

---

# De werknemer in de openbare sector, partner in de modernisering?

Ver Heyen, W., Cortebeek, V. & Van Gyes, G., Organisatieverandering in de Belgische overheidsdiensten. Een enquête bij de betrokken werknemers, HIVA, Leuven.

---

***De laatste jaren hebben de aanhoudende besparingsdrang, het groeiende politieke geloof dat veel overheid leidt tot verspilling of inefficiëntie en de toenemende vraag van de burger naar meer kwalitatieve openbare diensten aanzet gegeven tot grootschalige overheidshervormingen binnen verschillende Westerse landen. 'Herstructureren' is dus misschien nog meer dan in de bedrijfswereld een populaire bezigheid geworden in de publieke sector. In België heeft onze jongste regering dit moderniseren tot één van haar hoofdobjectieven gemaakt. In onze studie komt het Belgische overheidspersoneel dat wordt geconfronteerd met deze moderniseringsdrang aan bod.***

Op 27 en 28 oktober 2000 hield de Christelijke Centrale van de Openbare Diensten (CCOD) een congres over de organisatorische veranderingen die zich binnen de Belgische overheden afspelen, de gevolgen van deze veranderingen voor de arbeidssituatie van de werknemer en de strategieën die de vakbond bij deze veranderingen moet hanteren. In het kader daarvan werd aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) gevraagd een enquête uit te voeren bij werknemers uit de openbare sector met als opzet de veranderingen in de overheidsorganisatie te analyseren vanuit de invalshoek van de betrokken werknemers.

## **De steekproef**

---

Er is geopteerd voor een schriftelijke gestandaardiseerde vragenlijst die achtereenvolgens vragen bevat over arbeidstevredenheid, kwaliteit van de ar-

beid, werkklimaat, veranderingen bij de overheid, personeelsbeleid, arbeidsorganisatie, houding ten aanzien van de overheid, vakbond en persoonskenmerken.

De schriftelijke bevraging werd georganiseerd in overheidsdiensten die tot het syndicaal actieterrein van de CCOD behoren. Het gaat daarbij zowel om federale, regionale als lokale besturen, diensten en instellingen van openbaar nut en het stads- en streekvervoer. Onderwijs, wetenschappelijke instellingen en de meeste autonome

overheidsbedrijven behoren daar niet toe. Verder werden ook de Duitstalige instellingen (gezien het bijkomende taalprobleem), de bijzondere korpsen zoals bijvoorbeeld de rechters (specifiek statuut) en de Brusselse instellingen (bij gebrek aan beschikbare personeelslijsten) niet weerhouden in de uiteindelijke steekproef. In totaal gaat het om een populatie van 416 000 werknemers in de Belgische overheidsdiensten. De steekproeftrekking gebeurde in twee stappen. Eerst zijn op toevallige wijze een honderdtal diensten geselecteerd, waaruit vervolgens op toevallige wijze ongeveer 3000 personen geselecteerd werden die elk een vragenlijst kregen toegestuurd. Dit resulteerde in een bevredigende respons van 1108 bruikbare vragenlijsten (38 procent). Deze respons is min of meer representatief naar het soort overheidsdienst ten aanzien van de populatie. De Franstaligen uit de lokale overheidsdiensten zijn evenwel ondervertegenwoordigd in de gerealiseerde steekproef.

## **Een partnerschap tussen werknemer en organisatie is mogelijk in de modernisering**

---

De meerderheid van de werknemers in de openbare sector voelt aan dat ze in een veranderingsgolf zit. Deze veranderingen en in het bijzonder een aantal nieuwe vormen van arbeidsorganisatie en personeelsbeleid hebben een positieve impact. Dit blijkt op verschillende vlakken: de organisatie-effectiviteit neemt lichtjes toe, de individuele functies verbeteren enigszins, succesvolle diensten experimenteren meer met zaken zoals kwaliteitszorg, teamwerk en een vernieuwend personeelsbeleid. Daarnaast beoordelen de werknemers de arbeidskwaliteit positief, omschrijven ze zichzelf meestal als arbeidstevreden en zien ze hun job niet in gevaar. De ingrediënten lijken dus aanwezig om van de modernisering in de overheidsdiensten een geslaagd huwelijk te maken tussen de werknemer en zijn organisatie. Toch blijft verandering een delicate zaak en problematiseren de werknemers de veranderingen als iets onzeker en belastend. Om te slagen, dienen veranderingen aan een aantal inhoudelijke (het 'wat' van de veranderingen) en procesmatige (het 'hoe' van de veranderingen) voorwaarden te voldoen.

## **Inhoudelijke aandachtspunten om de veranderingen te doen slagen**

---

Inhoudelijk is het van belang dat de persoonlijke ontwikkeling van de werknemers niet uit het oog verloren wordt. Vooral de lagere echelons kaarten het probleem van onderbenutting en gebrek aan opleidingskansen aan. Verder is het belangrijk om prestaties te waarderen en blijkt het beloningssysteem binnen de overheid aan herziening toe. Tot slot mag het probleem van de werkbelasting niet uit het oog worden verloren. Volgens de meer en meer aanvaarde theorie van Karasek hoeft werkdruk geen negatieve effecten te hebben als er voldoende regelmogelijkheid is. Maar ook hier knelt het schoentje. De vrees voor beperking van de zelfsturing of autonomie die de respondenten uiten in hun toekomstverwachting over de veranderingen, moet dus op een adequate manier worden aangepakt. Het is misschien hoopvol te vermelden dat in de nieuwe systemen van arbeidsorganisatie, zoals integrale kwaliteitszorg en zelfsturende teams, deze autonomie sterk wordt bepleit.

## **Procedurale voorwaarden voor het welslagen van de veranderingen**

---

De procesmatige voorwaarden kunnen we vertalen naar een aantal aanbevelingen voor het veranderingsmanagement.

*Breng de werknemers tijdig op de hoogte van de veranderingen en zorg ervoor dat ze voldoende geraadpleegd worden.* Werknemers die te laat geïnformeerd over en betrokken worden bij de veranderingen voelen zich niet serieus genomen. Weerstand heeft dan niets te maken met het doel en de inhoud van de verandering, maar met de wijze waarop deze wordt aangepakt en begeleid.

*Participatief veranderen vraagt om coachend leiderschap.* Het is belangrijk dat de topleiding bestaat uit competente leiders die de principes van het transformationeel leiderschap<sup>1</sup> geleidelijk invoeren. Wanneer veranderingen immers te plots worden uitgedragen, zorgt dit voor te veel onzekerheid en belasting. De leiding kan aan vertrouwen en geloofwaardigheid winnen als de organisatie-effectiviteit toeneemt. Dit kan ze bewerkstelligen door onder andere te zorgen dat haar dienst beter inspeelt op zowel nieuwe maatschappelijke problemen als de behoeften van de klanten, en door de dienstverlening en het management te verbeteren.

*Ga niet te vlug te werk en probeer niet te veel ineens te veranderen.* Aangezien het organisatiedynamisme in de overheidsdiensten niet hoog ingeschat wordt door de respondenten gaat men best niet te vlug te werk. Doorlopende veranderingen blijken storend te werken. Daarom wordt best niet te veel ineens veranderd.

*Zorg ervoor dat de werknemers de voordelen van de veranderingen aan den lijve ondervinden onder de vorm van onder meer een positieve functie-wijziging.* Of werknemers zich verzetten tegen verandering, er onverschillig tegenover staan of de verandering ondersteunen, heeft onder andere te maken met de gevolgen van de verandering voor hun werkzaamheden en arbeidsvoorwaarden. Er komt vrijwel altijd verzet van werknemers die verandering zien als een bedreiging van hun belangen. Alhoewel de respondenten hun werkzekerheid niet direct in gevaar zien door de organisatieveran-

deringen, kan aandacht voor de diverse aspecten van kwaliteit van de arbeid als katalysatorfunctie worden gebruikt om veranderingen te doen slagen.

*Probeer tot slot te vermijden dat de werknemers denken dat veranderingen haast onmogelijk zijn* omwille van vertragende regels en procedures, tijdsgebrek of een te lange implementatieperiode. Dit kan gebeuren door zowel in te spelen op de perceptie van de werknemers als op de realiteit.

## **Welke rol voor de vakbond in de veranderingen?**

---

Uit het onderzoek blijkt dat het oordeel van het overheidspersoneel over de huidige betrokkenheid van de vakbonden bij veranderingen niet erg rooskleurig is. De gemiddelde werknemer ziet de vakbond in deze tijden van verandering vooral als informatieverschaffer. Meer dan de helft van de bevrageden maakt duidelijk dat zij een meer frequente en sterkere betrokkenheid van de vakbond bij veranderingen op prijs zou stellen. De vakbondsliden voelen zich overigens enerzijds weinig betrokken bij de vakbond, maar zijn er anderzijds wel behoorlijk tevreden over. Binnen een veranderingcontext heeft de vakbond een aantal mogelijkheden om zowel deze vakbondsbetrokkenheid als vakbondstevredenheid te verbeteren. Wanneer de vakbond frequent of sterk bij veranderingen

betrokken is en wanneer de werknemers ook individueel op vakbondssteun kunnen rekenen, verhoogt dit het gevoel van tevredenheid en betrokkenheid van het personeel ten aanzien van de vakbond. Wanneer een veranderingsproces negatief uitdraait, zoals door een slechte ervaring met het veranderingsmanagement, dan komt dit de vakbondstevredenheid niet ten goede, maar werkt deze fout geleide verandering wel een hogere vakbondsbetrokkenheid van de werknemers in de hand.

*Wendy Ver Heyen  
Veerle Cortebeek  
Guy Van Gyes  
HIVA*

### **Noot**

1. Bij 'transformationeel leiderschap' gaat het om een leider die innoveert. Transformationeel leiderschap kan gedefinieerd worden als een proces dat verandering inspireert en volgelingen versterkt om meer te bereiken, om henzelf te verbeteren en om de organisatieprocessen te verbeteren. Het gaat om een proces dat de volgelingen in staat stelt om verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid te aanvaarden voor henzelf en de processen die aan hen toegewezen zijn.