

Contractmanagement en leidende ambtenaren

Putseys, L. & Hondeghe, A. (2003), *Contracten met leidende ambtenaren: Internationaal vergelijkend onderzoek naar de contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie*, Brugge, Die Keure, 264 pp.

Het fenomeen van de nieuwe overheidsmanager verspreidt zich aan een verschillend tempo doorheen heel Europa en de OESO-landen. Dit uit zich in een toenemende contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie van de leidende ambtenaren.

De nieuwe arbeidsmanager

Het onderzoek naar contractmanagement bij leidende ambtenaren, in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, had tot doel de veranderingen in kaart te brengen die zich nationaal en internationaal voordoen in de sturings- en arbeidsrelatie van 'de nieuwe overheidsmanager'.¹ De verandering in de sturingsrelatie enerzijds heeft betrekking op een evolutie *van de traditionele hiërarchische sturing van de topambtenaar naar een contractuele sturing* met afspraken omtrent opdrachten en middelen door middel van een prestatie-akkoord. De verandering in de arbeidsrelatie anderzijds wijst op de vervanging van de traditionele statutaire rechtspositie van de topambtenaar door een arbeidscontract.

In de publicatie worden de contractmanagementsystemen voor leidende ambtenaren op het federale niveau in België, Nederland, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken beschreven. Het gaat respectievelijk om de federale mandaathouders, leden van de Algemene Bestuursdienst (ABD), *Chief Executives* (CE's), leden van de *Senior Civil Service* (SCS) en Deense departementshoofden en agentschapshoofden of *Direktors*.

De analyse van het contractmanagement ten aanzien van de leidende ambtenaren in de vijf landen gebeurt in vijf delen. In een algemeen situerend deel wordt meer *achtergrondinformatie* gegeven bij de politieke en administratief-institutionele context van de contract

actualisering en de doelgroep van topambtenaren waar die van toepassing op is. In het tweede deel, de *contractualisering van de sturingsrelatie*, wordt dieper ingegaan op de kenmerken van de contracten, de relatie ervan met andere planningsdocumenten, en de beleids- en beheerscyclus. In het derde deel, de *contractualisering van de arbeidsrelatie*, komen de rechtspositieregeling, het competentieraamwerk, het selectie- en wervingsproces, de evaluatie, de beloning en tot slot de ontwikkeling van topambtenaren aan bod. In het vierde deel wordt dieper ingegaan op de *ondersteunende managementstructuren* ten aanzien van het beleid voor topambtenaren in Nederland en Nieuw-Zeeland, op het vernieuwde diversiteitsbeleid in de *Civil Service* van het Verenigd Koninkrijk en tot slot op de cases met een specifiek gevoerd beleid ten aanzien van *high potentials* in de ambtenarij. In het vijfde deel komen de belangrijkste kenmerken en de voor- en nadelen van de verschillende contractmanagementsystemen aan bod, en de hieruit voortvloeiende *conclusies en aanbevelingen* voor de Vlaamse overheid.

Het (inter)nationaal vergelijkend onderzoek gebeurde op basis van een literatuurstudie, de studie

van (internet)documenten, het gebruik van informatie voortkomend uit bezoeken van federale ambtenaren in het kader van het *Public Management Programme*² en interviews met bevoorrechte getuigen: ambtenaren van de Nederlandse ABD, de Britse *Civil Service* en de Deense administratie.

Resultaten

De vaststellingen uit het onderzoek naar de nationale en internationale contractmanagementpraktijken ten aanzien van de topambtenaren in de vijf bestudeerde landen, vormden de basis voor het formuleren van aanbevelingen aan de Vlaamse overheid.

Er werden *internationale verschillen* vastgesteld in de contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie van de leidende ambtenaren in de vijf cases, evenals in de manier waarop beide samengaan. Dit wordt weergegeven in figuur 1. Deze verschillen wijzen op het sterk uiteenlopen van de zwaarte van de verschillende contractmanagementsystemen. De vijf landen leggen een verschillende nadruk op *Management Development* (MD) enerzijds en op *prestatie management* anderzijds. Het Belgische mandaatsysteem bijvoorbeeld is sterk gericht op prestatie management en is bovendien erg geformaliseerd. De sterke nadruk die de ABD in Nederland op MD legt via de bevordering van mobiliteit, loopbaanontwikkeling en investering in opleidingen daarentegen is een voorbeeld van een contractmanagementsysteem waar het prestatie management ten aanzien van de topambtenaren nog slechts zwak ontwikkeld werd. Het andere uiterste vindt men terug in Nieuw-Zeeland, waar de sterke

nadruk op en uitwerking van het prestatie managementsysteem voor slechts 37 topambtenaren tevens haar uitdrukking vindt in de arbeidsrelatie van de topambtenaar, namelijk een arbeidscontract van bepaalde duur. Vandaar ook de meest extreme positie van Nieuw-Zeeland in de matrix. Het nieuwe prestatie managementsysteem voor de leden van de SCS in het Verenigd Koninkrijk kan als een tussenvorm gezien worden, met een uitgewerkt prestatie managementsysteem dat tegelijkertijd een sterke koppeling inhoudt met MD van de topambtenaar doordat in het prestatie-akkoord de ontwikkeling van kennis, vaardigheden en competenties opgenomen werd. De case Denemarken plaatsten we in het midden omwille van het 'vrijwillig karakter' van de *Direktørkontrakter* en de verschillen tussen departementen en agentschappen.³ Ook vinden we er vast benoemde ambtenaren naast agentschapshoofden met een (tijdelijk) arbeidscontract.

Uit het onderzoek bleek tevens de relativiteit van de evolutie naar de contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie voor topambtenaren. De rechtspositieregeling van de topambtenaren sluit in de vijf cases namelijk aan bij de bestuurlijke tradities van openbaar ambt van het land. Op het federale niveau in België houdt men bijvoorbeeld nog steeds vast aan het ambtenarenstatuut. In de vijf cases liggen bovendien verschillende doelstellingen aan de basis van de invoering van contractmanagementsystemen voor leidende ambtenaren. Deze zijn het verbeteren van de prestaties en het verhogen van de *accountability*, de bevordering van *mobilitéit* én meestal impliciet de verhoging van *de politieke controle* op de topambtenaren. In België, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en Dene-

Figuur 1.

Contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie van leidende ambtenaren.

		Contractualisering Sturingsrelatie	
		Laag	Hoog
Contractualisering Arbeidsrelatie	Laag	Nederland	België
	Hoog		Denemarken Verenigd Koninkrijk Nieuw-Zeeland

marken werden contractmanagementsystemen ingevoerd omwille van het verbeteren van de prestaties en het verhogen van de *accountability* van de leidende ambtenaren, wat kaderde in een tendens naar responsabilisering. In Nederland was dit het verhogen van de mobiliteit van topambtenaren, die gericht is op het ontstaan van een *corporate identity* binnen de Rijksdienst en het tegengaan van verkokering, ontstaan door te zelfstandig van elkaar werkende departementen.

Tevens werd vastgesteld dat aan de vijf verschillende contractmanagementsystemen voor topambtenaren enkele gemeenschappelijke voor- en nadelen toegeschreven worden en dat er bepaalde *randvoorwaarden* vervuld moeten zijn bij de invoering ervan. Op basis hiervan werden randvoorwaarden voor de Vlaamse overheid geformuleerd. De belangrijkste randvoorwaarde tot slagen van de invoering van een contractmanagementsysteem in Vlaanderen bijvoorbeeld is een politiek-ambtelijke cultuur waar *samenwerking* centraal staat. Een andere randvoorwaarde is dat de mate van *responsabilisering* van de topambtenaar gelijk dient op te gaan met de mate van handelingsvrijheid én met de toegewezen bevoegdheden van de topambtenaren.

De invoering van contracten voor leidende ambtenaren blijkt dus geen 'neutrale' managementaangelegenheid te zijn, maar een politieke beslissing gebaseerd op fundamentele keuzes en opvattingen over het openbaar ambt. Rekening houdend met de voorgaande vaststellingen en de analyse van contractmanagementpraktijken in de vijf cases werden voor de Vlaamse overheid een aantal fundamentele keuzes geformuleerd. Deze keuzes hebben gevolgen voor de uitwerking van diverse aspecten van een contractmanagementsysteem voor leidende ambtenaren. Met andere woorden, naargelang de fundamentele keuzes die de Vlaamse

overheid maakt, zal het contractmanagementsysteem op een andere wijze uitgewerkt worden en dus een andere vorm krijgen. De aanbevolen fundamentele keuzes werden vervolgens geoperationaliseerd voor de contractualisering van de sturingsrelatie (de kenmerken van de contracten, de relatie ervan met andere planningsdocumenten, en de beleids- en beheerscyclus) en de arbeidsrelatie (de rechtspositieregeling, het competentieraamwerk, het selectie- en wervingsproces, de evaluatie, de beloning en de ontwikkeling) van de Vlaamse topambtenaren.

Line Putseys
Annie Hondeghem
Instituut voor de Overheid
K.U.Leuven

Noten

1. In het kader van dit onderzoek vonden twee tussentijdse publicaties plaats, een eerste over de cases Nederland en Nieuw-Zeeland en een tweede over de cases Verenigd Koninkrijk en Denemarken: Hondeghem, A. & Putseys, L. (2001), *Contracten met leidende ambtenaren Cases: De Algemene Bestuursdienst in Nederland en de Chief Executives in Nieuw-Zeeland*, Instituut voor de Overheid, en Hondeghem, A. & Putseys, L. (2002), *Contracten met leidende ambtenaren Cases: de Senior Civil Service in het Verenigd Koninkrijk & Topambtenaren in Denemarken*, Instituut voor de Overheid.
2. Het *Public Management Programme* is een opleiding voor federale ambtenaren georganiseerd door het Instituut voor de Overheid en de Ecole Solvay.
3. Het Ministerie van Financiën kan grote invloed uitoefenen op de departementen omdat ze mee de begrotingen van de verschillende departementen voorbereidt. Op deze manier wordt dan ook het invoeren van contracten van agentschapshoofden 'gestimuleerd'.