

# Competentiemanagement in de publieke sector

## Stand van zaken en uitdagingen voor de toekomst

Op de Beeck, S. & Hondeghem, A. 2010. *Managing competencies in government: State of the art practices and issues at stake for the future*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.<sup>1</sup>

***Competentiemanagement is in de publieke sector uitgegroeid tot een echte trend, die bovendien de kijk op carrières heeft gewijzigd. In het licht van de uitdagingen waarmee overheden vandaag geconfronteerd worden, beschrijven we de belangrijkste kenmerken van competentie management vanuit een internationaal vergelijkend perspectief. Casestudies in negen OESO-landen bevestigen daarbij de toegevoegde waarde van competenties in een overheidscontext. De grootste uitdaging ligt momenteel echter in de vertaling van centraal ontwikkelde HR-instrumenten (waaronder competentie management) naar het niveau van de agentschappen en departementen.***

### Achtergrond

Competentiemanagement wint meer en meer aan belang in zowel de private als de publieke sector. Het helpt organisaties om getalenteerde medewerkers aan te trekken en te ontwikkelen, de juiste persoon voor een job te identificeren, trainingsbehoeften vast te stellen, enzovoort (Draganidis & Mentzas, 2006). In de publieke sector brengt competentie management eveneens een verandering in de kijk op carrières met zich mee. Traditionele carrières gebaseerd op diploma's, examens en anciënniteit maken plaats voor carrières gebaseerd op competenties en talenten van mensen als troeven voor de organisatie. Medewerkers zijn daarbij voor

een groot deel zelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun competenties (Hondeghem, Horton & Scheepers, 2005). Ook de cultuur van de levenslange loopbaan bestaat niet meer. In plaats daarvan zien we "een verschuiving van mensen als arbeidskrachten naar mensen als competitieve krachten" (Prastacos et al., 2002: 67).

In wat volgt, geven we een kort overzicht van de ontwikkelingen inzake competentie management in de publieke sector. Daartoe werden

casestudies uitgevoerd in de nationale overheden van negen OESO-landen: Australië, België, Canada, Denemarken, Frankrijk, Zuid-Korea, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten<sup>2</sup>. Uit deze casestudies blijkt dat competentie management sterk vertegenwoordigd is in de publieke sector. De toegevoegde waarde van competentie management wordt dan ook bevestigd door elk land.

### Opkomst van competentie management in de overheid

Aan het eind van de jaren '90 kende competentie management een enorme boost in de publieke sector. Sindsdien is het uitgegroeid tot een echte trend. Het

merendeel van de bestudeerde OESO-landen introduceerde competentie-management als onderdeel van een ruimer hervormings- of veranderingsproces, vaak onder de invloed van New Public Management. Competenties vormden daarbij een hefboom om het traditionele personeelsmanagement te transformeren in een strategisch human resource management (HRM). Heel wat overheden hadden echter ook andere intenties bij de invoering van competentie-management. Het idee van een gemeenschappelijke taal en het creëren van strategische fit tussen het individu en de organisatie zijn slechts enkele van de vele redenen die de OESO-landen aanhaalden. Daarnaast vergroot competentie-management de inzetbaarheid van ambtenaren en daarmee ook hun huidige en toekomstige productiviteit. Over het algemeen liggen de redenen voor het invoeren van een competentiesysteem in de overheid in de vele voordelen die het met zich mee kan brengen.

## **Ontwikkeling van een competentie-managementsysteem**

---

De opkomst van competentie-management manifesteerde zich in dezelfde periode als de transformatie van de personeelsfunctie van een 'low profile' activiteit naar een strategische HR-partner in de organisatie. Toeval of niet? Hoe dan ook vormen de kenmerken van strategisch HRM een ideale basis voor de introductie van competentie-management.

De introductie van een competentie-managementsysteem vergt vanaf het begin heel wat planning en organisatie. Uit de casestudies blijkt dat een competentie-managementsysteem veelal wordt ontwikkeld via een proces van *'trial and error'*. In vele gevallen wordt een *draft* competentiemodel ontwikkeld, geïmplementeerd en vervolgens geëvalueerd. Op basis van die evaluatie kunnen dan wijzigingen worden aangebracht. In de geselecteerde OESO-landen betreft men daarbij meestal verschillende stakeholders, elk met hun eigen expertise. Vaak wordt ook een externe (privé)partner geraadpleegd.

Eens het competentiesysteem ontwikkeld is, stelt zich de vraag wie verantwoordelijk is voor de verdere implementatie en opvolging ervan. In de casestudies wordt competentie-management voornamelijk georganiseerd door de departementen of agentschappen, zij het met de nodige ondersteuning van een centraal

HR-departement. De rol van het centrale HR-departement varieert echter van land tot land. Over het algemeen stellen we vast dat de departementen of agentschappen het competentiesysteem implementeren in lijn met de specificiteit van hun organisatie, maar steeds binnen het kader van algemene richtlijnen die het centrale HR-departement vooropstelt. De ontwikkeling van competentie-management gebeurt dus op het centrale niveau, terwijl de implementatie ervan bij de departementen berust.

Om competenties als strategisch HRM-instrument te kunnen inzetten, moeten ze bovendien geïntegreerd worden in een competentiemodel. Elk van de geselecteerde OESO-landen, behalve Frankrijk, beschikt over minstens een centraal ontwikkeld competentiemodel. We stellen echter verschillen vast in de doelgroepen van competentie-management. Vaak bestaat er een competentiemodel voor de hoogste leiderschapsfuncties (*senior civil service*), maar niet altijd voor ambtenaren op lagere niveaus. Hieruit blijkt dat senior management posities toch wel een prioriteit vormen voor de implementatie van strategisch competentie-management. De competentie-modellen voor ambtenaren op lagere niveaus worden in enkele landen door de departementen en agentschappen ontwikkeld, in overeenstemming met de eigenheid van de organisatie.

Wat betreft de inhoud van competentie-modellen, vinden we overwegend gedragscompetenties terug. Men is van mening dat de specificiteit van technische competenties maakt dat zij beter op departementsniveau geïdentificeerd worden. In de geselecteerde OESO-landen vinden we tussen de gedragscompetenties eveneens overheidsspecifieke competenties terug. Deze nemen over het algemeen de vorm aan van waarden (*public values*), zoals betrokkenheid, dienstbetoon, integriteit, transparantie of accountability. Andere competenties met een nadruk op de overheidscontext zijn bijvoorbeeld affiniteit met publiek management, politiek bewustzijn en *public service motivation*.

## **Competenties integreren in verschillende HR-processen**

---

Idealiter dient competentie-management als een basis voor de verschillende HR-processen. In de bestudeerde OESO-landen hebben voornamelijk HR-

processen zoals werving en selectie en training en ontwikkeling al een sterke competentiebasis. Ook loopbaanbegeleiding en successieplanning maken in enkele casestudies gebruik van competenties. Vooral de link tussen competentie management en de evaluatie van prestaties moet nog versterkt worden, zodat ook competentiegericht belonen op termijn mogelijk wordt.

Competentiemanagement is echter meer dan simpelweg competenties gebruiken in verschillende HR-processen. Het is een geïntegreerd systeem dat moet leiden tot een organisatiebrede dynamiek. Competentiegerichte HR-processen moeten op elkaar afgestemd worden en elkaar ondersteunen (de zogenaamde horizontale integratie). In de casestudies lijkt horizontale integratie tot op zekere hoogte wel aanwezig te zijn, al blijft dit sterk afhankelijk van de praktijk in de departementen en agentschappen. Hoewel verschillende HR-activiteiten reeds op competentie management gebaseerd zijn, vinden we tot op heden nog geen effectieve en holistische integratie van de HR-processen terug. Daarnaast moet een goed competentiesysteem ook afgestemd zijn op de strategische doelstellingen van de specifieke organisatie. Deze zogenaamde verticale integratie impliceert dat er niet zoiets bestaat als een ideaal, generiek competentie model, maar dat er altijd een fit moet zijn met de organisatiedoelstellingen. Uit de casestudies was een verticale fit echter niet altijd af te leiden, al blijkt wel dat sommige overheden de nodige inspanningen leveren, bijvoorbeeld door competenties te integreren in vijfjarenplannen (zoals in Zuid-Korea).

## **Planning van (toekomstige) competenties**

---

Uitdagingen zoals de vergrijzing, de financiële crisis en diversiteit hebben een impact op het ambtenarenapparaat en in het bijzonder op de competenties die vereist zullen zijn in de toekomst. Op basis van een exploratieve studie van toekomstige competenties konden vier meta-competenties geïdentificeerd worden: creatief denken (creativiteit en innovatie), flexibiliteit (flexibiliteit en change management), samenwerken (relaties onderhouden en over de grenzen heen samenwerken) en strategisch denken (visie en toekomstoriëntatie). Hoewel onze studie hierover beperkt is en dus geen definitieve

uitspraken kan doen, bevestigt een eerdere OESO-studie onze bevindingen wel. Deze stelt namelijk dat *“the requirement to think and act in the long-term (cf. strategisch denken) and to coordinate internationally (cf. samenwerken) is, amongst others, considered as crucial for governments when facing global challenges”* (OESO, 2009: 5).

Een volgende stap is het plannen van deze competenties om nu en in de toekomst een competent personeelsbestand veilig te stellen. Een vergrijzende beroepsbevolking, bijvoorbeeld, betekent een verlies aan capaciteit en dus een verlies aan competenties. Personeelsplanning is een van de strategieën om op dit potentieel verlies te anticiperen (OECD, 2007). Personeelsplanning stelt een organisatie in staat om zich aan te passen en snel te reageren op huidige en toekomstige veranderingen, maar blijft een onderbenut en ondergewaardeerd proces in de HR-toolbox. Ondertussen is de behoefte aan strategische personeelsplanning nooit groter geweest, aangezien zowel publieke als private organisaties in een erg turbulente omgeving opereren en bovendien geconfronteerd worden met de uitdagingen van de 21<sup>ste</sup> eeuw (Lavelle, 2007).

## **Succes- en faalfactoren voor competentie management**

---

Het succes van competentie management wordt overschaduwd door de vele mogelijke belemmeringen die zich kunnen voordoen bij het introductieproces. De identificatie van competenties en de ontwikkeling van een competentie model worden genoemd als enkele van de belangrijkste barrières. Bovendien ervaart men dikwijls moeilijkheden in het waarborgen van betrokkenheid van zowel het management als de medewerkers. Om dergelijke barrières en beperkingen te overwinnen, is het belangrijk rekening te houden met enkele kritische succesfactoren. Onderstaande succes- en faalfactoren werden geïdentificeerd op basis van de casestudies.

### **Redenen onderliggend aan de introductie van competentie management**

De beslissing om competentie management te introduceren mag niet te licht worden opgevat. Er zijn verschillende achterliggende beweegredenen

mogelijk, maar het is vooral belangrijk dat elke overheidsorganisatie zijn motivatie onderbouwt op basis van de eigen noden. Een veel voorkomende reden voor de invoering van competenties in de publieke sector is de behoefte aan een bredere culturele en organisatorische hervorming. Competentiemanagement kan dergelijke hervormingen ondersteunen en wordt bijgevolg vaak beschouwd als een hefboom voor verandering. Desondanks zijn niet alle motieven even geldig. Het introduceren van competentie management simpelweg omdat het een trend is in de private sector, is bijvoorbeeld niet aan te raden.

### Betrokkenheid van stakeholders

Het succes van competentie management is in grote mate afhankelijk van de steun en inzet van de verschillende stakeholders. Desondanks blijft dit een van de grootste probleemgebieden. Met name het top- en middenkader moeten engagement tonen en bereid zijn om competentie management vanaf het begin te implementeren. Op die manier kunnen zij de nodige steun vergaren en de betrokkenheid van ambtenaren op lagere niveaus stimuleren. Voor organisaties in de publieke sector is het bovendien belangrijk dat zij voldoende steun krijgen van het politieke niveau.

Daarnaast dienen alle stakeholders, ieder met zijn of haar expertise, te worden aangemoedigd om deel te nemen aan het ontwikkelingsproces van competentie management. De rollen en verantwoordelijkheden van top- en lijnmanagement, HR-professionals, werknemers en vakbonden moeten daarin in gedetailleerde ontwikkelings- en implementatieplannen verduidelijkt en afgebakend worden. Vooral de betrokkenheid van lijnmanagers is erg belangrijk, zodat zij mede-eigenaar worden van het proces.

Zoals bij elk veranderingsproces, is intensieve en frequente communicatie noodzakelijk om de nodige steun te krijgen van de verschillende stakeholders. Eenmaal de beslissing genomen is om competentie management te introduceren, moeten alle medewerkers geïnformeerd worden over het doel en het verloop van het proces. Een gedegen communicatieplan kan potentiële spanningen, conflicten en weerstand bij de medewerkers (tot op zekere hoogte) vermijden.

### Aanpassing aan de behoeften op departementsniveau

Aangezien competentie management voornamelijk geïmplementeerd wordt door de departementen of agentschappen (met de ondersteuning en het advies van een centraal HR-departement), moet het competentiesysteem aangepast of aanpasbaar zijn aan hun behoeften. Bepaalde competentie modellen, zoals die voor ambtenaren op lagere niveaus, kunnen bijvoorbeeld ontwikkeld worden in de departementen. Verder is het aan te raden om technische competenties te identificeren op departementsniveau zodat zij volledig afgestemd kunnen worden op de specifieke behoeften van het departement of agentschap.

### Geïntegreerd competentie management

In een gedecentraliseerde publieke organisatie wordt competentie management vaak beschouwd als een integrerend instrument om interne samenhang en centrale sturing te bevorderen. De succesvolle implementatie van een consistent competentiesysteem vereist zowel verticale als horizontale integratie. Bij verticale integratie is het belangrijk om het verband tussen de organisatiedoelstellingen en de competenties te benadrukken. Verder kunnen competentie modellen slechts optimaal worden ingezet wanneer alle HR-activiteiten op elkaar zijn afgestemd en denken in termen van competenties als het ware een 'way of life' wordt in de organisatie. Tot op heden blijft de mate van verticale of horizontale integratie (ook in de geselecteerde OESO-landen) nog steeds erg afhankelijk van de eigenlijke implementatie van competentie management in de verschillende departementen en agentschappen. Het grootste probleem, maar dus ook de grootste uitdaging, ligt bijgevolg in de implementatie van competentie management doorheen de organisatie.

### Herziening en continue interesse

Veranderingen in de omgeving hebben een significante impact op zowel het ambtenarenapparaat als op de vaardigheden die nodig zijn voor de toekomst. Zodra competentie modellen ontwikkeld en geïmplementeerd zijn, moeten daarom inspanningen

geleverd worden om het competentiesysteem te ondersteunen. Competentiemanagement zou bovendien periodiek geëvalueerd moeten worden om incongruentie tussen huidige competentie modellen en veranderende organisatienoden te identificeren. Voortdurende herziening is bovendien nodig om te vermijden dat competentie modellen te statische gegevens worden. Daarnaast is de toekomst van competentie management afhankelijk van de continue belangstelling van top- en lijnmanagement, ambtenaren op lagere hiërarchische niveaus en vakbonden.

## Conclusie en aandachtspunten voor de toekomst

Hoewel competentie management blijft evolueren, is het op dit moment reeds erg matuur en goed geïntegreerd in de HR-systemen van verschillende overheden. De OESO-landen die aan de studie deelnamen, bevestigden de meerwaarde van competentie management, gaande van het creëren van een cultuur van zelfontwikkeling tot het verbeteren van het concurrentievermogen van de organisatie. Daarnaast ondersteunt een competentiesysteem de vele uitdagingen die een modern en strategisch HRM met zich meebrengt. Wanneer ambtenaren hun competenties bovendien in de praktijk brengen, kan dit bijdragen tot effectieve prestaties, die op hun beurt leiden tot het verwezenlijken van overheidsdoelstellingen.

Desondanks kunnen slechts weinig landen spreken van een holistische benadering van competentie management. In de meeste cases is er een link naar de organisatiestrategie (verticale integratie) en over het algemeen zijn verschillende (maar niet alle) HR-processen betrokken bij competentie management (horizontale integratie). Het grootste probleem en de echte uitdaging ligt momenteel echter bij de implementatie van competentie management doorheen de organisatie. Publieke organisaties onderkennen over het algemeen moeilijkheden bij de vertaling van centraal ontwikkelde HR-instrumenten naar de agentschappen en departementen. Dit leidt tot aanzienlijke variatie tussen de departementen in de mate waarin competentie management geïmplementeerd wordt. Implementatie is echter van bijzonder belang in de publieke sector vanwege diens typische organisatiestructuur, die meestal is

opgebouwd uit een centraal HR-departement en meerdere departementen met elk hun eigen HR-dienst. Het conflict tussen het centrale en decentrale niveau kan echter problemen veroorzaken. Hierin vinden we een tegenstrijdigheid: de specifieke structuur van overheidsorganisaties verhoogt het belang van integratie en afstemming, maar tegelijkertijd resulteert deze structuur in een gebrek aan integratie. Om dit probleem op te lossen, zou het centrale niveau meer controle moeten hebben op dit gebied. Echter, dit staat in contrast met de trend tot decentralisatie van bevoegdheden naar de agentschappen en departementen.

De toekomst van competentie management in een overheidscontext lijkt gegarandeerd. Met het nodige engagement van het topmanagement heeft competentie management het potentieel om een centrale rol te spelen in de managementbenadering van de openbare diensten. Een hervorming van het personeelsbeleid is echter een langdurig proces dat continue aandacht vraagt om de cultuur en het gedrag van de ambtenaren werkelijk te veranderen. Aanvullend onderzoek is daarom noodzakelijk om de verdere richting te bepalen. Op dit moment bestaat de uitdaging erin een voldoende geïntegreerd competentiesysteem te creëren en de duurzame implementatie ervan te verzekeren in een omgeving waarin (de taken van) overheidsorganisaties steeds complexer en dynamischer worden.

*Sophie Op de Beeck  
Annie Hondeghem  
Instituut voor de Overheid, KU Leuven*

### Noten

1. Het volledige onderzoek werd in 2010 gepubliceerd als een OESO-rapport (referentiecode GOV/PGC/PEM(2010)1; <http://www.oecd.org/dataoecd/2/10/46899021.pdf>). Daarnaast kunnen ook uitgebreide rapporten over de afzonderlijke landen online geraadpleegd worden (<http://soc.kuleuven.be/io/eng/research/ioehrm27.htm>).
2. De scope van het onderzoek betreft telkens de nationale overheid van elk geselecteerd land. Er werden daartoe verschillende bronnen geraadpleegd: academici en praktijkmensen (lokale experts), academische literatuur en officiële documenten. We ontwikkelden tevens een vragenlijst over competentie management, die werd verspreid onder

experten in elk land. We vroegen deze experts om aan de hand van deze vragenlijst een rapport voor te bereiden over competentie management in de nationale overheid van hun land. Het vergelijken van deze landenrapporten gaf ons een uitgebreid overzicht van de praktijken inzake competentie management bij de overheid.

### **Bibliografie**

- Draganidis, F. & Mentzas, G. 2006. Competency based management: A review of systems and approaches. *Information Management & Computer Security*, 14 (1), 51-64.
- Hondeghem, A., Horton, S. & Scheepers, S. 2005. Modèles de gestion des compétences en Europe. *Revue française d'administration publique*, 16, 561-576.
- Lavelle, J. 2007. On workforce architecture, employment relationships and lifecycles: expanding the purview of workforce planning and management. *Public Personnel Management*, 36 (4), 371-385.
- OECD 2007. *Ageing and the public service: Human resource challenges*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD 2009. *Government at a glance 2009 – summary*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Prastacos, G.P., Soderquist, K.E., Spanos, Y. & Van Wassenhove, L. 2002. An integrated framework for managing change in the new competitive landscape. *European Management Journal*, 20, 55-71.