regeling waren.

In elke adopterende gemeente zijn personen aan te wijzen die zich hard hebben gemaakt voor de komst van de regeling, die daarbij voldoende draagvlak hebben gecreëerd binnen de organisatie. Vooral in Den Haag hebben zij het bestaande beeld weten te veranderen. De rol van *vertaling* door deze *sociale integratoren* (Dijkshoorn, 2015) lijkt dus verklarend te zijn in deze vergelijking. De rol van de *financiële positie* speelt eveneens mee in het adoptieproces van het Generatiepact, maar lijkt niet allesbepalend in deze vergelijking. Waar in Delft en Midden-Drenthe de regeling duidelijk ook in het kader van bezuinigingen werd geplaatst, was dit in Den Haag niet zo. Daar had men andere zwaarwegende redenen de regeling te adopteren en speelde het dus geen (positieve of negatieve) rol in het proces. De wens voor het *afslanken van de organisatie* hangt hier deels mee samen en speelt eveneens een mede verklarende rol in het adoptieproces van het Generatiepact. Hiervoor geldt hetzelfde als bij de financiële positie van de gemeente. Waar in Delft (bezuinigingen en de wens voor een regiegemeente) en Midden-Drenthe (bezuinigingen) namelijk een sterke wens voor afslanking van de organisatie bestond, was er in Den Haag juist sprake van een groei van het aantal formatieplekken. Omdat in twee van de drie gemeenten het Generatiepact mede in het kader van het inkrimpen van de organisatie werd gezien, en in Den Haag het geen (positieve of negatieve) rol heeft gespeeld kan de wens voor afslanking van de organisatie als een verklarende factor worden gezien voor de drie adopterende gemeenten.

In alle adopterende gemeenten bestond het sterke besef dat de organisatie problemen had rondom de *samenstelling van het personeelsbestand*, waarbij de instroom van nieuwe jonge medewerkers noodzakelijk was en men zorg moest dragen voor de oudere medewerkers. Voor de middelgrote gemeente Delft en de grote gemeente Den Haag komt daar een duidelijk besef bij dat met een zeer verouderd personeelsbestand, de aantrekkelijkheid van de gemeente voor jongeren ernstig in het geding komt (Gilbert et al., 2004). Bij de kleine gemeente Midden-Drenthe is dit argument niet gevallen. De positie op de arbeidsmarkt lijkt voor de grotere gemeenten dus zeker mee te spelen in het adoptiebesluit van het Generatiepact. Op basis van bovenstaande argumenten kan de samenstelling van het personeelsbestand dan ook als verklarende factor voor de adoptie van het Generatiepact worden gezien.

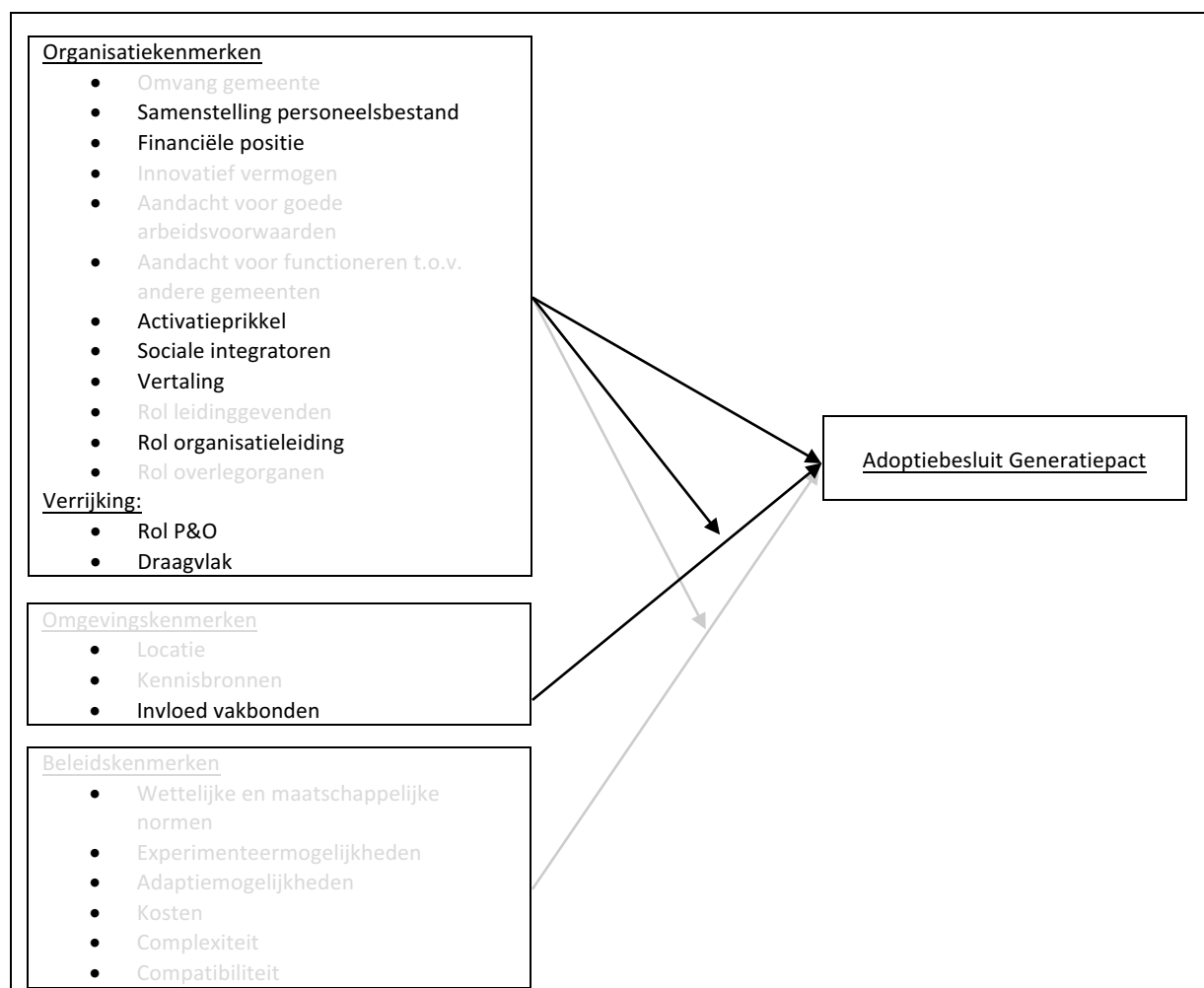
Een concrete aanleiding waardoor de discussie voor het Generatiepact geopend werd, is bevorderend, maar niet allesbepalend. In Den Haag kan een *activatieprikkels* niet aangewezen worden, waar in Midden-Drenthe een enquête onder medewerkers aangewezen kan worden. In Delft geldt dit voor de uitkomsten van de uitgevoerde SPP en eveneens een onderzoek onder medewerkers naar de interesse voor de regeling. Omdat in twee van de drie gemeenten aan activatieprikkels bevorderend lijkt voor de komst van het Generatiepact kan het als mede verklarende factor worden gezien in deze vergelijking.

In alle adopterende gemeenten was er *steun vanuit de overlegorganen*, wat daarmee op het eerste gezicht een bevorderende factor lijkt voor de adoptie van het Generatiepact. Echter, deze steun lijkt niet verklarend voor de komst van de regeling. Alleen in de grote gemeente Den Haag speelde het GO namelijk een cruciale rol in het proces, gezien de eerder besproken rol in de vertaling rondom het Generatiepact van de sociale integratoren binnen de werknemersdelegatie van het GO. De *steun vanuit de vakbonden* lijkt zeer bevorderend maar is niet cruciaal voor de adoptie van de regeling, kan op basis van de vergelijking van adopterende gemeenten gesteld worden. Dit bewijst de casus Delft, waar de afdeling P&O met het initiatief voor de regeling kwam en de vakbonden een stapje later in het proces kwamen. In Midden-Drenthe hadden de vakbonden wel een bevorderende rol voor de organisatie om de regeling te adopteren, waar ze in Den Haag met het initiatief voor de regeling kwamen. Hierdoor kan op basis van deze vergelijking steun vanuit de vakbonden wel onderdeel uitmaken van de verklaring voor de adoptie van het Generatiepact. Het feit dat de regeling in de cao was opgenomen, bleek alleen voor de gemeente Midden-Drenthe een bevorderende factor, waar dit

voor de middelgrote gemeente Delft en de grote gemeente Den Haag geen rol van betekenis heeft gespeeld. In de kleine gemeente Midden-Drenthe werd als enige adopterende gemeente druk gezet omdat omliggende gemeenten ook met de regeling bezig waren. Omdat in de grotere gemeenten hier geen druk vanuit leek te gaan, is het mogelijk dat grotere gemeenten minder snel dan kleinere gemeenten druk lijken te ervaren doordat andere gemeenten de regeling geadopteerd hebben of omdat er op landelijk niveau overeenstemming is bereikt over de regeling.

5.5.1 Tussenconclusie

In de vergelijking tussen de drie adopterende gemeenten zijn meerdere organisatiekenmerken en een omgevingskenmerk verklarend voor de adoptie van het Generatiepact, waarmee het conceptueel model daarmee sterk versimpeld dient te worden. De volgende uit de literatuur afkomstige organisatiekenmerken zijn verklarend: de samenstelling van het personeelsbestand, de financiële positie van de gemeente, de aanwezigheid van een activatieprikkels, de inzet van sociale integratoren, de rol van een succesvolle vertaling en steun vanuit de organisatieleiding. Voldoende draagvlak en de rol van P&O vormen aanvullingen op het conceptueel model. De invloed van de vakbonden kan als enige omgevingskenmerk onderdeel uitmaken van deze verklaring. In figuur 5.5 is de aangepaste versie van het conceptueel model op basis van deze vergelijking te zien.



Figuur 5.5. Aanpassing conceptueel model op basis van de vergelijking tussen de adopterende gemeenten.

5.6 Conclusie: de verklaring voor de aanwezigheid van het Generatiepact

Op basis van de in hoofdstuk 4 behandelde casusbesprekingen en de vijf analyses hierboven kan een verklarend model voor het verschil in de aanwezigheid van het Generatiepact worden opgesteld. Het initiële model dient daarbij op veel plekken behoorlijk versimpeld te worden, waar tegelijkertijd op sommige plekken het bestaande model aangevuld kan worden met nieuwe factoren. Sommige bestaande factoren dienen op basis van dit onderzoek aangepast te worden. Hieronder worden de verklarende factoren behandeld.

Samenstelling van het personeelsbestand

Voor het verklaren van de adoptie van het Generatiepact in de gemeentelijke sector is de *samenstelling van het personeelsbestand* ten eerste verklarend. In elke vergelijking betekende de opvatting of de gemeente problemen had rondom het aandeel jongeren en de gemiddelde leeftijd van de medewerkers het verschil tussen een noodzaak om de regeling te adopteren of niet. Hierbij bleek van belang wat er in het recente verleden qua instroom en uitstroom van jongeren en ouderen door middel van traineeships en seniorenregelingen, leeftijdsverlofdagen, keuzepensioen en vervroegde uittreding heeft plaatsgevonden. Beide theoretische perspectieven die ten grondslag liggen aan de factoren komen in het kader van de samenstelling van het personeelsbestand terug. Enerzijds bleek het veelal een rationele keuze om meer jongeren binnen de organisatie te willen vanwege de toekomstbestendigheid van de gemeente, waar anderzijds een grote wens van oudere werknemers voor het Generatiepact (wat middels een enquête onder de medewerkers in dat geval duidelijk werd) tot druk leidde de regeling te adopteren (Lewis & Lewis, 1996). In de middelgrote en grote gemeenten kwam daar de aantrekkelijkheid voor jongeren op de arbeidsmarkt bij. Bij Midden-Drenthe kwam daar het argument bij dat ze jongeren een kans wilden geven (Groeneveld & Van de Walle, 2010), terwijl het daadwerkelijk willen hebben van een representatief personeelsbestand alleen bij de grote gemeenten naar voren kwam, waar er de gemeente Den Haag in het kader van het Generatiepact meer aandacht voor leek dan in Rotterdam (Kingsley, 1944). Hiermee is de samenstelling van het personeelsbestand op basis van dit onderzoek verklarend voor de adoptie van het Generatiepact.

Financiële positie

Verder lijkt de *financiële positie van de gemeente* in hoge mate verklarend voor de adoptie van het Generatiepact. De adopterende gemeenten stonden er over het algemeen financieel slechter voor dan de niet-adopterende gemeenten. De noodzaak om de regeling voor bezuinigingen in te zetten, waar de regeling initieel niet voor bedoeld is, leek er bij de niet-adopterende gemeenten dan ook minder te zijn dan bij de adopterende gemeenten. Alleen de vergelijking van de grote gemeenten laat een ander beeld zien, waar in beide gemeenten die noodzaak er niet leek te zijn. De noodzaak voor bezuinigingen is al met al bevorderend voor de komst van het Generatiepact, waarmee de financiële positie van de gemeente in hoge mate verklarend is voor de komst van de regeling. Het hebben van een gezonde financiële huishouding is dus in tegenstelling tot eerder onderzoek niet bevorderend voor de komst van het Generatiepact (Den Dulk, 2001: 75). Een beperkte organisationele ruimte blijkt verder alleen in de kleine niet-adopterende gemeente Elburg mee te hebben gespeeld (Damanpour, 1991: 559). Daar werd aangegeven dat er niet voldoende middelen beschikbaar werden gesteld om de uitstroom van oudere werknemers of de instroom van jongeren te vergroten, terwijl de financiële positie van de gemeente goed leek. Interessant daaraan is de rol van de conservatieve houding waardoor enerzijds er geen noodzaak bestond om te bezuinigen en anderzijds er weinig organisationele ruimte aanwezig was om de instroom en uitstroom van medewerkers te vergroten. Het belang van de *locatie* (in de *Bible Belt*) kwam alleen in de vergelijking tussen kleine gemeenten naar voren en kan daarmee niet meegaan in het verklarende model. Opvallend is het feit dat de gemeenten verschillen in hun opvatting of de regeling de gemeente geld kost of kan opleveren. De *kosten* van het Generatiepact zijn echter niet verklarend, aangezien aan de ene kant een adopterende gemeente de opvatting had dat de regeling geld zou kosten (Den Haag), terwijl bij een niet-adopterende gemeente (Roosendaal) de regeling in het kader van bezuinigingen werd gezien.

Activatieprikkel

In alle niet-adopterende gemeenten ontbrak een bepaalde gebeurtenis die het licht anders liet schijnen in de organisatie. Dit terwijl in twee van de drie adopterende gemeenten een dergelijke *activatieprikkel* wél aangewezen kan worden waardoor het ‘balletje ging rollen’ en de weg werd vrijgemaakt voor de komst van het Generatiepact. Alleen in de adopterende gemeente Den Haag leek hier geen sprake van te zijn. Daar waren de overtuigingen om meer aan de instroom van jongeren en de duurzame inzetbaarheid van ouderen te doen echter dermate groot, dat een activatieprikkel niet noodzakelijk was. De rol van een activatieprikkel is in de andere vergelijkingen tussen adopterende en niet-adopterende gemeenten echter wel verklarend voor de aanwezigheid van het Generatiepact en is in lijn met het onderzoek van Dijkshoorn (2015), waarmee deze factor kan worden opgenomen in het nieuwe model. De belangrijkste activatieprikkels in het adoptieproces van het Generatiepact zijn een onderzoek onder medewerkers naar de interesse om minder uren te gaan werken, de uitkomsten van een uitgevoerde Strategische Personeelsplanning en landelijke cijfers over de gemiddelde leeftijd van gemeenteambtenaren. Dit bleken voor gemeenten belangrijke aanleidingen om de mogelijkheden voor het Generatiepact te onderzoeken. In het onderzoek van Dijkshoorn (2015) kan dit het beste onder ‘shokeffecten’ geplaatst worden, terwijl de activatieprikkels ‘gemeentelijke samenvoegingen’ en ‘nieuwe personen’ niet naar voren zijn gekomen in dit onderzoek.

Sociale integratoren

De inzet van personen in het adoptieproces van het Generatiepact lijkt op basis van dit onderzoek zeer van belang en in hoge mate ook verklarend voor het wel of niet adopteren van de regeling. In alle adopterende gemeenten zijn *sociale integratoren* aan te wijzen, waar in twee van de drie vergelijkingen tussen adopterende en niet-adopterende gemeenten de inzet van sociale integratoren verklarend is voor de adoptie van de regeling. In de middelgrote gemeenten kunnen in beide gemeenten dergelijke personen aangewezen worden. Daar lijkt het echter bevorderend dat zij zich binnen de afdeling P&O en niet in het GO bevonden. Deze personen kunnen het best als ‘innovatiekampioenen’ gezien worden, vanwege hun enthousiasmerende werking op de rest van de organisatie (Dijkshoorn, 2015: 161-162; Bessant & Rush, 1995; Howell & Shea, 2001). Voor het P&O-lid in Delft, die zich tussen meerdere gemeenten en sectoren bewoog, geldt dat deze rol ook veel wegheeft van een kennismakelaar. Dit komt omdat hij op de hoogte was van de mogelijkheid uit een andere sector voor een generatiepact-achtige regeling binnen de gemeente. De overige in dit onderzoek naar voren gekomen sociale integratoren zijn de vakbondsadviseurs en kunnen eveneens het beste als kennismakelaars gezien worden. Ook zij bewegen zich namelijk tussen meerdere gemeenten en zijn via de vakbonden snel op de hoogte van de mogelijkheden van het Generatiepact, blijkt uit dit onderzoek. Het gezag dat vervolgens met deze kennismakelaars meekomt valt eveneens op te merken. In meerdere (adopterende en niet-adopterende) gemeenten geven medewerkers (binnen en buiten het GO) aan hun mening namelijk af te laten hangen van de opvatting van de vakbondsadviseurs.

Rol P&O

De rol van de afdeling P&O is in dit onderzoek in hoge mate verklarend maar niet allesbepalend voor de adoptie van het Generatiepact. In vier van de zes gemeenten bleek een positief dan wel negatief advies van de afdeling P&O dan ook te worden opgevolgd door de organisatie. Alleen de vergelijking tussen de twee grote gemeenten Den Haag en Rotterdam toont een ander beeld. Daar zag in de adopterende gemeente Den Haag de afdeling P&O in eerste instantie niets in de regeling, waarbij dezelfde afdeling in de niet-adopterende gemeente Rotterdam juist voor de komst van de regeling was. Daarmee wijken deze grote gemeenten af van de andere (kleinere) gemeenten in dit onderzoek, waardoor de *omvang* van de gemeente eveneens een rol lijkt te spelen in de rol die P&O speelt in een organisatie. Steun vanuit de afdeling P&O kwam nog niet expliciet in eerder onderzoek naar voren.

Vertaling

Een succesvolle *vertaling* rondom het Generatiepact lijkt eveneens zeer bevorderend voor de adoptie van de regeling. In vier van de vijf analyses komt zelfs een verklarende rol voor vertaling naar voren. Alleen in de vergelijking van de twee kleine gemeenten leek de rol van een succesvolle vertaling niet mee te hebben gespeeld bij de adopterende gemeente Midden-Drenthe. Waar in de niet-adopterende gemeente Elburg er negatieve associaties rondom het Generatiepact bestonden en de regeling daarmee niet goed aansloot op de bestaande normen binnen de gemeente, leek hier bij de adopterende gemeente Midden-Drenthe geen sprake van. Daar had men minder moeite de regeling mede in het kader van de uitstroom van ouderen en bezuinigingen te zien, waardoor een actieve vertaling niet noodzakelijk bleek. Doordat deze succesvolle vertaling in de overige vergelijkingen dus wel verklarend is, kan deze factor onderdeel uitmaken van de verklaring van de adoptie van het Generatiepact. Er valt daarbij niet een enkele vertaling aan te wijzen die daarbij per se leidt tot de adoptie van de regeling. Vertaling in het kader van efficiëntie en effectiviteit valt op te merken bij de adopterende gemeenten Midden-Drenthe en deels ook Delft. In Den Haag lijkt hier ook de vertaling in het kader van het imago aan toegevoegd te kunnen worden, gezien de koppeling met de hoge jeugdwerkloosheid in de gemeente en het belang van een representatief personeelsbestand (Dijkshoorn, 2015). Ten slotte is een nieuwe vertaling aan de bestaande literatuur toegevoegd te kunnen worden. In elke adopterende gemeente werd het Generatiepact namelijk, succesvol, ook deels gebracht in het kader van de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers en het belang van jongeren voor de organisatie. Dit is ook terug te zien in de codeboom in bijlage 1. In de niet-adopterende gemeenten is de discussie vooral in het kader van efficiëntie en effectiviteit gevoerd, wat dus niet bevorderend is voor de adoptie van het Generatiepact: ook vertaling in het kader van andere, bijkomstige, voordelen voor de organisatie is noodzakelijk voor een succesvolle adoptie.

Steun vanuit de organisatieleiding

In vier van de vijf vergelijkingen komt duidelijk de rol van de organisatieleiding in het adoptieproces van het Generatiepact naar voren. In twee van de drie vergelijkingen tussen adopterende- en niet-adopterende gemeenten is *steun vanuit de organisatieleiding* daarbij mede verklarend voor de adoptie van het Generatiepact. In geen van de niet-adopterende gemeenten bestond er steun vanuit de organisatieleiding om de regeling te adopteren, terwijl in beide kleine gemeenten de organisatieleiding een marginale rol in het adoptieproces lijkt te hebben gespeeld. De invloed van de organisatieleiding is, op basis van dit onderzoek, dus groter bij grotere gemeenten, wat nog niet in de bestaande literatuur naar voren kwam. Steun of juist een negatieve opvatting vanuit de organisatieleiding blijkt in alle gevallen in overeenstemming te zijn met het uiteindelijke adoptiebesluit, wat in lijn is met eerder onderzoek (Janssen, 2016: 68; Podsakoff et al., 1990; Considine et al., 2009; Greenhalgh et al., 2004; Knies, 2012).

Draagvlak

De rol van voldoende *draagvlak* komt nog niet expliciet in de bestaande literatuur naar voren maar speelt wel een belangrijke in het adoptieproces van het Generatiepact. In vijf van de zes gemeenten kan de aanwezigheid of het gebrek aan voldoende draagvlak de adoptie van het Generatiepact mede verklaren. Alleen de casus Rotterdam laat iets anders zien, waarbij voldoende draagvlak niet afdoende bleek om de regeling te adopteren. Daar lijkt zoals hierboven gesteld de opvatting van de organisatieleiding dus zwaarwegend te zijn, waardoor draagvlak minder van belang is. Zoals beschreven is de rol van voldoende draagvlak in de overige vergelijkingen wel verklarend, waardoor deze factor als verklarende factor meegaat in het nieuwe model.

Wens voor afslanking van de organisatie

In alle niet-adopterende gemeenten kwam naar voren dat de gemeente een verdere afslanking van de organisatie niet wenselijk vond. In twee van deze gemeenten werd daarbij het angstbeeld van de uitstroomregeling bij de Belastingdienst genoemd. Het behoud van kennis en capaciteit was daarbij te belangrijk voor de niet-adopterende gemeenten. Dit terwijl in twee adopterende gemeenten een

duidelijke wens om af te slanken naar voren kwam, wat in de andere adopterende gemeente Den Haag niet het geval was. Efficiëntiewinst omwille van bezuinigingen en de wens om naar een regiegemeente toe te bewegen, waarbij veel taken bij derden worden uitgezet, liggen hieraan ten grondslag. De nieuwe code en de beide nieuwe subcodes zijn terug te zien in de codeboom in bijlage 1. De wens voor afslanking van de organisatie is een verklarende factor voor de adoptie van het Generatiepact. Deze factor kwam nog niet expliciet in eerder onderzoek naar voren en zit dicht tegen de, eveneens verklarende, factor 'financiële situatie' aan.

Invloed vakbonden

In alle zes gemeenten waren de vakbondsvertegenwoordigers enthousiast over het Generatiepact. Daarmee lijkt de *invloed van de vakbonden* dus op het eerste gezicht niet te kunnen verklaren waarom gemeenten verschillen voor wat betreft de adoptie van het Generatiepact. Uit de between case analyses 'klein' en 'groot' komt echter wel een verklarende rol voor de invloed van de vakbonden naar voren. Daar leek deze invloed bij de adopterende gemeenten namelijk groter dan in de niet-adopterende gemeenten. In de kleine gemeente Elburg ligt daar mogelijk aan ten grondslag dat de gemeente zeer op haar eigenheid gesteld is en minder open staat voor invloeden van buitenaf, waar bij de grote gemeente Rotterdam lastig een verklaring voor de beperkte invloed van de vakbonden gevonden kan worden. Daarnaast werd in vier van de zes gemeenten aangegeven dat men qua kennis over het Generatiepact in meer of mindere mate afhankelijk was van de vakbonden. De invloed van de vakbonden op het adoptieproces van het Generatiepact lijkt daarmee groot en is in twee van de drie vergelijkingen tussen adopterende en niet-adopterende gemeenten verklarend voor het al dan niet adopteren van het Generatiepact. Daarmee kan de invloed van de vakbonden onderdeel uitmaken van het verklarende model, wat in lijn is met eerder onderzoek (Den Dulk, 2001; Forth et al., 1997; Auerbach, 1990; Kamerman & Kahn, 1987; Sloep, 1996).

Omvang gemeente

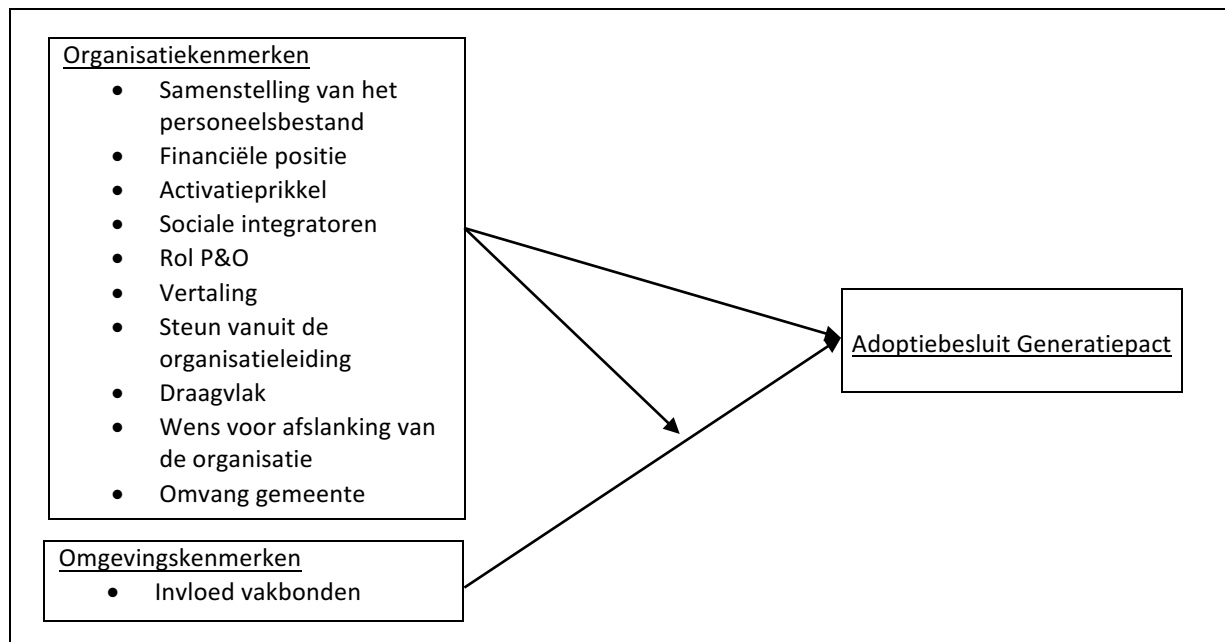
Op basis van de vijf analyses is de omvang van de gemeente lastig als verklarende factor aan te merken. Het valt echter wel op dat er bij de verschillende gemeentegroottes andere zaken verklarend zijn en mee lijken te spelen. Zo kwam eerder al naar voren dat de organisatieleiding bij de middelgrote en grote gemeenten een doorslaggevender rol spelen dan bij de kleine gemeenten. Voor draagvlak gold daarbij het tegenovergestelde: draagvlak is meer van belang bij de kleine en middelgrote gemeenten dan bij de grotere gemeenten. Hierdoor kan de omvang van een gemeente onderdeel uitmaken van het verklarende model van de adoptie van het Generatiepact. Daarnaast werd in vijf van de zes gemeenten aangegeven dat omvang een bevorderende factor is voor het Generatiepact. De daadwerkelijke invloed van de omvang van de gemeente valt echter lastig hard te maken in dit onderzoek.

5.7 Een verklarend model

Bovenstaande factoren verklaren op basis van dit onderzoek het verschil tussen adopterende en niet-adopterende gemeenten voor wat betreft de aanwezigheid van het Generatiepact. Hiermee zijn meerdere organisatiefactoren en een omgevingsfactor verklarend. Andere uit de literatuur afkomstige factoren, waaronder alle beleidsfactoren zijn niet verklarend, speelden geen rol of zijn in te beperkte mate naar voren gekomen om uitspraken over te kunnen doen. Andere factoren waren in slechts een enkele vergelijking verklarend en kunnen op basis van de overige analyses geen onderdeel uitmaken van de verklaring. Bij sommige factoren viel lastig de vinger op de zere plek te leggen. Waar in sommige gemeenten het Generatiepact mede in het kader van het aandacht hebben voor goede arbeidsvoorwaarden werd uitgelegd, leek de toegevoegde waarde door deze aandacht bij andere gemeenten te ontbreken. Dit verschijnsel werd ook tijdens de interviews genoemd:

"Dat is heel divers, de ene gemeente zegt daarom 'dan doen we het niet, want we hebben al zoveel instrumentaria', en 'we doen het, maar middels maatwerk...' eigenlijk wat Breda zegt. En andere gemeenten zeggen 'juist omdat we zo'n modern HR-beleid hebben, past het daar mooi in.'" (Vakbondsadviseur, Roosendaal)

Het verklarende model voor de adoptie van het Generatiepact is te zien in figuur 5.6. Hiermee zijn de tweede (wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten in het adoptieproces van het Generatiepact?) en de derde deelvraag (welke verklaringen kunnen worden afgeleid van de verschillen en overeenkomsten in het adoptieproces van het Generatiepact bij gemeenten?) beantwoord.



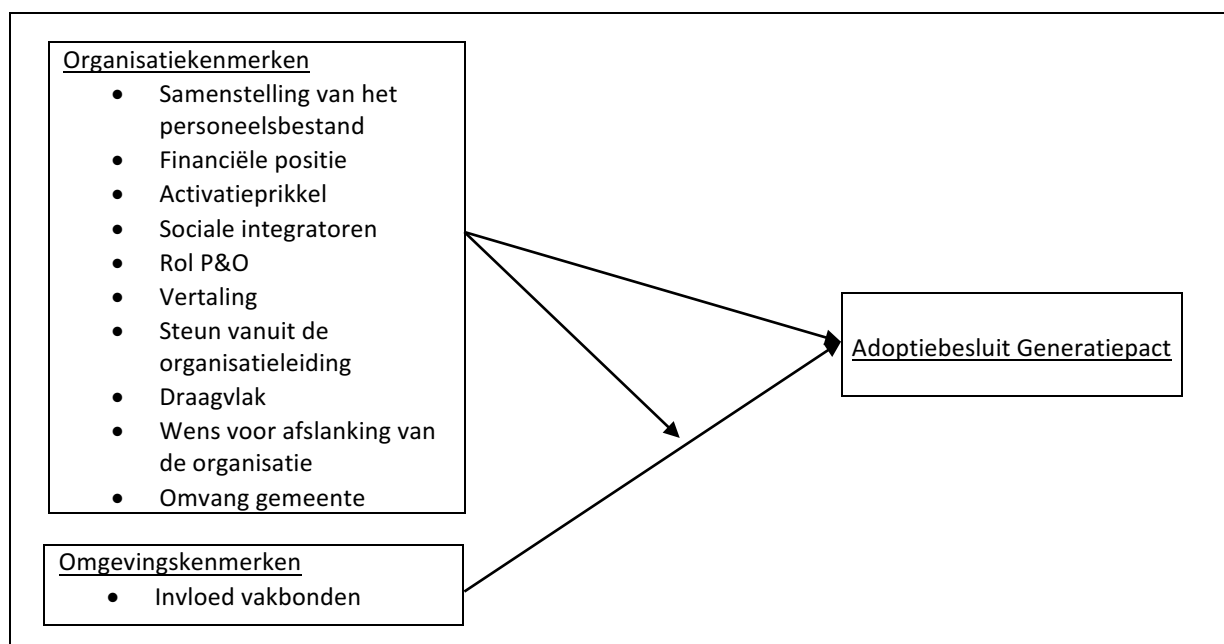
Figuur 5.6. Verklaring van de adoptie van het Generatiepact bij gemeenten

Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen

Deze scriptie begon met het uitleggen van de noodzaak voor het Generatiepact in de gemeentelijke sector: een sterk vergrijzende sector met behoefte aan verjonging. Vervolgens is voorbijgekomen dat het om meerdere redenen interessant is achter de beweegredenen van gemeenten te komen waarom gemeenten het Generatiepact wel of niet adopteren en welke factoren hierbij een rol spelen. In het vorige hoofdstuk is hiervoor een verklarend model gepresenteerd. De eerste drie deelvragen zijn daarmee beantwoord. In dit hoofdstuk volgt een terugblik op de belangrijkste resultaten, een reflectie op de gehanteerde methodologie en literatuur en ten slotte worden enkele beleidsaanbevelingen gepresenteerd.

6.1 Conclusie

De vraag die centraal stond in dit onderzoek was: wat verklaart het al dan niet aanwezig zijn van een Generatiepact bij Nederlandse gemeenten? De adoptie- en diffusieliteratuur en de HRM-literatuur boden ondersteuning bij het beantwoorden van die vraag. Hieruit volgde de presentatie van verschillende factoren die relevant waren voor het verklaren van de aanwezigheid van het Generatiepact. Deze verschillende organisatiekenmerken, omgevingskenmerken en beleidskenmerken zijn gepresenteerd in het conceptueel model in figuur 2.1, waarmee de eerste deelvraag (Welke inzichten bieden de adoptie- en diffusieliteratuur van innovaties en de HRM-literatuur over de adoptie van het Generatiepact?) werd beantwoord. Het onderzoek met interviews onder veertien personen die in verschillende rollen werkzaam zijn bij zes gemeenten volgde. De bespreking van de achtergrond, inhoud en verspreiding van het Generatiepact in de gemeentelijke sector en de bespreking van de zaken die van invloed waren op het adoptiebesluit bij de zes casussen vormden daarbij de basis voor de analyses in het daaropvolgende hoofdstuk. Door middel van vijf analyses is uiteindelijk een verklarend model ontwikkeld voor de aanwezigheid van het Generatiepact bij Nederlandse gemeenten. Hiermee zijn deelvraag twee (Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten in het adoptieproces van het Generatiepact?) en drie (Welke verklaringen kunnen worden afgeleid van de verschillen en overeenkomsten in het adoptieproces van het Generatiepact bij gemeenten?) beantwoord. Het verklarende model volgt nu nogmaals in figuur 6.1



Figuur 6.1 Verklaring van de adoptie van het Generatiepact bij gemeenten

Op basis van dit onderzoek zijn tien organisatiekenmerken en een omgevingskenmerk verklarend voor het verschil in aanwezigheid van het Generatiepact bij Nederlandse gemeenten. Tolbert en Zucker (1996) stelden al dat wanneer beleid nog relatief nieuw en nog niet volledig geïnstitutionaliseerd is, het werkelijke belang voor de organisatie meer meespeelt en de kosten en opbrengsten meer tussen organisaties verschillen waardoor specifieke problemen en eigenschappen van de gemeente (organisatiekenmerken) een belangrijke rol spelen. Bij adopterende gemeenten wordt daarbij meer melding gemaakt van problemen rondom de samenstelling van het personeelsbestand. Een slechte financiële positie lijkt eveneens verklarend voor de adoptie van de regeling, wat ook geldt voor de aanwezigheid van een activatieprikkel waardoor er een concrete aanleiding ontstaat om het Generatiepact te adopteren. De aanwezigheid en inzet van sociale integratoren is eveneens cruciaal. De rol van P&O en hun opvatting over het Generatiepact komt als nieuwe factor naar voren, terwijl een succesvolle vertaling ook verklarend is voor het verschil in de adoptie van het Generatiepact, wat voor de steun vanuit de organisatieleiding ook geldt. Voldoende draagvlak en de wens voor afslanking van de organisatie komen nog niet eerder in de literatuur naar voren en zijn op basis van dit onderzoek bevorderend voor de adoptie van het Generatiepact. Ten slotte is een grote omvang van de gemeente bevorderend voor de komst van de regeling. Tegelijkertijd lijkt de omvang van invloed op een aantal andere factoren, zoals de rol van draagvlak, de rol van P&O en steun vanuit de organisatieleiding. Ten slotte lijkt een sterke invloed van de vakbonden bevorderend voor de komst van het Generatiepact. Verschillen voor wat betreft bovenstaande factoren verklaren het verschil in de aanwezigheid van het Generatiepact bij Nederlandse gemeenten. De hoofdvraag in dit onderzoek (wat verklaart het al dan niet aanwezig zijn van een Generatiepact bij Nederlandse gemeenten?) is hiermee beantwoord.

De adoptie van het Generatiepact kan hiermee voornamelijk binnen de *logic of consequences* uitgelegd worden (Politt, 2002). De discussie binnen gemeenten leek vooral te gaan over wat het de organisatie zou kosten of opbrengsten zouden zijn en wat de toegevoegde waarde van de regeling zou zijn, wat daarmee vooral in termen van rationeel- en financieel-economische overwegingen uitgelegd kan worden (March & Olsen, 1989). Van institutionele druk was slechts in beperkte mate sprake en speelde meer op de achtergrond mee. Voorbeelden die binnen de *logic of appropriateness* kunnen worden uitgelegd zijn het adopteren van het Generatiepact in Midden-Drenthe, mede omdat er op nationaal niveau overeenstemming was bereikt en de vakbonden enthousiast waren (zie isomorfisme, DiMaggio & Powell, 1983, 1991; Tolbert & Zucker, 1983) en het adopteren van het Generatiepact door Den Haag mede om de hoge jeugdwerkloosheid aan te pakken. Op die manier lijkt de gemeente Den Haag een passend antwoord te hebben op een maatschappelijke uitdaging, wat positief bijdraagt aan de legitimiteit van de organisatie (Korteland, 2010; Korteland & Bekkers, 2008; March & Olsen, 1989). In zijn algemeenheid leken de kosten in termen van verlies van legitimiteit of rechtszekerheid laag bij het niet adopteren van het Generatiepact. Hier lijkt mee te spelen dat de regeling nog niet zo lang in de sector aanwezig is, en dus nog niet in hoge mate geïnstitutionaliseerd is (Tolbert & Zucker, 1996). Er werd dan ook amper melding gemaakt van buurgemeenten die het Generatiepact al geadopteerd waar druk vanuit ervaren werd. Mogelijkerwijs spelen er andere overwegingen een rol wanneer dit onderzoek in een latere fase nogmaals herhaald wordt en het Generatiepact meer geïnstitutionaliseerd is.

6.2 Reflectie

6.2.1 Methodologische reflectie

Terugkijkend op de gehanteerde methodologie kan ten eerste worden gesteld dat het een juiste keuze is geweest om een selectie in de gemeenten op basis van omvang te maken. Uit het onderzoek blijkt dan ook dat er bij de verschillende gemeentegrootteklassen andere factoren een verklarende rol spelen in het adoptieproces. Echter, er dient wel gesteld te worden dat meer casussen (per categorie) noodzakelijk zijn in een volgend onderzoek om toevalstreffers uit te kunnen sluiten. Dit valt in dit onderzoek nu niet uit te sluiten, waardoor enige voorzichtigheid voor wat betreft de conclusies geboden is. Daarnaast is het wenselijk meer personen binnen de casussen te interviewen, wat vanwege tijdsrestricties in dit onderzoek niet mogelijk was of soms niet mogelijk bleek. Hierdoor is er

geen sprake van een verzadigde dataverzameling. Daarnaast is het in het vervolg de moeite waard besluitvormers binnen gemeenten te interviewen over het Generatiepact, wat in dit onderzoek niet gelukt is. Hierdoor vallen er slechts in beperkte mate uitspraken over bijvoorbeeld politieke overwegingen te doen, terwijl vaak aangegeven werd dat politieke overwegingen van invloed zijn op het HRM-beleid. Bovendien is in het vervolg het gebruik van meerdere databronnen wenselijk. Dit onderzoek is alleen op veertien kwalitatieve interviews gebaseerd, waarbij enquêtes, observaties en het gebruik van geschreven bronnen geen onderdeel vormden in dit onderzoek. Wel dient te worden gezegd dat de term ‘verklaren’ in de hoofdvraag niet geheel op zijn plaats is, waar het bij kwalitatief onderzoek meer over begrijpen dan over verklaren gaat. Ten slotte is de keuze voor een kwalitatieve opzet een juiste geweest. Waar in hoofdstuk 1 al werd gezegd dat in een kwantitatief onderzoek een organisatie als één entiteit wordt gezien, en een kwalitatieve opzet ruimte laat voor verschillende, mogelijk tegenstrijdige, opvattingen over een bepaald onderwerp, is van deze verschillende, tegenstrijdige, opvattingen binnen een organisatie dan ook sprake.

6.2.2 Theoretische reflectie

Terugkijkend op de gebruikte theoretische inzichten kan gesteld worden dat zowel inzichten uit de literatuur over de adoptie en diffusie van innovaties als uit de HRM-literatuur hebben bijgedragen aan het beantwoorden van de hoofdvraag. Het combineren van deze beide invalshoeken bleek dus een juiste keuze. Tevens hielpen zowel inzichten uit de constructieve als de functionele benadering bij dit onderzoek. Over de gebruikte factoren kan verder gesteld worden dat slechts een deel verklarend is. Tegelijkertijd worden drie factoren toegevoegd aan het model die nog niet in de bestaande literatuur naar voren kwamen. Verder biedt dit onderzoek meer achtergrond en invalshoeken bij de bestaande factoren, waarbij interessante aanvullingen naar voren kwamen. Tegelijkertijd bleken sommige factoren lastig te onderzoeken. Het onderzoeken van het innovatief vermogen van de organisatie bleek bijvoorbeeld niet gemakkelijk. Ditzelfde geldt voor het aandacht hebben voor goede arbeidsvoorwaarden. De keuze om zichtbaarheid van de innovatie niet op te nemen in het conceptueel model blijkt een juiste te zijn geweest. Alleen bij de grote gemeente Den Haag was het bevorderend in het adoptieproces van het Generatiepact dat de uitkomsten van de regeling zichtbaar zouden zijn voor haar omgeving, gezien de politieke overwegingen. Ook de keuze om het ‘adopterend van een innovatie vanwege een vraag vanuit burgers’ uit de literatuur niet op te nemen in het conceptueel model bleek eveneens een juiste. In geen van de interviews is hier melding van gemaakt.

6.3 Beleidsaanbevelingen

De meest recente cijfers van de Personeelsmonitor 2016 suggereren dat het Generatiepact in de gemeentelijke sector haar vruchten afwerpt. De instroom van jongeren is sinds jaren namelijk weer gestegen, waardoor de stijging van de gemiddelde leeftijd van de gemeenteambtenaren is afgevlakt. Hieruit blijkt het belang van het Generatiepact en dus ook van een succesvolle adoptie van de regeling binnen gemeenten. Daarom is het relevant om met enkele beleidsaanbevelingen te komen voor de adoptie van de regeling. Daarnaast houden, zoals eerder gesteld, andere sectoren de gemeentelijke sector nauwlettend in de gaten voor wat betreft het Generatiepact. Ook voor deze sectoren is het interessant de implicaties die uit dit onderzoek volgen, mee te nemen.

Ten eerste komt het belang van een activatieprikkel duidelijk naar voren in dit onderzoek, aangezien er in de adopterende gemeenten een duidelijk moment aan te wijzen valt die een bepaald bewustzijn met zich meebrachten, waar dit in twee van de drie niet-adopterende gemeenten niet het geval was. Voorbeelden van dergelijke activatieprikkel in het adoptieproces van het Generatiepact zijn een onderzoek onder medewerkers naar de interesse om minder uren te werken en cijfers over de gemiddelde leeftijd van de gemeenteambtenaren en het aandeel jongeren daarin. Om binnen de organisatie bewustzijn te creëren dat er iets aan de samenstelling van het personeelsbestand dient te gebeuren en dat er vraag onder de medewerkers voor bestaat, is een onderzoek onder medewerkers en het uitvoeren van Strategische Personeelsplanning bevorderlijk. Het lijkt hierbij eveneens bevorderlijk wanneer P&O-leden of GO-leden deze rol op zich nemen binnen organisaties. Uit dit

onderzoek blijkt namelijk verder dat alleen steun vanuit de vakbondsadviseur voor de komst van het Generatiepact niet genoeg is. Dit terwijl in meerdere gemeenten de GO-leden voor wat betreft kennis vaak op hun vakbondsadviseurs leunen. Bevorderlijk voor het adoptieproces van het Generatiepact is dus, blijkt uit dit onderzoek, wanneer ook GO-leden beschikken over dezelfde kennis als de vakbondsadviseurs. Een mogelijkheid hierbij is dat zij bijeenkomsten van het A+O fonds Gemeenten bijwonen om kennis over de stand van zaken en (on)mogelijkheden van het Generatiepact op te doen om zodoende sterker in het adoptieproces te staan. Verder bestond in vijf van de zes gemeenten de opvatting dat een grote omvang bevorderlijk is voor de komst van het Generatiepact, waarbij er meerdere bezwaren genoemd werden voor kleine gemeenten. Een van die bezwaren was dat het voor kleine gemeenten niet te doen is om voldoende capaciteit vrij te maken middels het Generatiepact om jongeren in hun plaats te kunnen aannemen. Het goede voorbeeld om hier mee om te gaan bestaat al in de sector, maar het lijkt des te relevanter dit nogmaals naar voren te brengen: Servicepunt 71. Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude bundelen daarbij de krachten waardoor ze schaalvoordelen hebben, onder andere voor wat betreft het Generatiepact. Een ander nadeel dat in het kader van kleine gemeenten naar voren kwam, was de kwetsbaarheid: wanneer op een afdeling van twee mensen, zij alle twee meedoen aan het Generatiepact, kan dit problemen voor de gemeente betekenen. Ook daar kan een dergelijke samenwerking bij helpen, doordat dit soort problemen opgevangen kunnen worden door samenwerkende gemeenten.

Ten slotte blijkt het belang van een succesvolle vertaling in het adoptieproces van het Generatiepact. Bevorderlijk daarbij is als de discussie over het Generatiepact daarbij zo breed mogelijk gevoerd wordt blijkt uit dit onderzoek. Wanneer het Generatiepact te veel in het kader van financiële kosten en opbrengsten besproken wordt, bleek dit niet bevorderlijk voor de adoptie van de regeling. Concreet dienen P&O-leden of GO-leden de rest van de organisatie dus te blijven overtuigen van de overige voordelen die gepaard kunnen gaan met het Generatiepact, zoals verminderd ziekteverzuim, nieuwe frisse ideeën vanuit jonge medewerkers, het tegengaan van jeugdwerkloosheid en de zorg voor het personeel in plaats van de discussie te veel over financiële zaken te houden. Hiermee is ook de vierde en laatste deelvraag (Welke beleidsaanbevelingen kunnen op basis van de verklaringen voor de verschillen en overeenkomsten in het adoptieproces van het generatiepact bij gemeenten worden geïdentificeerd?) beantwoord.

Literatuurlijst

- Abrahamson, E. (1991). Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*. Jrg. 16, nr. 3, p. 586-612.
- Abrahamson, E., & L. Rosenkopf. (1993). Institutional and competitive bandwagons – using mathematical-modeling as a tool to explore innovation diffusion. *Academy of Management Review*, 18(3), 487–517.
- Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2006). *Opening van zaken: beleid voor open innovatie*. Quantas: Rijswijk.
- Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2008). *Meer laten gebeuren: innovatiebeleid voor de publieke sector*. Quantas: Rijswijk.
- Aiken, J., & J. Hage. (1971). The organic organization and innovation. *Sociology*, 5(1), 63–82.
- Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public Money & Management*, 25(1), 51–56.
- Alphen, F. van (2010, 2 februari). Innovaties kennen ook hun duistere kanten. *De Volkskrant*.
- Altshuler, A.A. & E.D. Behn. (1997) (red.). *Innovation in American government: challenges, opportunities and dilemmas*. Washington: The Brookings Institution.
- Argyris, C. & D. Schön. (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective*. Boston: McGraw Hill.
- Ashworth, R., Boyne, G., & R. Delbridge. (2009). Escape from the iron cage? organizational change and isomorphic pressures in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 165–187.
- Auerbach, J.D. (1990). Employer-supported childcare as a women-responsive policy. *Journal of Family Issues*. 11 april, pp. 384-400.
- Avolio, B.J., Bass, B.M. & D.I. Jung. (1999). Re-examining the components of transformational and transactional leadership using the Multifactor Leadership Questionnaire. *Journal of Occupational and Organisational Psychology*, 72, 441-462.
- Babbie, E. (2010). *The practice of social research* (11th ed.). Belmont: Thomson Wadsworth.
- Bacharach, S. B. (1989). Organizational theories – some criteria for evaluation. *Academy of Management Review*, 14(4), 496–515.
- Barringer, M.W. & G. T. Milkovich. (1998). A Theoretical Exploration of the Adoption and Design of Flexible Benefit Plans: A Case of Human Resource Innovation. *The Academy of Management Review*. Vol. 23, No. 2 (Apr., 1998), pp. 305-324
- Baumgartner, F.R. & B.D. Jones. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Bekkers, V. J. J. M., J. Edelenbos & B. Steijn. (Eds.). (2011). *Innovation in the public sector*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bekkers, V.J.J.M. & E.H. Korteland. (2006). Governance, ICT and the innovation agenda of public administration: a comparison of some European policy initiatives. In: Bekkers, V.J.J.M., Thaens, M. & Duivenboden, H. van (red.). *ICT and public innovation: assessing the ICT driven modernization of public administration*. Amsterdam: IOS Press.

- Bekkers, V.J.J.M. & E.H. Korteland. (2008). De diffusie en adoptie van innovaties in de Nederlandse publieke sector. *Bestuurswetenschappen*. Jrg. 62, nr. 3, p. 8-28.
- Bekkers, V.J.J.M., H. van Duivenboden & M. Thaens. (2006). *Information and communication technology and public innovation: assessing the ICT driven modernisation of public administration*. Amsterdam: IOS Press.
- Bekkers, V.J.J.M. & V.M.F. Homburg. (2005). The Information Ecology of E-Government. E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration
- Bekkers, V.J.J.M., E.H. Korteland, E.I. Müller & M.E. Simons. (2006). Diffusie en Adoptie van Innovaties in de Publieke Sector. (Extern rapport). Rotterdam: Center for Public Innovation.
- Bello-Pintado, A. (2015). Bundles of HRM practices and performance: empirical evidence from a Latin American context. *Human Resource Management Journal*. Vol. 25 Issue 3. Pages 281–397
- Bennett, C.J. (1991). What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*. Jrg. 21, nr. 2, p. 215-233.
- Berry, F.S. (1994). Sizing up state policy innovation research. *Policy Studies Journal*. Jrg. 22, nr. 3, p. 442-456.
- Berry, F.S. & W.D. Berry. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis. *The American Political Science Review*. Jrg. 84, nr. 2, p. 395-415.
- Bessant, J., & H. Rush. (1995). Building bridges for innovation – the role of consultants in technology-transfer. *Research Policy*, 24(1), 97–114.
- Binnenlands Bestuur. (2016a). Jongere komt er amper in bij gemeente. *Binnenlands Bestuur*.
- Binnenlands Bestuur. (2016b). Generatiepact pure leeftijdsdiscriminatie. *Binnenlands Bestuur*.
- Blatter, J., & M. Haverland. (2012a). *Designing case studies: Explanatory approaches in small- N research (research methods series)*. Houndsmills Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Blatter, J., & M. Haverland. (2012b). Two or three approaches to explanatory case study research? *Quantitative Qualitative Research*, New Orleans.
- Bobrowski, P., & S. Bretschneider. (1994). Internal and external interorganizational relationships and their impact on the adoption of new technology: An exploratory study. *Technological Forecasting and Social Change*, 46(3), 197–211.
- Bontekoning, A. (2014). *Nieuwe generaties in vergrijzende organisaties*. Amsterdam: Mediawerf.
- Borins, S. (1998). *Innovation with integrity: how local heroes are transforming American Government*. Washington: Georgetown University Press.
- Borins, S. (2001). *The challenge of innovating in government*. Arlington: the Pricewaterhouse-Coopers Endowment for the Business of Government.
- Boxall, p., H.S. Ang & T. Bartram. (2011). Analysing the Black box of HRM: uncovering HR goals, mediators and outcomes in a standardized service environment. *Journal of management studies*. pp 1504 – 1532.
- Boxall, P. & J. Purcell. (2008). *Strategy and human resource management*. (2nd edition). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Boxall, P., J. Purcell & P. Wright. (2007). Human resource management: Scope, analysis, and significance. In: *The oxford handbook of human resource management* (pp. 1-16) P. Boxall, J. Purcell, & P. Wright (Eds.). New York: Oxford University Press.
- Brandyberry, A. A. (2003). Determinants of adoption for organisational innovations approaching saturation. 6(3), 150–158.

- Burg, B.I. van der, J. van Doorne-Huiskes, J.J. Schippers & J.J. Siegers. (1989). Loopbaanverschillen tussen mannen en vrouwen binnen arbeidsorganisaties. Een structureel-individualistisch verklaringsschema. In: *Sociologisch gids*, 5, pp. 312-323.
- Burns, T., & G.M. Stalker. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock Publications.
- Burton Swanson, E. (1994). Information systems innovation among organizations. *Management Science*, 40(9), 1069–1092.
- Camison-Zornoza, C., R. Lapienda-Alcami, M. Segarra-Cipres & M. Boronat-Navarro. (2004). A meta-analysis of innovation and organizational size. *Organization Studies*. Jrg. 25, nr. 3, p. 331-361.
- Cao Gemeenten. (2016). Cao gemeenten 1 januari 2016 - 1 mei 2017. (sd). Utrecht: College voor Arbeidszaken.
- CBS. (2016). Opgeroepen op juli 6, 2016, van Centraal Bureau voor de Statistiek: <https://www.cbs.nl/>
- CNV Overheid. (2016). Kader voor inzet cao Rijk vanaf 2017.
- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press: Cambridge.
- Collier, D., & J. Mahoney. (1996). Insights and pitfalls: Selection bias in qualitative research. *World Politics*, 49(1)
- Considine, M., J.M. Lewis & D. Alexander. (2009). *Networks, innovation and public policy. politicians, bureaucrats and the pathways to change inside government*. New York: Palgrave Macmillan.
- Corbin, J. M., & A.L. Strauss. (2008). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (third ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Czarniawska, B., & G. Sevón. (2005). *Global ideas: How ideas, objects and practices travel in the global economy*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Czarniawska, B., & G. Sevón. (Eds.). (1996). *Translating organizational change*. Berlin: De Gruyter.
- Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *The Academy of Management Journal*, 34(3), 555–590.
- Damanpour, F. (1992). Organizational size and innovation. *Organization Studies*. Jrg. 13, nr. 3, p. 375-402.
- Damanpour, F. (1996). Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models. *Management Science*. Jrg. 42, nr. 5, p. 693-716.
- Damanpour, F. & M. Schneider. (2006). Phases of the adoption of innovation in organizations: effects of environment, organization and top managers. *British Journal of Management*. Jrg. 17, nr. 3, p. 215-236.
- Damanpour, F., & M. Schneider. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495–522.
- Deephouse, D. L. (1996). Does isomorphism legitimate? *The Academy of Management Journal*, 39(4), 1024–1039.
- Dex, S. & F. Scheibl. (1999). Business performance and family-friendly policies. *Journal of General Management*, 24, 22-37.
- Dias, G. P., & M. Costa. (2013). Significant socio-economic factors for local e-government development in Portugal. *Electronic Government, an International Journal*, 10(3), 284–309.
- Dijkshoorn, A. (2015). *Komen tot personalisering, een onderzoek naar de adoptie van gepersonaliseerde elektronische dienstverleningsinstrumenten bij Nederlandse gemeenten* (Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam).

- DiMaggio, P. J., & W.W. Powell. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- DiMaggio, P.J. & W.W. Powell. (red.) (1991). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press.
- Dolan, J., & D.H. Rosenbloom. (2003). Representative bureaucracy: classic readings and continuing controversies. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Dolowitz, D. P., & D. Marsh. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance-an International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5–24.
- Doorewaard, H. & W. de Nijs. (2004). Organisatieontwikkeling en human resource management. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Drucker, P. (1985). *Innovation and entrepreneurship*. Londen: Heinemann.
- Dulk, L. den (2001, Juni 14). Work-familiy arrangements in organisations. A cross-national study in the Netherlands, Italy, the United Kingdom and Sweden. Erasmus Universiteit Rotterdam (225 pag.) (Amsterdam: Rozenberg Publishers).
- Dulk, L. den & C. Remery. (1997). Work-family arrangements in Organisations. In: *Time allocation and Gender*. J. van Doorne-Huiskes, K. Tijdens & T. Willemsen (eds.) Tilburg: University Press.
- Eisenberger, R., P. Fasolo & V. Davis-LaMastro. (1990). Perceived organizational support and employee diligence, commitment, and innovation. *Journal of Applied Psychology*, Vol 75(1), Feb 1990, 51-59
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Managment Research*, 14(4), 532–550.
- Evers, G. (2004). Strategische Personeelsplanning - Theorie, instrumenten en praktische aanpak. Vakmedianet.
- Fagerberg, J. (2004). Innovation: A guide to the literature. In J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (Eds.), *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Financieel Dagblad. (2015, november 9). Bijna 200 wethouders luiden noodklok over zoveelste bezuinigingen op gemeentebudgetten.
- Frambach, R. & N. Schillewaert. (2002). Organizational innovation adoption: a multi-level framework of determinants and opportunities for future research. *Journal of Business Research*. Jrg. 55, nr. 2, p. 163-176.
- Frambach, R.T. (1993). An integrated model of organizational adoption and diffusion of innovations. *European Journal of Marketing*. Jrg. 27, nr. 5, p. 22-41.
- Frumkin, P., & J. Galaskiewicz. (2004). Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 283–307.
- Glass, J.L. & S.B. Estes. (1997). The Family Responsive Workplace. *Annual Review of Sociology*. Vol. 23 (1997), pp. 289-313: Annual Reviews
- Geddes, B. (1990). How the cases you choose affect the answers you get: Selection bias in comparative politics. *Political Analysis*, 2(1), 131–150.
- Gilardi, F. & K. Fuglister. (2008). Empirical Modeling of Policy Diffusion in Federal States: The Dyadic Approach. *Swiss Political Science Review*, 14(3): 413–50.
- Gilbert, D., P. Balestrini & D. Littleboy. (2004). Barriers and benefits in the adoption of e-government. *International Journal of Public Sector Management*, 17(4), 286–301.

- Glaser, B. G. (1992). *Basics of grounded theory analysis*. Mill Valley, California: Sociology Press.
- Glass, J.L. & T. Fujimoto. (1995). Employers characteristics and the provision of family responsive policies. *Work and Occupation*, 22/4, pp. 380-411.
- Glazer, N. (2000). Affirmative Action and 'Race' Relations: Affirmative Action as a Model for Europe, in E. Appelt & M. Jarosch (eds.), *Combating Racial Discrimination. Affirmative Action as a Model for Europe*, 137-155. Oxford/New York: Berg.
- Goodstein, J.D. (1994). *Institutional Pressures and Strategic Responsiveness: Employer Involvement in Work-Family Issues*. The Academy of Management Journal. Vol. 37, No. 2 (Apr., 1994), pp. 350-382
- Gray, V. (1973). Innovation in the states: a diffusion study. *The American Political Science Review*. Jrg. 67, nr. 4, p. 1174-1185.
- Greenhalgh, T., G. Robert, F. Macfarlane, P. Bate & O. Kyriakidou. (2004). Diffusion of innovations in service organizations: Systematic review and recommendations. *Milbank Quarterly*, 82(4), 581-629.
- Groeneveld, S., & S. van de Walle. (2010). 'A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity'. *International Review of Administrative Sciences*, 76.
- Groeneveld, S. & S. Verbeek. (2011). Diversity Policies in Public and Private Sector Organizations. An Empirical Comparison of Incidence and Effectiveness.
- Grossback, L. J. (2004, September). Ideology and Learning in Policy Diffusion. *American Politics Research*, vol. 32 (no. 5), 521-545.
- Gould-Williams, J. (2003). The importance of HR practices and workplace trust in achieving superior performance: A study of public-sector organizations. *International Journal of Human Resource Management*, 14(1). February 2003, pp. 28-54(27). Routledge, part of the Taylor & Francis Group
- Hage, J. T. (1999). Organizational innovation and organizational change. *Annual Review of Sociology*, 25, 597-622.
- Hall, B.H. (2005). Innovation and diffusion. In: Fagerberg, J., Mowery, D.C. & Nelson, R.R. (red.). *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Halvorsen, T., J. Hauknes, I. Miles & R. Røste. (2005). *On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: NIFU STEP.
- Hansen, H. K., & D. Salskov-Iversen. (2005a). Globalizing webs: Translation of public sector e-modernization. In B. Czarniawska, & G. Sevón (Eds.), *Global ideas* (pp. 213-232). Malmö: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Hansen, H. K., & D. Salskov-Iversen. (2005b). Public sector innovation: E-modernization and globalizing webs. In M. Veenswijk (Ed.), *Organizing innovation. new approaches to cultural change and intervention in public sector organizations*. (pp. 134-143). Amsterdam: IOS Press.
- Harter, J.K., F.L. Schmidt & T.L. Hayes. (2002). Business unit-level relationship between employee satisfaction, employee engagement, and business outcomes: A meta-analysis, *Journal of Applied Psychology*, 87(2), 268-279.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money & Management*. Jrg. 25, nr. 1, p. 27-34.
- Haunschild, P.R. & A.S. Miner. (1997). Modes of interorganizational imitation: the effects of outcome salience and uncertainty. *Administrative Science Quarterly*. Jrg. 42, nr. 3, p. 472- 500.
- Hays, S.P. (1996). Influences on reinvention during the diffusion of innovations. *Political Research Quarterly*. Jrg. 49, nr. 3, p. 631-650.

- Hemerijck, A. (2003). Vier beleidsvragen. In: Bekkers, V. & Ringeling, A. (red.). *Vragen over beleid: perspectieven op waardering*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Hendriks, F., & P. Tops. (2003). Local public management reforms in the netherlands: Fads, fashions and winds of change. *Public Administration*, 81(2), 301–323.
- Henriksen, H. Z. (2002). *Performance, pressures, and politics: Motivators for adoption of interorganizational information systems*
- Hindera, J. (1993). *Representative Bureaucracy: Imprimis Evidence of Active Representation in EEOC District Offices*. *Social Science Quarterly* 74: 95-108.
- Hoewijk, R. van (1988). De betekenis van organisatiecultuur: een literatuuroverzicht. *M&O, Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*. Jrg. 42, nr. 1, p. 4-46.
- Homburg, V. M. F., & A. Dijkshoorn. (2011). *Diffusion of personalized E-government services among Dutch municipalities: An empirical investigation and explanation* IGI Global.
- Howell, J., & Shea, C. (2001). Individual differences, environmental scanning, innovation framing, and champion behavior: Key predictors of project performance. *Journal of Product Innovation Management*, 18(1), 15–27.
- Huber, G. P., E. Sutcli, C.C. Miller & W.H. Glick. (1993). Understanding and predicting organizational change. *Organizational change and redesign: Ideas and insights for improving performance* (Huber, G.P; Glick, W.H. ed., pp. 215–216). New York: Oxford University Press.
- Huijboom, N., F. de Jong, M. Meesters, J. van den Steenhoven & A. Zuurmond. (2004). *Hollandse helden: overheidsinnovatie volgens uitvoerders*. Initiatiefgroep Belgendoenhetbeter.nl.
- Isabella, L. A. (1990). Evolving interpretations as a change unfolds – how managers construe key organizational events. *Academy of Management Journal*, 33(1), 7–41.
- Janssen, T. (2016). HRM en prestaties in het primair onderwijs. Erasmus Universiteit Rotterdam. Proefschrift.
- Jones, B.D. & F.R. Baumgartner. (2005). *The politics of attention: how government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jordan, S. R. (2014). The innovation imperative: An analysis of the ethics of the imperative to innovate in public sector service delivery. *Public Management Review*, 16(1), 67–89.
- Judge, T. A., J.E. Bono, C.J. Thoresen & G.K. Patton. (2001). The Job Satisfaction-Job Performance Relationship: A Qualitative and Quantitative Review. *Psychological Bulletin*. 2001, Vol. 127. No. 3. 376-407
- Jun, K., & C. Weare. (2011). Institutional motivations in the adoption of innovations: The case of E-government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 495–519.
- Kamerman, S.B. & A.J. Kahn. (1987). *The responsive Workplace. Employers and a Changing Labor Force*. Columbia University Press: New York.
- Keiser, L. R., V. M. Wilkins, K. J. Meier & C. Holland. (2002). Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Democracy. *American Political Science Review* 96: 553-564.
- Kickert, W.J.M. (2005). Traditions of public governance: the forgotten context for innovation. In: Veenswijk, M. (red.). *Organizing innovation: new approaches to cultural change and intervention in public sector organizations*. Amsterdam: IOS Press.
- Kim, L. (1998). Crisis construction and organizational learning: Capability building in catching-up at hyundai motor. *Organization Science*, 9(4), 506–521.

- Kimberly, J. R., & M.J. Evanisko. (1981). Organizational innovation – the influence of individual, organizational, and contextual factors on hospital adoption of technological and administrative innovations. *Academy of Management Journal*, 24(4), 689–713.
- King, G., R.O. Keohane & S. Verba. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kingsley, D. J. (1944). Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service. Yellow Springs, Ohio: Antioch Press.
- Kingdon, J.W. (1995) (2^e ed.). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper- Collins College Publishers.
- Kirton, G. & A.M. Greene. (2005). The Dynamics of Managing Diversity: a critical approach takes a fresh approach to the issues of equality and diversity in the world of employment today. Elsevier Butterworth-Heinemann
- Koch, P. & J. Hauknes. (2005) (2^e ed.). *On innovation in the public sector: today and beyond*. Oslo: NIFU: STEP.
- Korteland, E. H. (2010). *Diffusie en adoptie van interorganisatiele innovaties in de publieke sector*.
- Korteland, E.H. & V.J.J.M. Bekkers. (2007). Diffusion of E-government Innovations in the Dutch Public Sector: The Case of Digital Community Policing. *Information Polity*, 12 (3), 139-150.
- Korteland, E.H. & V.J.J.M. Bekkers, (2008). Diffusion and adoption of electronic service delivery innovations in Dutch e-policing. *Public Management Review*. Jrg. 10, nr. 1, p. 71-88.
- Korteland, E.H., V.J.J.M. Bekkers & M.E. Simons. (2006). *Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector*. Rotterdam: Center for Public Innovation.
- Kossek, E., P. Dass & B. DeMarr. (1994). The dominant logic of employer sponsored work and family initiatives: Human resource managers' institutional role. *Human Relations* 47 (9): 1121-1139.
- Lai, K., C.W.Y. Wong & T.C.E. Cheng. (2006). Institutional isomorphism and the adoption of information technology for supply chain management. *Computers in Industry*, 57(1), 93–98.
- Lambert, S.J. (2000). Added Benefits: The Link Between Work-Life Benefits and Organizational Citizenship Behavior. October 1, 2000 vol. 43 no. 5 801-815
- Lammers, C.J., A.A. Mijs & W.J. van Noort (1997). *Organisaties vergelijkenderwijs. Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Het spectrum: The Hague.
- Layder, D. (1998). *Sociological practice: Linking theory and social research*. London: Sage.
- Leene, I. (1997). *Innovatie bij gemeentelijke sociale diensten: een empirische verkenning naar de invloed van interorganisatiele communicatiepatronen op de totstandkoming van beleidsvernieuwingen*. Enschede: Twente University Press.
- Lewis, S. & J. Lewis (eds.). (1996). *The Work-Family Challenge, Rethinking Employment*. Sage Publications: London.
- Li, Y., W. Vanhaverbeke & W. Schoenmakers. (2008). Exploration and exploitation in innovation: Reframing the interpretation. *Creativity and Innovation Management*, 17(2), 107–126.
- Liff, S. (1997). Two routes to managing diversity: individual differences or social group characteristics, *Employee Relations*, Vol. 19 Issue: 1, pp.11-26,
- Lippe, T. van der. (1993). *Arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen*. Thesis Publishers: Amsterdam.
- Lodge, M. (2003). Institutional choice and policy transfer: reforming British and German railway regulation.

- Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Jrg. 16, nr. 2, p. 159-178.
- Lonti, Z., & A. Verma. (2003). The determinants of flexibility and innovation in the government workplace: Recent evidence from Canada. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 283–309.
- Loos, E. (2006). *Innovatie aan het werk: onderzoek op locatie naar succes- en faalfactoren van innovatieprojecten bij Nederlandse gemeenten vanuit een multi-actor perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Lundvall, B. (red.) (1992). *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. Londen: Pinter.
- March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 71–87.
- March, J. G. & J. P. Olson (1989). *Rediscovering institutions*. New York: The Free Press.
- March, J.G. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: The Free Press.
- Mason, J. (2002). *Qualitative researching*. London: Sage.
- Meier, K. J., R. D. Wrinkle & J.L. Polinard. (1999). Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. *Journal of Politics* 61: 1025- 1039.
- Meyer, A.D. & J.B. Goes. (1988). Organizational assimilation of innovation: a multilevel contextual analysis. *Academy of Management Journal*. Jrg. 31, nr. 4, 897-923.
- Meyer, J.W. & B. Rowan. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. Jrg. 83, nr. 2, p. 340-363.
- Miles, M. B., & A.M. Huberman. (1994). *Qualitative data analysis*. Thousand Oaks, California: SAGE.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Actieprogramma Andere Overheid*.
- Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*. Jrg. 41, nr. 3, p. 738-770.
- Mintrom, M. & S. Vergari. (1998). Policy networks and innovation diffusion: the case of state education reforms. *The Journal of Politics*. Jrg. 60, nr. 1, p. 126-148.
- Mizruchi, M.S. & L.C. Fein. (1999). The social construction of organizational knowledge: a study of the uses of coercive, mimetic, and normative isomorphism. *Administrative Science Quarterly*. Jrg. 44, nr. 4, p. 653-683.
- Mohr, L.B. (1969). Determinants of innovation in organizations. *The American Political Science Review*. Jrg. 63, nr. 1, p. 111-126.
- Moolenburgh, M. (2007). Adoptie en Diffusie van Innovaties. *Management Tools*.
- Moon, M. J., & S. Bretschneider. (1997). Can state government actions effect innovation and its diffusion? An extended communication model and empirical test. *Technological Forecasting and Social Change*, 54(1), 57–77.
- Moon, M. J., & P. deLeon. (2001). Municipal reinvention: Managerial values and diffusion among municipalities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 327–352.
- Moon, M. J., & D.F. Norris. (2005). Does managerial orientation matter? The adoption of reinventing government and e-government at the municipal level. *Information Systems Journal*, 15(1), 43–60.
- Mooney, C.Z. & M.H. Lee. (1995). Legislating morality in the American states: the case of pre-roe abortion regulation reform. *American Journal of Political Science*. Jrg. 39, nr. 3, p. 599- 627.

- Moore, M. & J. Hartley (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*. Jrg. 10, nr. 1, p. 3-20.
- Moore, M.H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Harvard: Harvard University Press.
- Morgan, H. & F.J. Milliken. (1992). Keys to Action: Understanding Differences in Organizations' Responsiveness to Work and Family Issues. *Human Resource Management*. Vol. 31, No. 3, pp. 227-248.
- Mulgan, G. & D. Albury. (2003). *Innovation in the public sector*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Musso, J., C. Weare & M. Hale. (2000). Designing web technologies for local governance reform: Good management or good democracy? *Political Communication*, 17(1), 1–19.
- Nauta, F. (2003). *Innovatie in de publieke sector: negen essays uit de praktijk*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland.
- Newmark, A.J. (2002). An integrated approach to policy transfer and diffusion. *The Review of Policy Research*. Jrg. 19, nr. 2, 151-178.
- Nord, W.R. & S. Tucker. (1987). *Implementing routine and radical innovations*. Lexington: Lexington Books.
- Norris, D. F., & M.J. Moon. (2005). Advancing E-government at the grassroots: Tortoise or hare? *Public Administration Review*, 65(1), 64–11.
- Pruis, A. (2016, juni 21). Ambitie mislukt: jongeren komen niet aan de bak bij gemeenten. *NOSop3*. Geraadpleegd op <http://nos.nl/op3/artikel/2112454-ambitie-mislukt-jongeren-komen-niet-aan-de-bak-bij-gemeenten.html>
- Nu.nl. (2013, februari 19). *Plasterk wil haast maken met samenwerking gemeenten*. Opgeroepen op juli 6, 2016, van Nu.nl: <http://www.nu.nl/politiek/3234322/plasterk-wil-haast-met-samenwerking-gemeenten.html>
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. In: *Academy of management review*, 16, pp. 145-179.
- Osborne, S.P. (1998). Naming the beast: defining and classifying service innovations in social policy. *Human Relations*. Jrg. 51, nr.9, p. 1133-1154.
- Osborne, S.P. & K. Brown. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. Abingdon: Routledge.
- Osterman, P. (1995). Work-family Programs and the Employment Relationship. *Administrative Science Quarterly*, 40 (1995), pp. 681-700.
- O'Toole, L.J., & K.J. Meier. (2008). The Human Side of Public Organizations *Contributions to Organizational performance*. Public Administration Review, First Published September 30, 2008
- Patton, M. Q. (2001). *Qualitative research & evaluation methods* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA.: Sage Publications.
- Pawlowski, S. D., & D. Robey. (2004). Bridging user organizations: Knowledge brokering and the work of information technology professionals. *Mis Quarterly*, 28(4), 645–672.
- Pfeffer, J. and G.R. Salancik. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper & Row, New York.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*. Jrg. 94, nr. 2, p. 251-267.
- Podsakoff, P.M., S.B. MacKenzie, R.H. Moorman & R. Fetter. (1990). Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction and organizational citizenship behaviors. *Leadership Quarterly*, 1(2), 107- 142.

- Pollitt, C. (2002). Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 4(1), 471–492.
- Pollitt, C., & G. Bouckaert. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & G. Bouckaert. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – new public management, governance, and the Neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., S. van Thiel & V. M. F. Homburg. (2007). *New public management in europe: Adaptation and alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Powell, W. W., D.L. Gammal & C. Simard. (2005). Close encounters: The circulation and reception of managerial practices in the san francisco bay area nonprofit community. In B. Czarniawska, & G. Sevón (Eds.), *Global ideas* (pp. 233–258). Malmö: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Radaelli, C.M. (2000). Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Jrg. 13, nr. 1, p. 25-43.
- Raffel, J.A. (2007). Why has public administration ignored public education, and does it matter? *Public Administration Review*, 67(1), 135-151.
- Ramsay, H., D. Scholarios & B. Harvey. (2000). Employees and High-Performance Work Systems: Testing inside the Black Box. Volume 38, Issue 4 December 2000. Pages 501–531
- Rapoport, R., L. Bailyn, J. Fletcher, & B. Pruitt. (2002). Beyond work-family balance: Advancing gender equity and work performance. New York: Jossey-Bass
- Reddick, C. G. (2004). Empirical models of E-government growth in local governments. *E-Service Journal*, 3(2), 59–84.
- Reddick, C. G., & D.F. Norris. (2013). Social media adoption at the american grass roots: Web 2.0 or 1.5? *Government Information Quarterly*, 30(4), 498–507.
- Rice, R. E., & E.M. Rogers. (1980). Reinvention in the innovation process. *Knowledge-Creation Diffusion Utilization*, 1(4), 499–514.
- Ringeling, A.B. (2004). Wie vertegenwoordigt wat? En hoe? In B.F. Steur, H. van Dijk & G.J. van den Nieuwenhuizen (Eds.), *Democratische vergezichten; Essays over de representatieve democratie in Nederland* (pp. 47-67). Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Roberts, N.C. (1992). Public entrepreneurship and innovation. *Policy Studies Review*. Jrg. 11, nr. 1, p. 55-74.
- Robson, C. (2002). *Real world research*. Malden USA: Blackwell Publishing. Rogers, E. M. (Ed.). (1995). *Diffusion of innovations* (4th ed.). New York: e Free Press.
- Rogers, E. M. (Ed.). (1995). *Diffusion of innovations* (4th ed.). New York: The Free Press.
- Rogers, E. M. (Ed.). (2003). *Diffusion of Innovations* (5th ed.) New York: Simon & Schuster
- Rogg, K.L, D.B. Schmidt, C. Shull & N. Schmitt. (2001). Human resource practices, organizational climate, and customer satisfaction. *Journal of Management*, 27: 431-449.
- Romzek, B. S., & J.S. Hendricks. (1982). Organizational Involvement and Representative Bureaucracy: Can We Have It Both Ways? *The American Political Science Review*, 76(1), 75-82.
- Rose, R. (1991). What is lesson drawing? *Journal of Public Policy*. Jrg. 11, nr. 1, p. 3-30.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy*. Chatham: Chatham House Publishers.

- Ross, P. F. (1974). Innovation adoption by organizations. *Personnel Psychology*, 27(1), 21–47.
- Rostgaard, T. (1999). The Configuration of Corporate Social Responsibility – The Role of the Enterprise in a New Welfare Model. Research Program No. 6: The Open Labour Market. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.
- Rørste, R. & I. Miles. (2005). *Differences between public and private sector innovation*. Oslo: NIFU STEP.
- Sabatier, P. & H. Jenkins-Smith. (red.) (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sahlin, K., & L. Wedlin. (2008). Circulating ideas: Imitation, translation and editing. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (Eds.), *Organizational institutionalism* (pp. 218–242). London: Sage.
- Saldaña, J. (2013). *The coding manual for qualitative researchers* (2nd ed.). London: Sage.
- Salge, T. O. (2011). A behavioral model of innovative search: Evidence from public hospital services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), 181–210.
- Salskov-Iversen, D. (2006). Learning across borders: The case of Danish local government. *International Journal of Public Sector Management*, 19(7)
- Savage, R.L. (1985). Diffusion research traditions and the spread of policy innovations in a federal system. *Publius*. Jrg. 15, nr. 4, p. 1-27.
- Schippers, J. & J.J. Siegers. (1992). Public Day Car Centres, and Segregation Between Men and Women in the Labour Market: the Case of the Netherlands. *Labour*, Vol. 6, No. 3, pp. 151-168.
- Schneider, M. (2007). Do attributes of administrative practices influence their adoption? An exploratory study of U.S. local government. *Public Performance & Management Review*. Jrg. 30, nr. 4, p. 598-622.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*. Sage Publications.
- Scott, W.R. (2001) (2^e ed.). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Seawright, J., & J. Gerring. (2008). Case selection techniques in case study research – A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308.
- Settoon, R. P., N. Bennett & R.C. Liden. (1996). Social Exchange in Organizations: Perceived Organizational Support, Leader-Member Exchange, and Employee Reciprocity. *Journal of Applied Psychology*, 81, 219-227.
- Shipan, C. R., & C. Volden. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. In *American Journal of Political Science* (pp. 840–57).
- Simon, H. (1991). Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*. 2 (1): 125–134.
- Spector, P. E. (1997). *Job Satisfaction: Application, Assessment, Causes, and Consequences*. SAGE.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, California: SAGE.
- Steijn, B. en S. Groeneveld. (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Den Haag: Van Gorcum (e- book)
- Stichting A+O fonds gemeenten. (2015). *Personeelsmonitor 2015*. Den Haag.
- Stichting A+O fonds gemeenten. (2016a). *Digitalisering en de toekomst van het werk bij gemeenten*. Den Haag.

- Stichting A+O fonds gemeenten. (2016b). *Generatiepact gemeenten: een compleet overzicht*. Opgeroepen op juli 6, 2016, van [www.aeno.nl](https://www.aeno.nl/wp-content/uploads/2016/04/AO_gemeenten_generatiepact_overzicht.pdf): https://www.aeno.nl/wp-content/uploads/2016/04/AO_gemeenten_generatiepact_overzicht.pdf
- Stichting A+O fonds Gemeenten (2017). *Personeelsmonitor Gemeenten 2016*. Den Haag.
- Stone, D. (1999). Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines. *Politics*. Jrg. 19, nr. 1, p. 51-59.
- Stone, D. (2000). Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Jrg. 13, nr. 1, p. 45- 62.
- Strang, D. & S.A. Soule. (1998). Diffusion in organizations and social movements: from hybrid corn to poison pills. *Annual Review of Sociology*. Jrg. 24, nr. 1, p. 265-290.
- Strauss, A. L., & J.M. Corbin. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks, California: SAGE.
- Swanborn, P. G. (2008). *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* (Vierde druk ed.) Boom Onderwijs.
- Szulanski, G. (1996). Exploring internal stickiness: Impediments to the transfer of best practice within the firm RID B-3626-2010. *Strategic Management Journal*, 17, 27-43.
- Teunissen, M. (2017). Het Generatiepact. Driessen HRM. Geraadpleegd op <https://www.driessen.nl/sites/default/files/Artikel%20HR%20Overheid%20-%20Het%20Generatiepact,%20juni%202016.pdf>
- Thaens, M. (2006). *Verbroken verbindingen hersteld? Over de noodzaak van een bestuurskundig perspectief op ICT en strategisch innoveren in de publieke sector*. Den Haag: Lemma
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Countinho.
- Thompson, V. A. (1965). Bureaucracy and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 10(1, Special Issue on Professionals in Organizations), 1-20.
- Tidd, J., J. Bessant & K. Pavitt. (2009). *Managing innovation*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Tolbert, P. S., & L.G. Zucker. (1983). Institutional sources of change in the formal-structure of organizations – the diffusion of civil-service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22-39.
- Tornatzky, L. G., & K.J. Klein. (1982). Innovation characteristics and innovation adoption- implementation – a meta-analysis of findings. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 29(1), 28-45.
- Tummers, L., & N. Karsten. (2012). Reflecting on the role of literature in qualitative public administration research: Learning from grounded theory. *Administration & Society*, 44(1), 64-86.
- Tushman, M. L. (1977). Special boundary roles in innovation process. *Administrative Science Quarterly*, 22(4), 587-605.
- Tushman, M. L., & R. Katz. (1980). External communication and project performance – an investigation into the role of gatekeepers. *Management Science*, 26(11), 1071-1085.
- Tyre, M. J., & W.J. Orlikowski. (1994). Windows of opportunity – temporal patterns of technological adaptation in organizations. *Organization Science*, 5(1), 98-118.
- Universitair Medisch Centrum Groningen en Radboud Universiteit Nijmegen. (2012). *Duurzame inzetbaarheid van de oudere werknemer: stand van zaken*. Groningen.

- Ven, A.H. van de, D.E. Polley, R. Garud & S. Venkataraman. (1999). *The innovation journey*. New York: Oxford University Press.
- Venkataraman, N., L. Loh & J. Koh. (1994). The adoption of corporate governance mechanisms: A test of competing diffusion models. *Management Science*, 40(4), 496–507.
- Vermeeren, B. (2014). *HRM Implementation and Performance in the Public Sector*. Erasmus University Rotterdam.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2013). *Drie decentralisaties*. Den Haag.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2015a, juni 29). *De eerste gemeenten hebben generatiepact afgesloten*. Geraadpleegd op: <https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/po-beleid/nieuws/de-eerste-gemeenten-hebben-generatiepact-afgesloten>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2015b). *De Staat van de Gemeenten 2015*.
- VNGMagazine. (2015). Vergrijzing ambtelijk apparaat zet door. *VNGMagazine*.
- VNG. (2005). *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten VNG*.
- Walker, J.L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *The American Political Science Review*. Jrg. 63, nr. 3, p. 880-899.
- Walker, R. M. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public Administration*, 84(2), 311–335.
- Walker, R. M. (2014). Internal and external antecedents of process innovation: A review and extension. *Public Management Review*, 16(1), 21–44.
- Walker, R.M. (2007). An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Jrg. 18, nr. 4, p. 591-615.
- Walsh, J. P., & G.R. Ungson. (1991). Organizational memory. *Academy of Management Review*, 16(1), 57–91.
- Walters, J. (2001). *Understanding innovation. What inspires it? What makes it successful?* Arlington: the PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.
- Wang, H., & H. Doong. (2010). Does government effort or citizen word-of-mouth determine e-government service diffusion? *Behaviour & Information Technology*, 29(4)
- Weare, C., J.A. Musso & M.L. Hale. (1999). Electronic democracy and the diffusion of municipal web pages in california. *Administration & Society*, 31(1), 3–27.
- Weick, K. E., & R.E. Quinn. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50, 361–386.
- Wejnert, B. (2002). Integrating models of diffusion of innovations: a conceptual framework. *Annual Review of Sociology*. Jrg. 28, nr. 1, p. 297-326.
- Welch, S. & K. Thompson. (1980). The impact of federal incentives on state policy innovation. *American Journal of Political Science*. Jrg. 24, nr. 4, p. 715-729.
- Westphal, J.D., R. Gulati & S.M. Shortell. (1997). Customization or conformity? An institutional and network perspective on the content and consequences of TQM adoption. *Administrative Science Quarterly*. Jrg. 42, nr. 2, p. 366-394.
- Westra, W. (2016). Golf jonge ambtenaren door ouderenregeling. *Binnenlands Bestuur*. 20 juli.

- Weyland, K. G. (2007). *Bounded Rationality and Policy Diffusion*. Princeton: Princeton University Press.
- Wilson, J. (1966). Innovation in organization: notes towards a theory. In: Thompson, J. (red.). *Approaches to organizational design*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Windrum, P. & P. Koch. (2008). *Innovation in public services: management, creativity, and entrepreneurship*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Winter, S. G. (1987). Knowledge and competence as strategic assets. In D. Teece (Ed.), *The competitive challenge – strategies for industrial innovation and renewal*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Wise, L. R. & M. Tschirhart. (2000). Examining Empirical Evidence on Diversity Effects: How Useful is Diversity Research for Public Sector Managers? *Public Administration Review* 60(5): 386-395.
- Wolman, H. & E. Page. (2002). Policy transfer among local governments: an information- theory approach. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Jrg. 15, nr. 4, p. 477-501.
- Wrench J. (2007). Diversity management and discrimination: Immigrants and ethnic minorities in the EU. Aldershot, UK: Ashgate.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (Fourth Edition ed.). Thousand Oaks, California: SAGE.
- Zahra, S. A., & G. George. (2002). Absorptive capacity: A review, reconceptualization, and extension. *The Academy of Management Review*, 27(2), 185–203.
- Zaltman, G., R. Duncan & J. Holbek. (1973). *Innovations and organizations*. New York: John Wiley and Sons.
- Zander, U., & B. Kogut. (1995). Knowledge and the speed of the transfer and imitation of organizational capabilities – an empirical-test. *Organization Science*, 6(1), 76–92.
- Zilber, T. B. (2008). The work of meanings in institutional processes and thinking. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (Eds.), *The sage handbook of organizational institutionalism* (pp. 151–169) Thousand Oaks.
- Zouridis, S. & C.J.A.M. Termeer (2005). Never the twain shall meet. Een oxymoron: innovatie in het openbaar bestuur. *Bestuurskunde*. Jrg. 14, nr. 7/8, p. 13-23.

Bijlage 1: Codeboom

