

---

# Modernisering van personeelsbeleid in Vlaamse gemeenten?

Steen, Trui, *Krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid in de Vlaamse gemeenten*. Een studie naar de sturing en implementatie van veranderingsprocessen bij de overheid, doctoraal proefschrift, Faculteit Sociale Wetenschappen, K.U.Leuven, 2000.<sup>1</sup>

---

*In het overheidsmanagement gaat heel wat aandacht uit naar de modernisering van de openbare sector. In eigen land zijn er alvast blikvangers op verschillende bestuursniveaus, denken we maar aan de reorganisatie van de Vlaamse administratie of de eerste stappen die momenteel worden gezet bij de uitvoering van de Copernicusnota in de federale overheid. Ook het lokale beleidsniveau stapt mee in de moderniseringstrend, waarbij het personeelsbeleid één van de belangrijke hervormingsdomeinen vormt. In juni 1993 sloten de Vlaamse overheid en de representatieve vakorganisaties een sectoraal akkoord af voor het personeel van de Vlaamse provincies, gemeenten en OCMW's. Het akkoord werd voorgesteld in een omzendbrief van toenmalig Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden Theo Kelchtermans en werd zo bekend als 'de krachtlijnen Kelchtermans'. In de doctoraatsonderzoek 'Krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid in de Vlaamse gemeenten', gefinancierd door het FWO Vlaanderen, staat het zoeken naar een verklaring voor succes of falen van deze modernisering van het personeelsbeleid in de Vlaamse gemeenten centraal.*

ning van de weddenschalen – een actiepoint van de vakbonden –, anderzijds is er de introductie van een reeks kwalitatieve maatregelen voor een modern personeelsmanagement – een punt waar vooral de overheidsdelegatie vragende partij was. De kwalitatieve maatregelen hebben onder meer betrekking op de koppeling van de financiële loopbaan van de ambtenaar aan vorming en personeelsbeoordeling, de objectivering van aanwervingen en bevorderingen, de opstelling van een nieuw organogram van de gemeentelijke organisatie en de opmaak van een personeelsbehoefteplan gebaseerd op een takeninventaris, prestatiegegevens en functiebeschrijvingen. Aansluitend op haar positie als partner binnen de sectorale onderhandelingen heeft de Vlaamse overheid gebruik gemaakt van het sectoraal akkoord om de centrale sturing ten aanzien van de gemeenten inhoudelijk sterk uit te breiden. Het akkoord

tekent immers op een gedetailleerde wijze maatregelen van het personeelsbeleid uit.

## Een nieuw beleid

Inhoudelijk sluiten de krachtlijnen Kelchtermans aan op een dubbele wens. Enerzijds is er de herzie-

## **Een verkennende studie naar sturing en uitvoering van veranderingsprocessen**

---

De empirische studie van het doctoraat start met vergelijkend casestudie-onderzoek in negen Vlaamse gemeenten. Hierbij worden een aantal relevante factoren met betrekking tot de sturing en implementatie van de krachtlijnen Kelchtermans geduid. Vervolgens worden deze inzichten in een kwantitatief onderzoek verder uitgediept en getoetst aan de ruimere praktijk van het personeelsbeleid in de Vlaamse gemeenten. Hiertoe werd een vragenlijst opgestuurd naar de gemeentesecretarissen van de 308 Vlaamse gemeenten, waarbij we antwoord ontvingen van 214 gemeenten of 69.5% van het totaal.

### **Succes of falen van beleid?**

---

De vraag of een veranderingsproces succesvol is, hangt niet alleen af van de feitelijke uitvoering ervan, maar ook van de maatstaven waarmee we het proces beoordelen. Omdat de beoordeling van het al dan niet falen van een beleid een waar wespennest vormt, is omzetting naar andere vraagstellingen nodig. Dergelijke vragen zijn: "Hoe is de uitvoering van het beleid verlopen?" en "Welke zijn de onmiddellijke beleidsprestaties of de veranderingen in het lokale personeelsbeleid die voortvloeien uit de implementatie van de krachtlijnen Kelchtermans?"

In het onderzoek worden de gemeenten in de eerste plaats vergeleken naar het tempo van invoering van de krachtlijnen. De invoering van deze krachtlijnen Kelchtermans kwam traag op gang. Eind 1994 hebben slechts 23 gemeenten, of 7% van het totaal van de 308 Vlaamse gemeenten, hun personeelsformatie en personeelsstatuut aangepast aan het nieuwe beleid. De volgende jaren verhoogt dit aantal gemeenten gestaag. Eind 2000 is de invoering van de krachtlijnen Kelchtermans in bijna alle gemeenten afgerond. Intussen zij we wel reeds zeven jaar na het afsluiten van het sectoraal akkoord en is in 1999 reeds een belangrijke herziening van de krachtlijnen doorgevoerd.

De gemeenten worden niet enkel vergeleken naar tempo van verandering, maar ook naar de inhoud van de veranderingen die zij doorvoerden en naar

de toepassing van het nieuwe beleid. De gemeenten tonen een gedifferentieerd beeld van het aantal nieuwe personeelsinstrumenten die ze introduceren bij de implementatie van de krachtlijnennota, de mate waarin ze een daadwerkelijke stap zetten tot het voeren van een vernieuwd personeelsbeleid en de vlotheid van de toepassing van de nieuwe personeelsinstrumenten.

### **Het belang van de voorgeschiedenis in de gemeenten**

---

Bij het beoordelen van succes of falen van de hervormingen in de gemeenten moeten we echter ook rekening houden met de voorgeschiedenis in de gemeenten. In gemeenten die reeds voor de implementatie van de krachtlijnen een modern personeelsbeleid voeren, zorgen de krachtlijnen vaak slechts voor een beperkte verandering. Dit hoeft niet te duiden op een falen van de externe sturing en de implementatie van de krachtlijnen, maar kan erop wijzen dat de krachtlijnen een incrementele stap betekenen binnen een reeds bestaande ontwikkeling van het personeelsbeleid. Andere gemeenten hebben tot voor de invoering van de krachtlijnen weinig ervaring met een modern personeelsbeleid. Hun beleid blijft grotendeels beperkt tot personeelsadministratie en loonbeheer. Succes of falen van de implementatie van de krachtlijnen hangt in deze gemeenten nauw samen met het al dan niet slagen om een daadwerkelijke stap voorwaarts te zetten in de richting van een meer modern personeelsbeleid. In het onderzoek wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen een groep gemeenten, aangeduid als achterblijvers, die voor de invoering van de krachtlijnen eerder laag scoorde inzake kwantiteit en kwaliteit van het lokale personeelsbeleid, maar geen gebruik kon maken van de krachtlijnennota om een inhaalbeweging te maken en een groep gemeenten die voor invoering van de krachtlijnen eveneens laag scoorde, maar met de invoering van de krachtlijnen een belangrijke inhaalbeweging maakte ten opzichte van meer moderne gemeenten.

### **Succes- en faalfactoren bij de sturing en implementatie van het beleid**

---

De centrale onderzoeksvraag richt zich op het verklaren van succes en falen van veranderingen in de

gemeenten. Zo is het bijvoorbeeld interessant om na te gaan in welke mate de groep van gemeenten aangeduid als 'achterblijvers' verschilt van de overige gemeenten, en in het bijzonder van de groep gemeenten die ondanks een gelijkaardige uitgangspositie als deze achterblijvers er met de krachtlijnen Kelchtermans wel in slaagt om een belangrijke modernisering van het personeelsbeleid door te voeren.

Een grote verklarende kracht gaat uit van factoren die betrekking hebben op de motivatie van de gemeenten bij het opstarten van het veranderingsproces. De mate waarin een gemeente zich de start van het veranderingsproces gemotiveerd weet door het zelf herkennen van een nood aan modernisering van haar personeelsbeleid heeft een positieve invloed op de implementatie van de krachtlijnen. Tegelijk blijkt echter dat ook een zekere mate van dwang door de sturende overheid een aanmoediging betekent voor de gemeenten om zich in te zetten voor het veranderingsproces. Dit effect kan evenwel omslaan wanneer een al té sterk gevoel van dwang naar voor komt in de gemeenten. Het zich al te sterk gedwongen weten tot implementatie van de krachtlijnen verhoogt de kans dat de gemeente de krachtlijnen slechts op een symbolische wijze zal toepassen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door enkel die aspecten te veranderen die zichtbaar zijn voor de buitenwereld en dus ook voor de sturende overheid, maar geen verdere stappen te ondernemen om ook daadwerkelijk tot een vernieuwd personeelsbeleid te komen.

Daarnaast beïnvloedt ook de inzet van actoren in de gemeentelijke organisatie het succes of falen van de veranderingen. De implementatie van de krachtlijnen is vooral succesvol in gemeenten waar de gemeentesecretaris een grote invloed uitoefent bij de invoering van de krachtlijnen, maar zich daarbij ook ondersteund weet door de beleidsverantwoordelijken. De betrokkenheid van andere actoren is niet steeds éénduidig positief of negatief. Zo betekent ook de betrokkenheid van diensthoofden een ondersteuning bij de implementatie van de krachtlijnen, maar brengt het in heel sterke mate betrekken van de diensthoofden het gevaar met zich mee dat drastische veranderingen worden tegengewerkt omdat de diensthoofden bijvoorbeeld een aantasting van de eigen positie vrezen.

## **Lessen voor de praktijk van het sturen en uitvoeren van veranderingen in de Vlaamse gemeenten**

---

Een belangrijke waarde van het onderzoek bestaat erin uit deze bevindingen een aantal conclusies te kunnen trekken naar de beleidspraktijk. Deze praktijkgerichte conclusies richten zich zowel op het leerproces van het centrale bestuursniveau met het oog op een meer effectieve sturing van lokale besturen, als op de leerervaring binnen de gemeenten zelf naar aanleiding van het uitvoeren van managementgerichte veranderingen.

Het onderzoek toont dat het sturen van modernisering van het lokale personeelsbeleid niet in alle gemeenten succesvol is en verduidelijkt zo een aantal limieten van de klassieke sturing via regelgeving en toezicht. De krachtlijnen slagen erin om het personeelsinstrumentarium toegepast in de Vlaamse gemeenten te verruimen. Er is echter het gevaar dat enerzijds aan gemeenten die zich weinig veranderingsgezind tonen slechts een formele, eerder dan een daadwerkelijk vernieuwing van het beleid wordt opgelegd – waarbij de modernisering zich dus niet vertaald weet in een concrete toepassing van een nieuw beleid – en anderzijds meer vooruitstrevende gemeenten beperkt worden bij het voeren van een modern personeelsbeleid. De verschillende impact van de sturing van de krachtlijnen Kelchtermans in de Vlaamse gemeenten legt m.a.w. de beperkingen bloot van een uniforme sturing opgelegd aan de gemeenten.

Maar uit het onderzoek leren we meer dan dat er nood is aan een minimaal kader dat gemeenschappelijk aan de Vlaamse gemeenten wordt opgelegd, met daarnaast ruimte voor een gedifferentieerde aanpak van de gemeenten. Zo is er de vaststelling dat de gemeenten die er wel of niet in slagen om dankzij de krachtlijnen Kelchtermans een belangrijke inhaalbeweging te maken verschillen naar de motivatie bij invoering van de krachtlijnen, eerder dan naar andere mogelijke succes- of faalfactoren zoals de financiële situatie. Dit toont dat de sturende overheid belang dient te hechten aan het creëren van een draagvlak voor verandering in de gemeenten. Dit kan door verdere informatieverstrekking en begeleiding, maar ook door daarnaast in samenspraak met individuele gemeenten of

wergroepen van gemeenten te werken aan verdergaande voorstellen voor verandering. Tevens vereist een meer effectief sturen van de gemeenten dat niet enkel wordt toegezien op de invoering van het opgelegde beleidsprogramma, maar dat de gemeenten ook verantwoording afleggen bij de toepassing van het beleid, om op deze wijze symbolische uitvoering van het beleid te vermijden. Dit kan bijvoorbeeld door bij jaarlijkse rapportage vanuit de gemeenten een grotere aandacht te schenken aan (kengetallen bij) de toepassing van het personeelsbeleid.

Het succes van de hervormingen in de gemeenten is niet enkel afhankelijk van de wijze waarop deze gestuurd worden door de centrale overheid, maar ook van het vermogen in de gemeenten zelf om veranderingen door te voeren. Externe actoren – zoals de sturende overheid, maar ook adviesbureaus – kunnen de rol van interne veranderingsvoorvechters niet volledig overnemen. Het veranderingsvermogen van de gemeenten steunt op de inzet van verschillende actoren met onderscheiden, complementaire rollen. De politieke beleidsverantwoordelijken zijn vanuit het principe van politiek primaat verantwoordelijk voor het aangeven van een beleidsvisie, ook inzake het intern management van de gemeente. De gemeentesecretaris heeft een belangrijke rol als manager en coördinator van de gemeentelijke diensten. De diensthoofden dragen op hun beurt verantwoordelijkheden als leidinggevenden van de verschillende diensten in de gemeentelijke organisatie. Tenslotte kunnen ook de vakbonden een actieve rol opnemen bij het opbouwen en bewaken van een kwali-

teitsvol lokaal beleid. Met het oog op een groter veranderingsvermogen in de gemeenten luidt de vraag niet langer in welke mate deze actoren elkaars rol aantasten (een vrees die bijvoorbeeld naar voor komt met de opwaardering van het statuut van de lokale beleidsverantwoordelijken), maar wel welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een kwaliteitsvolle taakverdeling en samenwerking. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gebruik van mandaatopdrachten – ook voor het topmanagement in de gemeenten – of afsprakennota's opdat enerzijds de beleidsverantwoordelijken sturen op hoofdlijnen en controle uitoefenen op de resultaten, en anderzijds de ambtenaren over autonomie beschikken bij het uitvoeren van het gemeentelijk beleid én voor deze beleidsuitvoering ook verantwoordelijk worden gesteld.

*Trui Steen*

*Instituut voor de Overheid*

*Faculteit Sociale Wetenschappen*

*K.U.Leuven*

#### **Noot**

1. Binnenkort verschijnt in de Reeks Overheidsmanagement, uitgegeven door die Keure i.s.m. het Instituut voor de Overheid, een nieuwe publicatie gebaseerd op het doctoraatsonderzoek van Trui Steen waarin succes en falen van sturing en uitvoering van de krachtlijnen Kelchtermans in de Vlaamse gemeenten meer uitgebreid wordt behandeld.