

Een nieuw en flexibel personeelsbeleid in de lokale besturen in Vlaanderen?

door Trui STEEN

Wetenschappelijk medewerker aan het Vervolmakingscentrum voor Overheidsmanagement en Beleid aan de Katholieke Universiteit Leuven

I. Een nieuw personeelsbeleid in de lokale besturen in Vlaanderen: achtergrond en doelstellingen ¹

Onderhandelingen binnen het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, het Comité A, leidden in 1991 tot een intersectoraal akkoord waarin een algemene weddeschaalherziening voor het overheidspersoneel werd voorzien. Deze weddeschaalherziening moest verder worden onderhandeld op het niveau van de sectorcomités. In juni 1993 werd een sectoraal akkoord afgesloten binnen het Vlaamse Comité C, het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Het akkoord is van toepassing op het personeel van de provincies, de gemeenten - met uitzondering van het politie- en brandweerpersoneel ², maar met inbegrip van het personeel in de culturele sector - en O.C.M.W.'s, inclusief rust- en verzorgingstehuizen en ziekenhuizen. Met de ministeriële omzendbrief nr. BA.93/07 'Algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen' werden de gemeenten op de hoogte gesteld van de resultaten van de sectorale onderhandelingen in het Comité C. ³

Het sectoraal akkoord en de omzendbrief geven op hun beurt de inhoudelijke en procedurele ruimte aan waarbinnen de syndicale onderhandelingen op het niveau van de individuele gemeente plaatsvinden. Zij vormen voor de gemeenten de basisnota's voor het invoeren van een vernieuwd personeelsbeleid.

In de omzendbrief wordt kort ingegaan op de opzet van het sectoraal akkoord. Op basis van deze gegevens worden hieronder de doelstellingen van het akkoord meer duidelijk gespecificeerd. Dit gebeurde door het opstellen van een hiërarchie van intermediaire doelstellingen en einddoelstellingen. Einddoelstellingen zijn algemene (niet 'vage') beleidsdoelstellingen, die verder geconcretiseerd worden in intermediaire, operationele doelstellingen. ⁴ De verschillende

¹ We danken Prof. A. Hondégheem, V.C.O.B.- K.U.Leuven, voor haar kritische commentaar bij deze bijdrage.

² Op 12 juli 1994 volgde een sectoraal akkoord over het veiligheidspersoneel. De resultaten werden medegedeeld aan de gemeenten in omzendbrief B.A.95/06.

³ Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Vlaamse Minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden, *Algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen*, Omzendbrief nr. BA.93/07, 1993, Brussel.

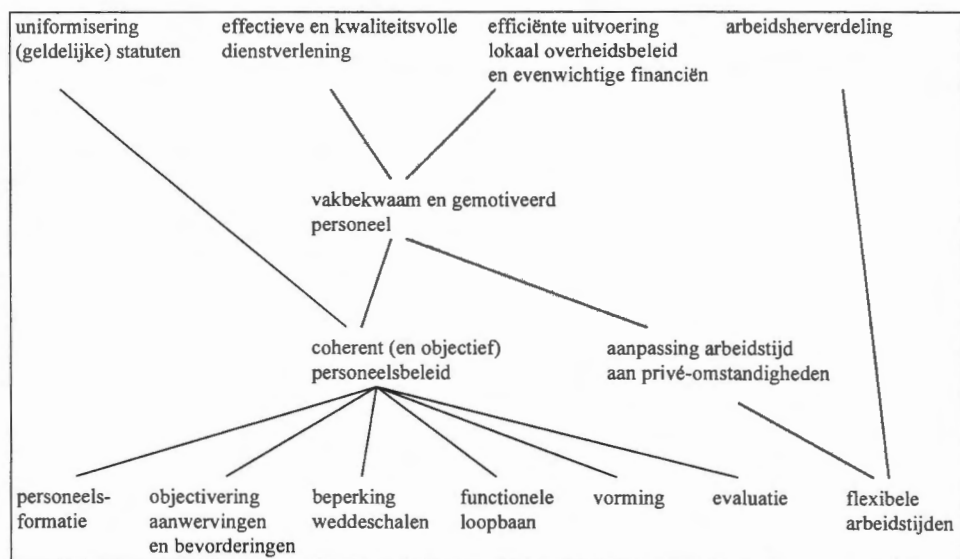
⁴ G. BOUCKAERT, W. VAN REETH, *Evaluatie van het lokaal armoedebeleid in Vlaanderen: Methodologie voor de evaluatie van efficiëntie en effectiviteit van lokaal armoedebeleid*. V.C.O.B., Leuven, 1994, p. 2.

doelstellingen zoals wij deze percipieerden, werden vervolgens in een doelboom geplaatst.

Bij het opmaken van de doelboom in figuur I, werd niet enkel rekening gehouden met de krachtlijnen. Ook een aantal maatregelen m.b.t. temporele flexibiliteit, een aspect dat niet wordt aangeraakt in de krachtlijnen, werd binnen het schema geplaatst.

FIGUUR I

Doelboom van de "Algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen" en maatregelen passend binnen het kader van temporele flexibiliteit



De onderhandelingspartners in Comité C hechten belang aan uiteenlopende aspecten die volgens hen nopen tot een nieuw personeelsmanagement in de lokale besturen. De verschillende doelstellingen van het sectoraal akkoord vloeien hieruit voort. De vakbonden drongen aan op een algemene loonsverhoging. De Vlaamse overheid, die in deze het perspectief van de werkgever innam, verbond van haar kant een mogelijke loonsverhoging met kwalitatieve maatregelen aangaande het personeelsstatuut. Als resultaat vormen de herziening van de weddeschalen en de invoering van een aantal kwalitatieve maatregelen betreffende het personeelsbeleid samen de kern van het sectoraal akkoord.

In de verantwoording van het akkoord wordt nadrukkelijk gewezen op de wens een grotere uniformiteit tot stand te brengen in de (geldelijke) statuten van het personeel van de verschillende provinciale besturen, gemeenten en O.C.M.W.'s.

Dit uitgangspunt leidde tot het beperken van het aantal graden en weddeschalen.

Kwalitatieve maatregelen met betrekking tot aanwervingen en bevorderingen, vorming en evaluatie werden opgesteld met het oog op het verhogen van de prestaties en motivatie van het personeel. Deze maatregelen vormen een antwoord op de stijgende maatschappelijke druk voor efficiëntie, effectiviteit en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

Ook wordt grote nadruk gelegd op de financiële haalbaarheid van de uitvoering van het akkoord voor de individuele organisaties, hoewel de druk tot controle van de openbare uitgaven minder belangrijk lijkt. De uitvoering van het akkoord brengt eerder een stijging dan een daling van de personeelskosten met zich mee, daar de invoering van de nieuwe weddeschalen individuele loonsverhogingen betekent. Ook wordt het objectief van betere dienstverlening verbonden met de aanstelling van meer hoog gekwalificeerd, en dus ook hoger betaald personeel. Deze extra kosten kunnen enkel worden gecompenseerd door de reductie van het aantal werknemers in de nieuwe personeelsformaties.

In het akkoord wordt niet ingegaan op de regulering van arbeidstijden. Buiten de krachtlijnen om werden evenwel reeds een groot aantal maatregelen m.b.t. temporele flexibiliteit uitgewerkt. Deze maatregelen passen binnen het kader van temporele flexibiliteit op werknemersmaat of werden ingevoerd met het oog op arbeidsherverdeling.

II. De inhoud van het nieuwe personeelsbeleid

Bij de uitwerking van de krachtlijnennota worden de lokale besturen opgelegd een personeelsbehoefteplan op te stellen. Deze weergave van de noden aan personeel vormt de basis voor het uitwerken van een nieuwe personeelsformatie, welke het aantal betrekkingen in de verschillende graden voor het statutair personeel weergeeft.

De objectivering van aanwervingen en promoties vormt een belangrijke doelstelling binnen het collectief akkoord. Deze objectivering moet worden bereikt via de uitwerking van een examensysteem, waarbij ondermeer de vereiste wordt gesteld dat ten minste 50 % van de leden van de examencommissie experts zijn extern aan de organisatie, terwijl leden van het gemeentebestuur de examens enkel als waarnemers kunnen bijwonen.

Tot voor de invoering van het sectoraal akkoord waren de gemeenten in grote mate vrij bij de vaststelling van het geldelijk statuut van hun personeel. Toch volgden de meeste steden en gemeenten, met de uitzondering van enkele middelgrote, regionale en grote steden, de referentieschalen.⁵ De krachtlijnen gaan evenwel uit van een grotere uniformiteit tussen de besturen. Daarbij wordt geopteerd voor een beperking van het aantal niveaus, graden en weddeschalen. Deze aanpassingen leiden tot meer vlakke organisaties, welke andere (minder) carrièreperspectieven bieden dan meer hiërarchische organisaties. Daarom werd het principe van de functionele loopbaan uitgewerkt. Dit betekent dat ambtenaren

⁵ B. VAN HOOLAND, De wedden en lonen van onze ambtenaren: de lokale en provinciale sector. *De Gemeente*, 1992, 12, pp. 587-595.

binnen eenzelfde graad, verschillende weddeschalen kunnen doorlopen. Minimum voorwaarden hiertoe betreffen anciënniteit, vorming en het beschikken over een positieve evaluatie.

De vorming van het personeel in de lokale besturen is een belangrijk kwalitatief aspect van het personeelsbeleid en een instrument voor het verbeteren van de kwaliteit van de overheidsdiensten. Het vormingssysteem is echter in belangrijke mate uitgewerkt in functie van het carrièresysteem. Zowel voor vooruitgang binnen de functionele loopbaan als voor promotie worden vormingsvereisten gesteld.

Evaluatie vormt een andere hoeksteen binnen het carrièresysteem. In het akkoord wordt evaluatie aanzien als een beleidsinstrument. Het verkrijgen van een positieve evaluatie vormt een van de belangrijkste criteria voor loonsverhoging, benoeming of promotie.

In de krachtlijnen werden geen specifieke maatregelen opgenomen met betrekking tot de regeling van arbeidstijden. De lokale besturen kunnen zich bij de uitwerking van hun statuut echter baseren op enkele K.B.'s die verschillende stelsels van tewerkstelling op andere basis dan voltijdse prestaties beschrijven.

De oudere stelsels, zoals ouderschapsverlof en disponibiteit wegens persoonlijke aangelegenheden, waren in de eerste plaats gericht op het verlenen van mogelijkheden tot temporeel afwijkende tewerkstelling aan de werknemers. Deze regelingen bleken evenwel een arbeidsherverdelend effect te hebben. Vanaf de jaren '80 is de overheid met het oog hierop bewust een aantal van deze regelingen gaan verwijderen en propaganderen, en werden een aantal nieuwe arbeidsherverdelende maatregelen genomen. Onder deze reeks vinden we ondermeer loopbaanonderbreking en verlof voor verminderde prestaties gewettigd door sociale of familiale redenen.⁶

III. Het flexibilitetsgehalte van het nieuwe personeelsbeleid in lokale besturen in Vlaanderen

In navolging van de EGPA Study Group on Personnel Policies wordt flexibilitet gedefinieerd als "the capacity to adapt to changing circumstances and have power and authority to take decisions relevant to particular contingencies".⁷ De krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid in de lokale besturen werden afgesloten op basis van collectieve onderhandelingen tussen overheidsvakbonden en de centrale Vlaamse overheid. De reële werkgevers - de provincie-, gemeente- en O.C.M.W.besturen - werden slechts indirect, via de toezichthoudende overheden en een waarnemer van de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (V.V.S.G.), betrokken bij de voorbereiding van de sectorale akkoorden. Toch hoeft dit niet te betekenen dat het voor de lokale werkgever bij voorbaat uitgesloten is een flexibel personeelsbeleid te voeren. Belangrijke aspecten hierbij zijn de mate

⁶ B. VAN PRAET, Arbeidsherverdeling in de lokale sector. In: R. VANHERCK (red.), *Arbeidsherverdelende programma's: instrumenten voor/tegen emancipatiebeleid?* Congresboek studiedag 8 juni 1996, Provinciebestuur Antwerpen en Centrum voor Vrouwenstudies U.I.A., pp. 37-67.

⁷ D. FARNHAM, A. HONDEGHEM, S. HORTON, *Report of the annual meeting at Budapest 24-26 August 1996*. EGPA Study Group on Personnel Policy, 1996, p. 2.

van lokale beleidsvrijheid die wordt toegestaan bij de uitvoering van de akkoorden en de wijze waarop de hogere overheid toezicht uitoefent op de uitvoering van de akkoorden. Beide aspecten worden besproken, waarna de verschillende aspecten van het personeelsbeleid worden getoetst aan het criterium flexibiliteit.

A. Gemeenschappelijke richtlijnen en statutaire regelingen

In het sectoraal akkoord wordt gesteld dat de uitgewerkte krachtlijnen een gemeenschappelijk, verplicht minimaal kader vormen. Desondanks richt de voornaamste kritiek op de krachtlijnen zich op de gedetailleerde wijze waarop het lokaal personeelsmanagement wordt vastgelegd.⁸

Eén van de uitgangspunten van het sectoraal akkoord betreft het streven naar meer uniformiteit inzake de weddeschalen van de ambtenaren binnen de lokale en regionale besturen. Dit uniformiteits-beginsel wordt evenwel niet beperkt tot het verloningssysteem. De bepalingen op het vlak van personeelsbezetting, aanwervingen, vorming, evaluatie en bevorderingen werden meer dan minimaal uitgewerkt, zodat ook op deze gebieden uniformisering en standaardisatie worden bewerkstelligd.

Aan de lokale besturen wordt dus weinig ruimte gelaten voor lokale beleidsvrijheid en maatwerk binnen de eigen organisatie. Hierdoor kan weinig (onvoldoende) rekening worden gehouden met de grote verscheidenheid binnen de lokale besturen. Hondegheem stelt dan ook: "Het nieuwe personeelsstatuut ondersteunt niet zozeer de strategie van elk lokaal bestuur, maar de strategie van de Vlaamse gemeenschap om een grotere uniformiteit tot stand te brengen in de personeelsstatuten van de openbare besturen in Vlaanderen".⁹

Ook het feit dat de krachtlijnen tot stand kwamen via onderhandelingen tussen vakbonden en de centrale overheid, biedt hier een verklaring. De garanties welke de sociale partners wensten op voor hen delicate aspecten, leidden ertoe dat de verschillende aspecten binnen het akkoord reeds in detail werden uitgewerkt.

Waar de lokale besturen wel beschikken over enige autonomie, bijvoorbeeld bij de uitwerking van het evaluatiesysteem of van het vormingsplan, wordt de flexibiliteit van het lokale personeelsbeleid opnieuw beperkt. In de krachtlijnen wordt immers gesteld dat ook deze lokaal uitgewerkte plannen gedetailleerd moeten worden vastgelegd in het personeelsstatuut. Dit belemmert uiteraard de mogelijkheid om later op een soepele wijze aanpassingen aan te brengen.¹⁰

B. Administratief toezicht

Autonomie is een wezenlijk kenmerk van de gedecentraliseerde besturen. Wel moeten zij steeds de wet en het algemeen belang eerbiedigen. Administratief toe-

8 A. HONDEGHEM, Het nieuwe personeelsstatuut: noodzakelijke en voldoende voorwaarde voor een goed personeelsbeleid? *De Gemeente*, 1993, 12, pp. 613-618; V.V.S.G., *Naar een nieuw sectoraal akkoord voor het personeel van de lokale besturen*, V.V.S.G. dossier 4, 1996, V.V.S.G., Brussel.

9 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1993, p. 614.

10 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1993, p. 614.

zicht door de toezichthoudende overheden moet de naleving hiervan verzekeren. Zo is de personeelsformatie van de lokale besturen onderhevig aan bijzonder administratief toezicht vanwege het Vlaamse Gewest, terwijl de besluiten van de gemeenteraad betreffende het administratief en geldelijk statuut van het gemeentepersoneel voor algemeen administratief toezicht worden voorgelegd aan de provinciegouverneur.

De opeenvolgende grondwetsherzieningen die werden uitgevoerd in het kader van de staatshervormingen, hebben de complexiteit van de organisatie van ons binnenlands bestuur vergroot. De gemeentewet behoort nog steeds tot de federale materies. Wel werd in afwachting van de regionalisering van de gemeentewet de verordenende bevoegdheid van de Koning betreffende het gemeentepersoneel geschrapt, behalve voor wat het veiligheidspersoneel betreft.¹¹ De Commissie Bestuurlijke Organisatie stelt dat de Vlaamse overheid deze bevoegdheid nu echter evenmin heeft. Het Vlaamse gewest heeft een aantal eigen bevoegdheden voor de organisatie van het binnenlands bestuur, waaronder de financiering van de gemeenten en de organisatie en uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten. In het St-Michielsakkoord werd er dus vanuitgegaan dat het gewest de bevoegdheid betreffende het gemeentepersoneel kan uitoefenen via het toezicht. Deze politiek-institutionele situatie stelt een aantal problemen. De federale regelgeving beperkt de ruimte waarbinnen het Vlaamse Gewest een beleid kan voeren naar de gemeenten en waarbinnen ze de krachtlijnen voor een nieuw gemeentelijk personeelsbeleid kan uitwerken. Ook kunnen de ervaringen van de Vlaamse overheid uit het toezicht op de gemeenten en provincies niet rechtstreeks leiden tot aanpassingen van de regelgeving. De Commissie Bestuurlijke Organisatie wijst er in een advies aan de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden op dat dit ertoe kan leiden dat 'de Vlaamse overheid in de verleiding komt om de toezichtsbevoegdheid te gebruiken om indirect toch de gemeentelijke praktijk te wijzigen. Dat kan tot een oneigenlijk gebruik van het opportuniteitstoezicht leiden'.¹²

Vooraf vanwege de V.V.S.G., die zich wenst te profileren als een vertegenwoordiger van de lokale besturen, kwam zware kritiek naar voor omtrent de wijze waarop de krachtlijnen worden benaderd door de toezichthoudende overheden. Volgens de V.V.S.G. zou het toezicht zich moeten beperken tot het toezien op de financiële haalbaarheid van de voorstellen van het lokaal bestuur, maar vindt in de huidige situatie een administratief-bureaucratische aanpak plaats, zodat de strikte navolging van regels boven de basisfilosofie van het akkoord wordt geplaatst.¹³

11 F. DE RYNCK, e.a., *De organisatie van het Binnenlands Bestuur in Vlaanderen*, Advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie aan de heer Leo Peeters, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, onder het voorzitterschap van Prof. dr. Filip De Rynck, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1997, p. 26.

12 F. DE RYNCK, *op. cit.*, p. 22.

13 V.V.S.G., *op. cit.*, pp. 12-15.

C. De verschillende aspecten van het personeelsbeleid

1. Flexibele personeelsbezetting

De personeelsbezetting van de lokale besturen wordt uitgetekend in een personeelsbehoefteplan en personeelsformatie. De band tussen het (toekomstig) takenpakket en de omvang en kwaliteit van de personeelsbezetting maakt duidelijk dat het personeelsbehoefteplan geen statisch gegeven mag zijn, maar dynamisch moet kunnen worden aangepast. De flexibiliteit van de aanpassingsprocedure is in de praktijk echter beperkt. Voorstellen tot aanpassing van de personeelsformatie moeten zowel aan het gemeentebestuur als aan de Vlaamse administratie worden voorgelegd. Daarbij komt dat de Vlaamse overheid van verschillende kanten reeds onder vuur kwam te liggen omtrent de wijze waarop het toezicht op de invulling van de personeelsformaties door de lokale besturen wordt uitgevoerd. Een van de kritiekpunten betreft het zeer strikt volgen van de regels opgelegd in het akkoord, waarbij bijvoorbeeld beperkingen worden opgelegd aan de verhouding tussen het aantal functies op leidinggevende niveau C4-C5 t.o.v. het aantal ingevulde functies op het onderliggende niveau C1-C2-C3.

2. Contractuele flexibiliteit

De krachtlijnen beperken de mogelijke tewerkstellingsvormen binnen de lokale overheid tot statutaire tewerkstelling en contractuele tewerkstelling. De statutaire tewerkstelling wordt hierbij als norm vooropgesteld. Dit is te verklaren vanuit de betrokkenheid van vakbonden in de besprekingen van het sectoraal akkoord. De vakbonden houden hieraan vast vanuit de idee dat de statutairen met de vastheid van betrekking een belangrijk voordeel genieten t.o.v. niet-statutaire werknemers.

De vaststelling dat de historisch gegroeide praktijk in belangrijke mate afwijkt van bovenstaande theorie, zorgt evenwel voor het in vraag stellen van het bestaande systeem. Slechts twee derden van het personeel in de provincies is statutair. Het aandeel statutairen zakt zelfs tot iets minder dan de helft bij de gemeenten en de O.C.M.W.'s.¹⁴

De tewerkstelling van de contractuelen beantwoordt niet steeds aan de in de krachtlijnen opgestelde criteria, zijnde tewerkstelling in het kader van tijdelijke en welbepaalde opdrachten. Specifieke wettelijke regelingen zorgden voor een stijging van het aantal contractuele aanwervingen. Vooral de O.C.M.W.'s stellen binnen de ziekenhuizen en rusthuizen veel personeel in contractueel verband te werk. Tevens werden in bepaalde sectoren, zoals sport of cultuur, gemeentelijke v.z.w.'s opgericht, die contractuele tewerkstelling voorzien. Een belangrijk aandeel van deze contractuelen, wordt gevormd door de gesubsidieerde contractuelen of 'gesco's'. Het gesco-stelsel kreeg vorm als tijdelijk tewerkstellingsproject, maar is uitgroeid tot een stelsel van langdurige gesubsidieerde tewerkstelling. Dit komt ondermeer tot uiting in het gebruik van het gesco-stelsel voor de invulling van staffuncties en belangrijke administratieve functies, naast de oorspronkelijk beoogde functies voor laaggeschoolden en andere risicogroepen. De ver-

¹⁴ Gegevens: R.S.Z., 1997.

deling van het aantal gesco's over de lokale besturen is zeer verschillend. Zo vormen de gesco's vooral in de middelgrote en kleine gemeenten vaak een belangrijke werknemerscategorie.¹⁵

De (gesubsidieerde) contractuele tewerkstellingsvorm voldoet in veel hogere mate dan de statutaire tewerkstellingsvorm aan de idee van flexibiliteit. Dit geldt voornamelijk op het gebied van aanwerving en ontslag of numerieke flexibiliteit. Daarnaast maakt de lage kostprijs van het gesco-stelsel dit tot een aantrekkelijk stelsel voor de lokale besturen. De lokale besturen verkrijgen immers vanwege de centrale overheid een subsidie van 400.000 Bfr. per tewerkgestelde gesco.

Het grote aantal contractuelen binnen de lokale besturen, vormt evenwel een probleem vanwege de sociaalrechtelijke minderwaardige positie welke deze groep werknemers inneemt ten aanzien van de statutairen. Zo beschikken de contractuelen per definitie over een beperkte werkzekerheid. Andere belangrijke nadelen zijn het beschikken over minder mogelijkheden tot het doorgroeien in de functionele loopbaan, verschil in sociale zekerheidsrechten (pensioen) en het uitgesloten zijn van hiërarchische bevorderingen. Ramioul wijst erop dat tewerkstellingsprogramma's als het stelsel van gesubsidieerde contractuelen een zekere interne segmentering creëren binnen diensten. Het betreft immers werklozen die gelijkaardige jobs doen als de normale werknemers, maar die een meer precaire positie innemen. Tevens leert de ervaring dat uitstroom uit dit soort contracten moeilijk is.¹⁶

3. Flexibele verloning

Het sectorale akkoord voor personeel van de lokale overheden staat in contrast met nieuwe vormen van flexibele verloning waarbij het loon gerelateerd wordt aan prestaties van (individueel, groepen of) organisaties. Het tot stand brengen van een grotere uniformiteit in het geldelijk statuut van de lokale ambtenaren vormt één van de belangrijkste uitgangspunten van de krachtlijnen. Hierbij is het uitdrukkelijk de bedoeling om de financiële situatie van de lokale besturen of prestatie-verschillen tussen lokale overheidsorganisaties geen rol te laten spelen bij het bepalen van de verloning van de ambtenaren. Waar de krachtlijnen vrezend dat dit zou leiden tot "een maatschappij waarin "rijke" besturen zeer goed betaald personeel in dienst hebben en "arme" besturen de laagste weddeschalen zouden moeten toepassen", blijkt uit onderzoek echter dat juist grote steden die financieel zwak heten te zijn, tot op heden (voor de invoering van het nieuwe sectoraal akkoord) de hoogste wedden betaalden.¹⁷

In het nieuwe verloningssysteem is geen ruimte gelaten voor een prestatie-gerelateerde component binnen de samenstelling van de wedde. Het loon wordt bijna uitsluitend bepaald door de weddeschaal en anciënniteit. Prestaties worden slechts indirect beloond. Vooruitgang over weddeschalen is afhankelijk van anciënniteit, vorming en ook evaluatie. Mogelijke weddeverhogingen in het ka-

¹⁵ V.V.S.G., *op. cit.*, pp. 33-39.

¹⁶ M. RAMIOUL, Flexibiliteit met twee snelheden. Flexibiliteit en de positie van de vrouwen op de arbeidsmarkt. In P. HUMBLET, L. LENAERTS (red.): *Flexibele arbeid*. Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, 1991, pp. 158-159.

¹⁷ B. VAN HOOLAND, De wedden en lonen van onze ambtenaren. *De Gemeente*, 1992, 11, p. 510.

der van de functionele loopbaan blijven evenwel beperkt, zodat wie echt meer wil verdienen, genoodzaakt is een hiërarchische loopbaan te volgen. Ook voor het doorlopen van een hiërarchische loopbaan worden vereisten gesteld inzake anciënniteit, het afleggen van examens en het beschikken over een gunstige evaluatie.

Door het koppelen van de functionele loopbaan aan systematische evaluatie van het personeel, ontstaat binnen de lokale besturen een beperkte ruimte om de inzet van het personeel te belonen. Effectieve implementatie van een dergelijk systeem vereist echter het voldoen aan een aantal voorwaarden.

Het nieuwe verloningssysteem komt tegemoet aan een eerste basisvereiste, nl. de nood aan duidelijkheid omtrent de beloningen die resulteren uit goede prestaties. Of een aantal andere vereisten zullen worden vervuld, hangt voor een groot deel af van de wijze waarop het systeem in de afzonderlijke lokale besturen zal worden geïmplementeerd. Hierbij denken we aan voorwaarden als verbondenheid van het topmanagement met een cultuur van prestatieverhoging, duidelijke informatie naar de werknemers, gerichtheid op prestatieplanning en op continu beheren en ontwikkelen van prestaties, en het evalueren en - indien nodig - aanpassen van het evaluatie- en verloningssysteem. Van uitermate belang is het bestaan van duidelijkheid omtrent wat 'goede' prestaties inhouden en het beschikken over een evaluatiemethode die waarborgt dat alle competente werknemers zich gewaardeerd weten.¹⁸

Enig scepticisme omtrent de waarschijnlijkheid van een goede (objectieve) implementatie van het evaluatiesysteem in de verschillende lokale besturen is wellicht op zijn plaats. Het mogelijke resultaat van de evaluatie blijft beperkt tot gunstig of ongunstig. Het ontbreken van de mogelijkheid tot een meer genuanceerd eindoordeel, maakt het waarschijnlijk dat in de praktijk meestal gunstig als eindresultaat wordt aangegeven, waardoor de weddeverhogingen bijna automatisch worden toegekend.¹⁹ Een illustratie hierbij vormt de berekeningswijze van de financiële weerslag van het nieuwe verloningssysteem en de nieuwe personeelsformatie. Bij deze berekening wordt een standaard gebruikt, zodat vergelijkingen - zowel historisch als tussen verschillende besturen - mogelijk worden. Hierbij wordt uitgegaan van een anciënniteit van 12 jaar. Tevens wordt voorzien dat het totale personeelsbestand zal overstappen naar de tweede weddeschaal. Terwijl dit positief kan worden geëvalueerd als een voorzichtige wijze van berekening, waarbij wordt gepoogd de kosten niet te onderschatten, kan dit eveneens worden geïnterpreteerd als veelzeggend over de verwachte wijze van evalueren.

De V.V.S.G. vreest dat vooral in kleinere besturen, waar personeelsleden zeer dicht bij elkaar staan en waar familie- en persoonsbanden soms sterk meespelen, belangrijke problemen zullen rijzen om de evaluatie objectief te houden.²⁰

Een degelijke vorming van het leidinggevend personeel in het voeren van evaluatiegesprekken kan deze problemen in enige mate doen vermijden. Tevens kan dit bewerkstelligen dat de verschillende leidinggevendenden in eenzelfde organisatie een gelijkaardige wijze van evaluatie aanhouden.

18 C. DELL'ARRINGA, H. MURLIS, *Agenda for the Future. Public Sector Pay Policies in the 1990's*. In: OECD: *Pay Flexibilities in the Public Sector*. OECD, Paris, 1993, p. 227.

19 V.V.S.G., *op. cit.*, p. 19.

20 V.V.S.G., *op. cit.*, p. 20.

4. Functionele flexibiliteit

Volgens de omzendbrief zal de invoering van het nieuwe personeelsmanagement via de beperking van het aantal graden bijdragen tot een verdere responsabilisering en een verbreding van de taakhoud van de ambtenaren, wat een belangrijke stap zou kunnen betekenen in de richting van functionele of taakflexibiliteit. De essentie van het nieuwe loopbaansysteem bestaat er evenwel in dat de ambtenaren kunnen doorstoten naar een hogere weddeschaal, terwijl ze dezelfde graad blijven bekleden en veelal hierbij ook hetzelfde werk blijven doen. Hondegheem noemt de functionele loopbaan dan ook eerder anti-functioneel. Zij stelt dat het in feite een financiële loopbaan betreft.²¹

Functiebeschrijvingen vormen een onderdeel van het personeelsbehoefteplan. Mits de functiebeschrijvingen voldoen aan bepaalde criteria, hoeft dit systeem niet op gespannen voet te staan met de behoefte aan een meer flexibele organisatie en inzet van personeel.²² Omtrent het toepassen van functionele flexibiliteit, dit is de ambtenaar tijdens zijn of haar loopbaan regelmatig laten veranderen van functie, wordt in de krachtlijnen evenwel niets geregeld. De organisatie van de interne mobiliteit behoort immers tot de bevoegdheid van de besturen zelf.

5. Flexibele arbeidstijden

De in de wetgeving opgenomen stelsels voor arbeidstijdregeling, welke de lokale besturen in hun personeelsstatuut kunnen opnemen, vormen voor het merendeel een antwoord op een werknemersvraag naar mogelijkheden om de arbeidsduur en de tijdstippen waarop gewerkt wordt aan te passen aan de persoonlijke noden en voorkeuren. Dergelijke stelsels kunnen worden geklasseerd als individuele formules, die de vrijwilligheid van instappen respecteren.²³ Dit brengt meteen een aantal gevolgen met zich mee.

Analyses van de steekproefenquête naar de Belgische beroepsbevolking voor 1995 tonen aan dat deeltijdse tewerkstelling het meest frequent voorkomt bij bedienden in de privé sector, waar 18,1 % deeltijds tewerkgesteld is. Ambtenaren nemen met 16 % een tussenpositie in, terwijl slechts 12 % van de arbeiders uit de privé sector deeltijds tewerkgesteld zijn.²⁴

Het is evenwel belangrijk te vermelden dat de factor statuut, hier gezien als het onderscheid arbeider - bediende - overheidspersoneel, in vergelijking tot de factor geslacht slechts een bescheiden invloed uitoefent op het risico op deeltijdse arbeid. Een vergelijking van de risico's op deeltijdse arbeid, indien een op-

21 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1993, p. 616.

22 R. PEETERS, Functiewaardering en de mythe van de starheid. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1996, 12^e nr. 1, p. 21.

23 I. POLLET, L. SELS, Arbeidsherverdeling in organisaties: problemen en oplossingen. In: R. Vanherck (red.): *Arbeidsherverdelende programma's: instrumenten voor/tegen emancipatiebeleid?*, Congresboek studiedag 8 juni 1996, Provinciebestuur Antwerpen en Centrum voor Vrouwenstudies, U.I.A., pp. 77-78.

24 Steunpunt Werkgelegenheid Arbeid en Vorming, *Jaarboek 1997*, Steunpunt W.A.V., Leuven, 1997, p. 224.

deling wordt gemaakt naar statuut én geslacht, toont dat niet enkel de vrouwelijke bedienden, maar ook de vrouwelijke arbeiders hoger scoren dan de vrouwelijke ambtenaren. Hieruit leidt Sels voorzichtig af dat, terwijl bij de overheid de mogelijkheden om op eigen initiatief deeltijds te werken groter zijn, het percentage onvrijwillig deeltijdsen er mogelijk lager ligt.²⁵

De keuze voor individuele formules die inspelen op werknemersvragen, maken in zekere zin de doelstelling van arbeidsherverdeling ondergeschikt. Hoewel (een aantal van) de individuele formules tot arbeidsduurvermindering in de lokale besturen samenhangen met verplichte maatregelen tot vervanging van de personeelsleden, kan uit de voorgaande vaststelling tevens worden afgeleid dat het arbeidsherverdelend effect beperkt blijft. Het draagvlak voor arbeidsherverdeling wordt immers bepaald door de vraag van werknemers naar temporele flexibiliteit.²⁶ Opmerkelijk is dat het C.C.O.D. in 1996 vaststelde dat één jaar na de invoering van de vier-dagen-week deze regeling slechts voor het personeel in 24 Belgische gemeenten mogelijk was gemaakt, terwijl de vervangplicht niet steeds wordt nagekomen.²⁷

Anderzijds vereist de keuze voor individuele en vrijwillige invoering van temporele flexibiliteit een hoge mate van flexibiliteit (aanpassing) vanwege de organisatie, evenals investering inzake inwerking en opleiding van de vervangende contractuelen.

Flexitime is een wijdverspreide praktijk binnen de lokale besturen en een ander voorbeeld van flexibele werktijdregeling aangepast aan de noden van de werknemers. Flexibele werktijden worden echter ook toegepast als antwoord op eisen tot flexibiliteit vanuit andere hoeken. Een voorbeeld hiervan vormen de inspanningen vanwege de lokale besturen om de uren van dienstverlening aan te passen aan de vragen vanwege de burgers.

6. Carrière-mobiliteit

Reeds eerder wezen we op het carrièresysteem als een kenmerk van de statutaire tewerkstelling. Voorzieningen met betrekking tot de toekomstige interne carrière worden geregeld in het statuut. De criteria voor vooruitgang op de hiërarchische ladder hebben betrekking op kwalificaties, anciënniteit, vorming, examens en evaluatie. Het vaststellen van objectieve criteria, waarbij afwijkingen niet zijn toegestaan, ondersteunt het principe van objectivering van aanwervingen en bevorderingen.

De regulering van de mogelijke carrièrestappen en de vaste criteria voor het opklimmen binnen de hiërarchie, beperken echter ook in sterke mate de mogelijkheid tot het voeren van een flexibel loopbaanbeleid. Hondegheem spreekt dan ook van 'voorgeprogrammeerde loopbanen'.²⁸

25 L. SELS, *Over-reguliere arbeid in over-gereguleerde organisaties?* Steunpunt W.A.V., Leuven, 1992, pp. 26-30.

26 I. POLLET, L. SELS, *op.cit.*, p. 78.

27 C.C.O.D., *Toepassing van de 4-dagen-week en halftijdse uitstapregeling in overheidsadministraties*, Brussel, 1996, pp. 9-11.

28 A. HONDEGHEM, *op.cit.*, 1993, p. 616.

Belangrijk is de invoering van het mandaatsysteem. Dit maakt het mogelijk om ambtenaren gedurende een bepaalde periode in een topfunctie aan te stellen. Na afloop van deze periode kunnen zij worden geëvalueerd, en kan het mandaat in functie hiervan worden vernieuwd of stopgezet. Volgens Hondegheem kan "door de invoering van een mandaatsysteem (...) de mobiliteit aan de top van de administratie verhoogd worden, wat de innovatiekracht van de organisatie kan ten goede komen".²⁹

De grotere uniformiteit van het administratief statuut en van het verloningsstelsel, en de mogelijkheid topmanagement extern te recrutereren (evenwel enkel uit de openbare sector) laten dan weer een grotere externe mobiliteit van het personeel toe. Het beperkt meerekenen van de vereiste ervaring of anciënniteit opgedaan in andere besturen of in de privé-sector kan echter een omgekeerd effect met zich mee brengen.

Ook voordat het akkoord werd afgesloten was de mobiliteit van personeel tussen een gemeente en een O.C.M.W. mogelijk. In de praktijk blijkt hiervan echter weinig of geen gebruik te worden gemaakt, wat de vraag doet stellen in hoeverre de nieuw aangeboden mogelijkheden externe mobiliteit in de praktijk ook daadwerkelijk zullen stimuleren.³⁰

Daar verder geen specifieke regelingen werden getroffen in het akkoord, beschikken de lokale besturen over een belangrijke mate van autonomie inzake externe mobiliteit.

IV. Een rigide overheid: verklaring en nuancering

Het personeelsstatuut vormt binnen de Belgische openbare besturen de basis van het personeelsbeleid. Dat de lokale besturen de vrijheid hebben om een eigen statuut uit te werken, betekent evenwel niet dat zij op een flexibele wijze hun personeelsbeleid kunnen vormgeven en uitvoeren. In de volgende paragrafen wordt de achtergrond van deze rigiditeit in beeld gebracht. Deze rigiditeit moet evenwel ook worden genuanceerd.

A. De rigiditeit verklaard

Er is geen eenduidige verklaring voorhanden voor de inflexibiliteit van het personeelsbeleid binnen de overheid. Enkele elementen die bijdragen tot een verklaring kunnen wel worden aangeven.

1. Interne arbeidsmarkten en het principe van eerlijke en uniforme behandeling van werknemers

Ondanks de heterogeniteit van de publieke sector, tonen de verschillende personeelsstatuten een sterke homogeniteit. De statuten van het overheidspersoneel op nationaal en deelstaatniveau staan model voor het personeelsbeleid in de andere publieke organisaties. Zo ook hebben sectorale besprekingen op het

29 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1993, p. 616.

30 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1993, p. 616.

niveau van de hogere overheden het kader aangereikt waarbinnen het sectoraal akkoord voor het personeel van de lokale besturen werd uitgewerkt.

Het lokale bestuur in Vlaanderen kan bijgevolg worden aanzien als een interne arbeidsmarkt. Volgens de beschrijving die Doeringer en Piore geven van het concept, is de interne arbeidsmarkt "an administrative unit, such as a manufacturing plant, within which the pricing and allocation of labor is governed by a set of administrative rules and procedures".³¹ De auteurs wijzen erop dat het gebruik van het concept niet enkel afhangt van het bestaan van administratieve regels. Eveneens belangrijk is "the rigidity of the rules which define the boundaries of internal markets and which govern pricing and allocation within them".³² Voor Wise, is de onderliggende notie dat "organizations create closed systems for managing human resources".³³

De vraag waarom openbare diensten en andere organisaties interne arbeidsmarkten ontwikkelen, wordt gewoonlijk beantwoord door te refereren naar de functionaliteit van interne arbeidsmarkten vanuit een management perspectief. De belangrijkste functies die interne arbeidsmarkten zowel in de privé als in de publieke sector vervullen, hebben volgens Sels betrekking op het feit dat interne arbeidsmarkten (kunnen) turnover reduceren, organisatie-specifieke vaardigheden ontwikkelen, de afhankelijkheid van de externe arbeidsmarkt verminderen, de werknemersmotivatie verhogen, kandidaten voor hogere interne functies voorzien en selecteren, en de legitimiteit van de autoriteitsstructuur verhogen.³⁴

Hondeghem stelt dat het bestaan van interne arbeidsmarkten en de rigiditeit van deze binnen de Belgische context in de eerste plaats voortkomen uit het clientelisme en nepotisme, welke zij als fundamentele kenmerken van de Belgische politieke cultuur ziet en waartegenover de interne arbeidsmarkten strikte regels bieden die de willekeur in het personeelsbeleid kunnen temperen.³⁵ Politieke benoemingen, - benoemingen waarbij de politiek affiliatie van de kandidaat een (doorslaggevend) argument vormt - zijn in België een oud zeer.³⁶ De verantwoording wordt gezocht in het representativiteitsprincipe dat stelt dat de verschillende sociale groepen binnen de samenleving proportioneel moeten vertegenwoordigd zijn binnen de administratie.³⁷

Tegenover de realiteit van politieke benoemingen, staat evenwel the merit-principe - benoemingen op grond van bekwaamheid -, welke een basisprincipe

31 P.D. DOERINGER, M.J. PIORE, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Heath Lexington Books, Lexington, 1971, pp. 1-2.

32 P.D. DOERINGER, M.J. PIORE, *op. cit.*, p. 5.

33 L.R. WISE, *Internal Labor Markets*. In: H. Bekke, J. Perry, Th. Toonen (eds.): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press, Bloomington, 1996, p. 100.

34 L. SELS, *From Statute to Contract. Regulating the Employment Relationship in the Public Sector*. Department of Applied Economics, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 1996, pp. 6-7.

35 A. HONDEGHEM, *The National Civil Service in Belgium*, Paper for the International Conference on Civil Service Systems in a Comparative Perspective. Indiana University, Bloomington (USA), 1997, p. 11.

36 A. HONDEGHEM, *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*. V.C.O.B., Leuven, 1990, p. 23.

37 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1997, p. 23.

vormt in de personeelsstatuten van de Belgische overheidsorganisaties. Politieke benoemingen, en andere vormen van nepotisme en willekeur, kunnen dan ook enkel verklaard worden doordat wordt afgeweken van het statuut of doordat de benoemende instantie gebruik (misbruik) maakt van haar discretionaire macht. Voorbeelden vormen het gebruik van de discretionaire macht bij bekwaamheid-examens (in tegenstelling tot vergelijkende examens), het aanstellen van tijdelijke ambtenaren, het inspelen op of manipuleren van aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden, of het uittekenen van reorganisaties zodanig dat deze passen in de promotiestrategieën van bepaalde personen.³⁸

Omwille van een aantal dysfuncties die samenhangen met dergelijke praktijken - demotivatie van ambtenaren, verminderde efficiëntie en effectiviteit - wordt gezocht naar middelen ter verhoging van de objectiviteit van aanwervingen en bevorderingen. Deze worden logischerwijs het eerst gevonden in maatregelen die de discretionaire macht van de benoemende instanties en zo ook de flexibiliteit van het personeelsmanagement inperken.³⁹

De in het sectoraal akkoord opgenomen bepaling dat ten minste 50 % van de leden van de examencommissies experts extern aan de organisatie moeten zijn, terwijl leden van het gemeentebestuur de examens enkel als waarnemers kunnen bijwonen, is een voorbeeld van een regulatie die niet alleen de kansen op politieke benoemingen, maar ook de flexibiliteit in het lokale bestuur beperkt.

2. Uniformiteit

In de krachtlijnen werd aandacht besteed aan het uitwerken van een grotere uniformiteit in de weddeschalen. Het is vooral dit uitgangspunt dat de basis vormt voor het uitwerken van een meer dan minimaal gemeenschappelijk kader en dat zo een belangrijke rem legt op de mogelijkheid tot het ontwikkelen van flexibele verloningssystemen op het niveau van de individuele besturen.

We vonden eerder echter ook een positieve relatie tussen uniformiteit en flexibiliteit, in die mate dat de uniformiteit van de weddeschalen de externe mobiliteit tussen lokale en regionale besturen vergemakkelijkt.

3. Financiële haalbaarheid

De personeelskost bedroeg in de Vlaamse gemeenten in 1994 47,5 % van de normale kosten.⁴⁰ De personeelskost vormt dus duidelijk een grote kost voor de lokale besturen, terwijl de invoering van het sectorale akkoord op zich bijkomende kosten met zich meebrengt. In het sectoraal akkoord wordt daarom de nadruk gelegd op de financiële kant van de uitvoering van de nieuwe personeelspraktijken, terwijl vanuit de hogere overheid strikt wordt toegezien op de financiële haalbaarheid van de lokaal voorgestelde plannen.

38 A. HONDEGEHM, *op. cit.*, 1990, pp. 192-208.

39 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1990, pp. 210-214.

40 Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, *De gemeentefinanciën*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1996, pp. 11-18.

De Vlaamse overheid staat onder druk tot het voeren van een kostenbeperkende strategie. Het gevaar van 'wage drift' dat is verbonden met de decentralisatie van loonbepaling, blijft dan ook een belangrijk argument voor het centraal bepalen van de lokale weddeschalen. Dit alles beperkt de ruimte welke de lokale besturen hebben om een flexibel personeelsbeleid te voeren.

4. *Overheidsvakbonden*

De vakbonden hebben een grote invloed op het personeelsbeleid in de openbare besturen. Enerzijds vormen zij een gesprekspartner tijdens de collectieve onderhandelingen, anderzijds worden op lokaal niveau aanpassingen aan het personeelsstatuut verplicht voorgelegd aan het syndicaal onderhandelingscomité. Met het oog op de belangen van het overheidspersoneel verdedigen zij de werknemersvraag naar flexibiliteit, maar staan zij anderzijds kritisch tegenover de werkgeversvraag naar meer flexibiliteit. Zo wordt ondermeer het principe van de statutaire tewerkstelling verdedigd, omwille van de bijbehorende werkzekerheid.

5. *Lokale besturen als modelwerkgevers*

Vanuit haar positie als werkgever wordt de overheid tijdens de collectieve onderhandelingen tegenover de vakbonden geplaatst. Als grote werkgever heeft de overheid echter ook een belangrijke voorbeeldfunctie naar de privé sector toe. Als modelwerkgever moet zij arbeidsrelaties vaststellen die aan een hoge standaard tegemoetkomen.⁴¹ Naast het werkgeversperspectief op flexibiliteit, moet de overheid dus ook een algemeen maatschappelijk en een werknemersperspectief innemen. Dit beïnvloedt uiteraard de evaluatie van mogelijk in te voeren flexibele maatregelen.

6. *Socio-culturele klimaat*

Ook kunnen we niet voorbijgaan aan het socio-culturele klimaat in België. Vanuit een cultuur die groot belang hecht aan principes als gelijkheid en rechtvaardigheid, heeft de overheid regelingen uitgewerkt die de verloning en de carrières van haar ambtenaren op een dwingende wijze sturen.

Niet enkel bepalen deze 'oude' personeelssystemen de huidige hervormingen, ook mag de individualiseringstendens binnen de huidige samenleving niet worden overschat. Zo bijvoorbeeld beperkt het belang van collectieve tijdsritmeringen de mogelijkheden tot invoeren van flexibele arbeidstijden. Werknemers hebben nood aan een verdeling van arbeidstijd en vrije tijd die gelijklopend is met deze van echtgeno(o)t(e), kinderen, familie en vrienden, zodat de vrije tijd ook sociaal kan ingevuld worden.

B. De rigiditeit genuanceerd: irreguliere tewerkstellingsvormen binnen de openbare sector

De krachtlijnen vormen een aanzet voor de lokale besturen tot het uitwerken van een modern personeelsmanagement. Het vasthouden aan de idee van gede-

⁴¹ L.R. WISE, *op. cit.*, p. 102.

tailleerd uitgewerkte regelgeving legt echter de soepelheid aan banden. Toch verdient de stelling dat de overheid op een starre wijze tewerkstelt enige nuanceering. Paradoxaal genoeg blijkt de regeloverheersing in de openbare sector in vergelijking tot de privé sector niet tot uitermate reguliere tewerkstellingsvormen te leiden. De overheid kent wel degelijk irreguliere tewerkstellingsvormen.⁴²

Het Steunpunt W.A.V. onderscheidt vier vormen van niet-standaard arbeid: deeltijdse arbeid, arbeid in ploegverband, tijdelijke arbeid en inzet in een systeem met afwijkende uren (variabele uurroosters, flexibele werkweek, gedeeltelijke werkloosheid en systematische overuren).

TABEL I

Aandeel in % van de niet-reguliere arbeidsvormen bij de loontrekkenden volgens statuut en geslacht, ten opzichte van de totale arbeid (regulier en niet-regulier), 1995 (gemiddelde 1994-1996), Vlaams Gewest.

niet-reguliere arbeid	arbeiders			bedienden			ambtenaren		
	privé sector (%)			privé sector (%)			%		
	M	F	Totaal	M	F	Totaal	M	F	Totaal
deeltijdse arbeid	3,5	35,3	12,0	3,1	33,0	18,1	3,6	30,2	16,0
arbeid in ploegverband	26,7	16,9	24,1	8,6	12,4	10,5	13,6	7,2	10,6
afwijkende uren	4,2	3,7	4,1	3,8	2,6	3,2	3,6	2,0	2,9
tijdelijke tewerkstelling	4,0	7,1	4,8	2,9	5,5	4,2	4,1	10,7	7,2
(N x 1000)	528,4	192,1	720,5	357,9	361,5	719,4	250,4	220,5	470,9

Bron: Steekproefenquête van de beroepsbevolking, NIS; bewerking Steunpunt W.A.V.

Ondanks de initiatieven voor vrijwillige arbeidsduurvermindering, nemen de ambtenaren slechts een tussenpositie in wat betreft deeltijdse arbeid. Er wordt relatief laag gescoord wat betreft ploegenarbeid - zeker in vergelijking tot arbeiders uit de privé sector-, en wat betreft afwijkende uren. In een gelijkaardige analyse uit 1992 kwam Sels nog tot de conclusie dat ambtenaren op de variabele 'afwijkende uren' zowel de percentages van arbeiders als van bedienden in de privé sector overschrijden. Dit werd gerelateerd aan de functie van continue openbare dienstverlening in bijvoorbeeld O.C.M.W.verpleging, of bij politie- en brandweerkorpsen.

In weerwil van de associatie van overheidstewerkstelling met stabiliteit, scoren de ambtenaren in vergelijking tot werknemers in de privé sector vooral hoog op de tijdelijke tewerkstelling. Zeker bij de lokale besturen zagen we reeds eerder een uitholling van het reguliere systeem van statutaire tewerkstelling. Ongeveer de helft van het personeel van de gemeenten en O.C.M.W. en een derde van het personeel binnen de provinciale administraties is tewerkgesteld als al dan niet gesubsidieerde contractuele werknemer. Het gesloten loopbaansysteem van de openbare besturen betekent evenwel dat ingrijpen op de wervingsvoorwaarden ook gevolgen met zich meedraagt inzake loopbaanverloop. Ook wat betreft ver-

42 L. SELS, *op. cit.*, 1992; Steunpunt W.A.V., *op. cit.*, p. 224.

loning en sociale zekerheidsrechten komt een duidelijke dualisering tot stand onder het overheidspersoneel. De flexibilisering zoals ze momenteel kan teruggevonden worden in de lokale besturen heeft m.a.w. in de eerste plaats de positie van de werknemer verzwakt.

V. Besluit: een nieuwe wijze om het veranderingsproces te sturen?

Eerder definieerden we flexibiliteit als de capaciteit om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. De discretionaire macht van werkgevers in relatie tot beslissingen op het vlak van personeelsbeleid staat centraal binnen dit concept: "flexibility is in accord with other changes in the public sector, such as devolution and decentralisation. Or, to put it even in a stronger way, flexibility in staffing and personnel systems is conditional on decentralisation of decision making".⁴³ Het is echter precies op dit punt dat de rigiditeit in het personeelsbeleid in de Vlaamse lokale besturen zich laat zien.

Het nieuwe personeelsbeleid in de lokale besturen resulteert uit collectieve onderhandelingen tussen overheidsvakbonden en de centrale Vlaamse overheid. Ondanks de intentie om enkele minimale krachtlijnen te voorzien, is het collectief akkoord eerder gedetailleerd en is weinig ruimte gelaten aan de lokale besturen om hun personeelsbeleid af te stemmen op de lokale situatie. Meer nog, beslissingen van het gemeentebestuur met betrekking tot de personeelsformatie en het personeelsstatuut moeten worden onderworpen aan administratief toezicht vanwege de Vlaamse overheid en de provincie, waar de reguleringen strikt worden toegepast. Het is niet geheel verwonderlijk dat de V.V.S.G., als reactie op deze 'excessieve' sturing, een andere aanpak vanwege de Vlaamse overheid vraagt.⁴⁴

Men hoeft echter niet vast te houden aan het concept flexibiliteit, om te worden geconfronteerd met de vraag of er geen nood is aan andere vormen van sturing. De huidige aanpak blijkt slechts een beperkte effectiviteit te hebben. Dit leidt tot de conclusie dat andere sturingsvormen zijn vereist, die beter aan de situatie zijn aangepast.

Een indicatie van de beperkte effectiviteit van de huidige aanpak vinden we in de vaststelling dat de uitvoering van het akkoord slechts met moeite verloopt. Eind 1994 beschikten slechts 20 gemeenten over een goedgekeurde personeelsformatie. Tegen het eind van 1995 was dit aantal gestegen tot 63 of 20 % van het totaal van 308 gemeenten in Vlaanderen. In december 1996 was een aantal van 124 gemeenten of 40 % van het totaal bereikt. Eind mei 1997 hadden 162 gemeenten, of 53 % van het totaal, een goedgekeurde personeelsformatie. De meest recente gegevens hebben betrekking op de situatie op 20 januari 1998, waar 199 Vlaamse gemeenten of 65 % van het totaal over een goedgekeurde nieuwe personeelsformatie beschikken.⁴⁵

43 A. HONDEGHEM, D. FARNHAM, S. HORTON, Working Report. In: EGPA: *New Trends in Public Administration and Public Law*. EGPA Yearbook, Annual Conference, Budapest 1996, p. 127.

44 V.V.S.G., *op. cit.*, pp. 11-12.

45 Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *VRIND (Vlaamse Regionale INdicatoren)*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1996, p. 301; P. VANDENABEELE, De invoering van het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 voor het gemeentepersoneel. *Bin-*

Een ander argument voor het in vraag stellen van de effectiviteit van de huidige sturingsvorm gaat uit van recente theorievorming omtrent de geslotenheid van organisaties.⁴⁶ Een hypothese kan bijvoorbeeld luiden dat lokale besturen selectief gesloten systemen zijn, die uit de omgeving informatie selecteren die voor hen van betekenis is. Zij veranderen niet door objectieve veranderingen in hun omgeving - bijvoorbeeld de omzendbrief -, maar door de perceptie die zij hebben van hun omgeving. Deze perceptie wordt beïnvloed door organisatie-interne factoren, zoals de mate waarin men zelf reeds in de organisatie veranderingenprocessen op gang heeft gebracht of de voorgeschiedenis binnen de lokale bestuursorganisatie op het vlak van personeelsbeleid. Op basis van bovenstaande hypothese kan men niet alleen verwachten dat de sturende invloed van de krachtlijnen beperkt is, maar ook dat de invoering en uitvoering van de krachtlijnen in de lokale besturen op uiteenlopende wijze zal gebeuren.

Dit roept de veronderstelling op dat de krachtlijnen en het toezicht weinig effectief zullen zijn in het stimuleren van die lokale besturen die voorafgaand aan de invoering van de krachtlijnen een nog weinig modern personeelsbeleid voerden. Het risico bestaat immers dat de gedetailleerde reguleringen wel een stimulus vormen voor het opstellen van een nieuwe personeelsformatie en voor het uittekenen van een nieuw personeelsstatuut, maar dat een mentaliteits- en cultuurverandering, die vereist is voor een daadwerkelijke implementatie van de nieuwe praktijken, achterwege zal blijven.

Daartegenover staat dan weer het gevaar dat veranderingen in de lokale besturen die reeds voor het ontvangen van de omzendbrief aan een nieuw personeelsbeleid werkten, eerder zullen worden vertraagd dan vooruitgestuwd door de nieuwe regulaties.

Binnen de bestuurskunde richten een aantal auteurs zich op de vraag welke sturingsinstrumenten aansluiten op de geslotenheid, pluriformiteit en complexiteit van de te sturen organisaties. Voorbeelden worden gevonden in sturingsinstrumenten die zich richten op vrijwilligheid⁴⁷ en in het gebruik van de zelfsturende capaciteiten van het lokale bestuur.⁴⁸ Het voorstel van de V.V.S.G. om lokale besturen die hun eigen personeelsbeleid wensen uit te werken, de mogelijkheid te bieden een convenant te onderhandelen met de centrale overheid en de overheidsvakbonden, sluit hierbij aan.⁴⁹ Dit zou de lokale besturen in staat stellen af te wijken van bepaalde details, maar wel de grote lijnen van het akkoord te volgen.

nenband, 1997, 2(7), p. 17; en P. VANDENABEELE, Algemene weddeschaalherziening in de Vlaamse gemeenten. *Binnenband*, 1998, 3(9), p. 23 en gegevens verkregen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden.

46 N. LUHMANN, The autopoiesis of social systems. In: F. GEYER, J. VAN DER ZOUWEN (eds.): *Sociocybernetic Paradoxes. Observation, Control and Evolution of Self-Steering Systems*. Sage Publications Ltd., Beverly Hills, California, 1986; M.J.W. VAN TWIST, L. SCHAAP, Een theorie over autopoietische systemen voor de sociale wetenschappen: een vorm van eigentijds geloven. *Beleidswetenschap*, 1991, 5(4), pp. 299-322.

47 J.A. DE BRUIJN, E.F. TEN HEUVELHOF, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten*. Stenferd Kroese, Leiden/Antwerpen, 1991, p. 46.

48 V. BEKKENS, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Eburon, Delft, 1993.

49 V.V.S.G., *op. cit.*, p. 12.

Echter, andere factoren wijzen op de nood aan voorzichtigheid. We somden eerder reeds verschillende elementen op die een verklaring bieden voor de aangetroffen rigiditeit en die wijzen op de nood aan regulering. Het is tevens van belang te erkennen dat, ondanks de veronderstelling van rigiditeit of zelfs 'sclerosis', flexibele personeelspraktijken wel degelijk worden toegepast. Dit is voornamelijk het geval voor wat betreft contractuele flexibiliteit en tijdelijke tewerkstelling. Het opstellen van minimale krachtlijnen in een sectoriaal onderhandelingsproces blijft belangrijk. Niettegenstaande de vragen die kunnen worden gesteld bij de sturende invloed van de krachtlijnen, dwingen de krachtlijnen de lokale besturen in ieder geval tot nadenken over het gevoerde personeelsbeleid. Tevens vormen zij een blijvende stimulans voor het lokale niveau om verschillende perspectieven in te nemen. Niet alleen het perspectief van de werkgever, maar ook dat van de werknemers, de burgers en de overheid als macro-economische actor verdienen voldoende aandacht.

Summary: Personnel Management in Local Government in Flanders

Personnel management in local government in Flanders has undergone some major reforms during recent years. We examine the purposes and the extent of these reforms. Also, the new personnel management in Flemish local government is evaluated in terms of flexibility.

The Flemish civil service can be considered as an Internal Labour Market. The rigidity which characterises the Internal Labour Market in local government in Flanders is shown by the fact that local government lacks discretion in elaborating the personnel statute, which still constitutes the basis of personnel management. However, the thesis that the public sector employment policy is too rigid has to be nuanced. The civil service is familiar with irregular forms of employment. In fact, in Flemish local government only half of all personnel are employed according to a statute.

Despite some constraints on the development of more flexible personnel policies, it is still possible to find opportunities which provide hope for the development of new and modern personnel management strategies in local government.