

Peter De Cuyper, Valerie Loutsch, Guy Van Gyes en Armand Spineux  
**Participatief management en de sturing van verandering in de Belgische overheidssector:  
case studies**  
**Management participatif et la conduite de projets de changement au sein des services publics  
Belges - Etudes de cas**

## SAMENVATTING

In de beleidsteksten met betrekking tot de modernisering van overheidsdiensten wordt herhaaldelijk betoogd dat de betrokkenheid en de participatie van het personeel moet worden verhoogd. Dat zulke aandacht wordt besteed aan betrokkenheid is niet toevallig. Volgens heel wat internationale auteurs kan diepgaande verandering immers maar slagen als medewerkers volwaardig worden betrokken bij het veranderingsproces.

Vanuit deze gedachtengang werd via een aantal casestudies bestudeerd op welke wijze werknemers kunnen worden betrokken bij de sturing van veranderingsprocessen in de overheidsorganisatie. Het betreffen telkens organisaties die op een verregaande wijze hun arbeidsorganisatie en/of personeelsbeleid hebben hervormd.

### **1. Conceptueel kader**

De hervormingen van heel wat overheden hebben de omvorming van een bureaucratische overheidsorganisatie naar een nieuwsoortig overheidsorganisatie tot doel. De invulling van deze nieuwe overheidsorganisatie is gebaseerd op een aantal principes zoals verzelfstandiging, professionalisering, prestatieverhoging, afslanking, strategische planning en het centraal stellen van de klant/burger. Men spreekt in dit verband van New Public Management (NPM). In het kader van dit onderzoek zijn cases geselecteerd die de implementatie van een bundel van deze principes nastreven. In de veronderstelling dat toekomstige veranderingen in de overheid zich binnen dit inhoudelijke kader zullen afspelen, kunnen de cases als inspiratiebron dienen voor andere overheidsorganisaties.

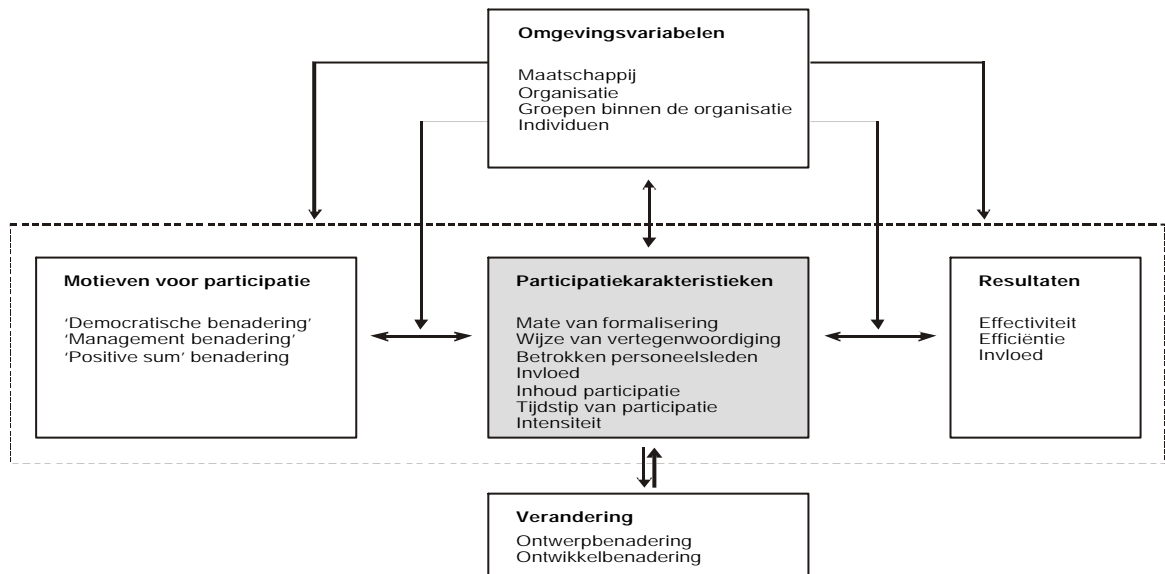
**Tabel 1:** Overzicht van de bestudeerde cases

- De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) is een instelling van openbaar nut die de werkloosheidsverzekering organiseert, de organisatie telt 3500 FTE.
- Kind en Gezin is een Vlaamse Openbare Instelling die als opdracht heeft het welzijn van jonge kinderen in Vlaanderen te behartigen. De organisatie telt 899 werknemers.
- Antwerpen is de grootste stad van Vlaanderen en telt ongeveer 8000 stadsambtenaren.
- De Division de la nature et des forêts (DNF) staat in voor het milieubeheer binnen het Waalse gewest en telt 942 werknemers.
- De Dienst voor Inschrijving van de Voertuigen staat in voor de inschrijving van voertuigen en het beheer van nummerplaten. De DIV telt 8 regionale antennes, het merendeel van de 160 werknemers is echter tewerkgesteld op het centrale bestuur.
- De Rijksdienst Kinderbijslag voor Werknemers (ONAFTS) is een instelling van openbaar nut die de kinderbijslag organiseert, deze organisatie telt 768 FTE.

De mate waarin een veranderingsproces een al dan niet participatief karakter heeft, gaat terug op de gehanteerde veranderingsstrategie. Ideaaltypisch bestaat er een verschil tussen de ontwerpbenadering en de ontwikkelingsbenadering als veranderingsstrategie. Binnen de ontwerpbenadering is de participatie van medewerkers niet uitdrukkelijk voorzien. De ontwikkelingsbenadering daarente-

gen stelt participatie van alle betrokkenen in alle fasen van het veranderingsproces centraal. In de cases is bestudeerd hoe de ontwikkelingsbenadering vorm krijgt bij de invoering van de eerder omschreven modernisering. De analyse van de participatie stond daarbij centraal.

Het bestuderen van participatie bij organisatieverandering vereist een omschrijving van het concept participatie en een analysekader. Participatie hebben we gedefinieerd als 'het geheel van formele en informele overlegvormen binnen een organisatie waardoor ondergeschikten de besluitvorming kunnen beïnvloeden'. Participatie bij veranderingen kan vanuit vier dimensies worden bestudeerd: motieven, participatiekarakteristieken, effecten en contextuele factoren (figuur 1)



**Figuur 1** Conceptueel kader

Dit onderzoek nam de verschillende participatiekarakteristieken als invalshoek en focuste zich bijgevolg voornamelijk op de beschrijving van deze karakteristieken bij veranderingen in de overheid. De vooropgestelde karakteristieken zijn de mate van formalisering, de wijze van vertegenwoordiging, de betrokken personeelsleden, invloed, inhoud, tijdstip en de intensiteit van de participatie (zie tabel 2).

Dit leidde tot volgende onderzoeksvragen:

- van welke participatievormen wordt gebruik gemaakt bij veranderingen binnen de overheid?
- welke personeelsleden worden betrokken bij deze participatievormen?
- over welke onderwerpen krijgt men binnen de onderscheiden participatievormen inspraak?
- welke invloed wordt uitgeoefend via de verschillende participatievormen?
- in welke fase van het veranderingsproces wordt geparticipeerd en via welke participatievorm?

In tweede instantie is vanuit de verschillende organisatiekenmerken getracht een aantal procesvoorwaarden te formuleren om tot een succesvolle participatiepraktijk te komen.

**Tabel 2** Toelichting van de gehanteerde participatiecriteria

Formalisering	Formele participatie is wettelijk geregeld via het syndicaal statuut, informele participatie is niet wettelijk geregeld.
Wijze van vertegenwoordiging	Hierbij wordt het onderscheid gemaakt tussen directe – indirecte participatie. Directe participatie slaat op de rechtstreekse betrokkenheid van personeelsleden bij veranderingen. Indirecte participatie verzekert deze betrokkenheid via een vorm van vertegenwoordiging. Vaak betreft het vakbondsvertegenwoordiging.
Participatievorm	Een combinatie van formalisering en wijze van vertegenwoordiging leidt tot de vier hoofdvormen van participatie namelijk formeel indirecte participatie, informeel indirecte participatie, informeel directe participatie en formeel directe participatie. Gezien er geen wettelijke regeling is voor directe participatie, zullen we enkel informeel directe participatie terugvinden. Daarom spreken we verder kortweg van ‘directe participatie’.
Betrokken personeelsleden	Welke personeelsleden worden betrokken bij de directe participatievormen? We maken hierbij een onderscheid tussen organisatiebrede participatie waarbij iedereen kan participeren en de participatie van specifieke groepen binnen de organisatie.
Invloed participatie	Een belangrijk criterium bij de typering van participatie is de mate waarin daadwerkelijk invloed wordt uitgeoefend. We operationaliseerden dit aan de hand van volgend continuum: geen informatie, enkel informatie, adviseren, meebeslissen (via stemming of consensus) en zelf beslissen.
Tijdstip participatie	Het moment waarop werknemers worden betrokken in een verandering speelt een grote rol bij het inschatten van hun invloed. We maken een onderscheid tussen participatie in de doelstellingsfase, de ontwikkelingsfase en de uitvoeringsfase. In de doelstellingsfase worden de te realiseren objectieven en de wijze waarop men deze wil bereiken (plan van aanpak) vastgelegd. De ontwikkelingsfase betreft de verdere uitwerking van de procedures en maatregelen om tot de gewenste situatie te komen. De participatie in de uitvoeringsfase heeft betrekking op de uitvoering van de voorgeschreven procedures en maatregelen. Overeenkomstig met deze fasen onderscheiden we drie types beslissingen namelijk strategische, tactische en operationele beslissingen.
Inhoud participatie	Bij het criterium inhoud gaat het om de vraag waarop werknemers invloed kunnen uitoefenen. Daarbij wordt het onderscheid gemaakt tussen de (eigen) werkinhoud, personeelsaangelegenheden en het algemene beleid.
Intensiteit participatie	Tot slot wordt de samengestelde variabele intensiteit van de participatie onderscheiden. Deze is het product van de mate van invloed en het type beslissing. Adviseren over operationele beslissingen genomen in de uitvoeringsfase heeft bijvoorbeeld een lagere participatieintensiteit dan in de doelstellingsfase over strategische beslissingen via consensus meebeslissen.

## ***2. Drie participatieve veranderbenaderingen als synthese***

Op basis van een vergelijking tussen de cases op de verschillende participatiekenmerken tekenden zich een drietal veranderbenaderingen af. We kunnen ze typeren aan de hand van de participatievorm en de intensiteit van de participatie.

Een eerste veranderbenadering wordt gekenmerkt door een hoge intensiteit van directe participatie gecombineerd met een lage intensiteit van indirecte participatie. Een tweede type betreft de com-

binatie lage intensiteit directe participatie met een hoge intensiteit van indirecte participatie. Tot slot onderscheiden we een derde type dat op beide karakteristieken een tussenpositie inneemt.

## 2.1 Eerste benadering: directe participatie

Onder dit type vallen Kind & Gezin, DNF en ONAFTS. Binnen Kind & Gezin en DNF vond er geen participatie plaats in de doelstellings- of planningsfase. Binnen een door het management uitgetekend kader werkten de personeelsleden maatregelen uit in de ontwikkelingsfase. Het betrof telkens directe participatievormen waarbij niet alleen een aanzienlijk aantal personeelsleden maar ook de verschillende geledingen van de organisatie werden betrokken.

De door het personeel uitgewerkte maatregelen werden via de formele kanalen voorgelegd aan de vakbond. Binnen Kind & Gezin werden enkel topics besproken die tot het syndicale statuut behoren, binnen DNF kwam de gehele verandering aan bod. Gezien deze maatregelen al bijna helemaal waren ingevuld, was de speelruimte van de vakbond in beide cases echter beperkt, alle belangrijke besluiten waren immers al genomen. De beslissingswijze kan binnen deze organen als 'advisering' worden omschreven. De intensiteit van de vakbondsparticipatie was dus eerder beperkt. Informele contacten tussen vakbond en management vonden nauwelijks plaats. De vakbondsparticipatie werd dus sterk beperkt tot formele contacten binnen de overlegorganen.

In beide cases zijn dus zowel directe als indirecte participatievormen aanwezig. De focus lag in beide cases desalniettemin duidelijk op directe participatie (in de ontwikkelingsfase). Dit is ook het geval in ONAFTS. De vakbond speelt binnen deze case echter geen enkele rol. De overige karakteristieken zijn echter gelijkend: geen participatie in de doelstellingsfase, directe organisatiebrede participatie in ontwikkelingsfase, geen informeel indirecte participatie.

### TYPE 1: Directe participatie

Tijdstip participatie	<ul style="list-style-type: none"><li>- geen participatie in doelstellingsfase</li><li>- directe organisatiebrede participatie in ontwikkelingsfase</li><li>- indirecte participatie op eind ontwikkelingsfase of geen indirecte participatie</li><li>- nadruk op formeel indirecte participatie</li></ul>
Inhoud participatie	<ul style="list-style-type: none"><li>- indirecte participatie: niet eenduidig</li><li>- directe participatie over inhoud verandering</li></ul>
Invloed participatie	<ul style="list-style-type: none"><li>- directe participatie van advisering tot meebeslissen</li><li>- indirecte participatie: advisering</li></ul>
Intensiteit participatie	<ul style="list-style-type: none"><li>- intensiteit directe participatie groot</li><li>- intensiteit indirecte participatie eerder klein</li></ul>

## 2.2 Tweede benadering: indirecte participatie

De stad Antwerpen en DIV zijn grotendeels tegenpolen van ONAFTS, DNF en Kind & Gezin. In beide cases vond indirecte participatie plaats in de doelstellingsfase. Deze participatie had zowel betrekking op inhoudelijke aspecten van de veranderingen als op de consequenties van de verandering voor het personeel. De beslissingswijze kan als consensus worden getypeerd. De intensiteit van de indirecte participatie kan dus als heel hoog worden ingeschat. Deze participatie verliep voornamelijk

op informele wijze. De formele overlegorganen dienden ter formalisatie van de informeel gemaakte afspraken.

De uitvoerende werknemers werden pas betrokken in de uitvoeringsfase. Binnen de stad Antwerpen vinden we directe participatie terug in de doelstellingsfase. Deze participatie was echter beperkt tot het hogere kader. Participatie van uitvoerende werknemers vinden we niet terug in deze case. We kunnen dan ook stellen dat binnen deze cases de focus ligt op indirecte participatie.

#### **TYPE 2: Indirecte participatie**

Tijdstip participatie	- indirecte participatie in doelstellingsfase - nadruk op informeel indirecte participatie - geen directe organisatiebrede participatie in doelstellings- of ontwikkelingsfase
Inhoud participatie	- indirecte participatie zowel over personeelsaangelegenheden als over de inhoud van de verandering
Invloed participatie	- indirecte participatie: meebeslissen via consensus - directe participatie: informatie
Intensiteit participatie	- intensiteit directe participatie klein - intensiteit indirecte participatie groot

### **2.3 Derde benadering: participatiemix**

De RVA ligt tussen deze twee types in. De vakbond toetst de maatregel in de doelstellingsfase naar de consequenties voor het personeel en maakt daarbij afspraken met het management. De beslissingswijze kan hier als consensus worden beschouwd.

De indirecte participatie bestond uit een mix van formele en informele contacten waar geen van beide vormen echt overheerst. De documenten die op het formele overleg verschijnen, werden informeel getoetst door de vakbond en eventueel aangepast voor het formele overleg. Tijdens dit formele overleg vonden dan verdere discussies plaats.

Via directe participatie, eerst enkel voor de top, daarna organisatiebreed, werkte het personeel de inhoud van de maatregelen uit. De beslissingswijze kan hier als advisering worden bestempeld. De vakbonden werden op de hoogte gehouden van de uitgewerkte maatregelen om de gemaakte afspraken te kunnen controleren en bijkomende commentaren te kunnen leveren.

In deze case vinden we dus een evenwicht terug tussen beide participatievormen met een relatief hoge intensiteit van de indirecte participatie en een gemiddelde intensiteit van de directe participatie.

<b>TYPE 3: Participatiemix</b>	
Tijdstip participatie	- indirecte participatie in doelstellingsfase - zowel informeel indirecte als formeel indirecte participatie - directe organisatiebrede participatie in ontwikkelingsfase
Inhoud participatie	- indirecte participatie over personeelsaangelegenheden - directe participatie over inhoud verandering
Involed participatie	- indirecte participatie tussen adviseren en meebeslissen - directe participatie: adviseren
Intensiteit participatie	- intensiteit directe participatie gemiddeld - intensiteit indirecte participatie gemiddeld

## 2.4 Veranderbenadering en effectiviteit van de verandering

Het eerste type verandering lijkt er in te slagen een grote betrokkenheid en hogere kwaliteit van besluiten te genereren door uitgebreide directe participatie. De acceptatie door vakbonden is in deze cases heel wat minder. Binnen deze cases leek dit niet onmiddellijk een probleem. De zwakke machtsbasis van de vakbond en/of het aanwezige enthousiasme van het personeel voorkwamen weerstand van vakbondskant. Het tweede type leidt tot een grote acceptatie en inhoudelijke inbreng van de vakbonden maar minder betrokkenheid en inbreng van het gehele personeel. Het derde type ligt tussen beide overige types in. De acceptatie van de vakbond is relatief groot, maar hun inhoudelijke inbreng eerder gering. De inbreng en acceptatie via de directe participatie is gedeeltelijk aanwezig, maar niet zo groot als in type 1.

## 3. Voorwaarden voor participatief veranderingsmanagement

Doorheen de verschillende cases en doorheen de verschillende veranderbenaderingen kunnen een aantal voorwaarden worden gevonden die noodzakelijk zijn voor een effectieve participatie bij organisatieverandering. Vooraleer we de aanbevelingen formuleren, bepleiten we echter eerst het belang van participatie binnen de specifieke context van de openbare sector. Vervolgens komen de aanbevelingen op organisatieniveau aan bod. Tot slot formuleren we enkele aanbevelingen naar het hogere beleid.

### 3.1 Specifieke context van verandering

In de Belgische overheid hebben we volgende specifieke gegevens vastgesteld doorheen de cases die pleiten voor een nadrukkelijke aandacht voor de ontwikkelingsbenadering in het veranderingsmanagement.

- Vooreerst valt op dat de voorbeeldcases intensief aan het veranderen zijn. Organisatorisch herstructureren, de werkprocessen aanpassen, het flankerende personeelsbeleid vernieuwen, maken onderdeel uit van een mix van veranderingstrajecten. Het gaat om een bundel van praktijken die over een lange periode worden aangepakt. De noodzaak om dit te 'managen' met inspraak van het personeel wordt er des te groter door.
- Ten tweede is een belangrijk kenmerk van overheidsorganisaties dat ze er al 'zijn': ze hebben een historiek van verandering, een gevestigde cultuur en een vaste kern van personeelsleden, die al 'lang' meegaan in de organisatie. Het gaat dus om zogenaamde 'brownfield sites' waar de veranderingen moeten worden doorgevoerd en geen 'greenfield sites' waar men bij wijze van spreken van 'nul' kan beginnen. Het maakt dat er enerzijds heel wat expertise en ervaring aanwezig is, anderzijds dat heel wat werknemers met hun job vergroeid zijn. Deze situatie is volgens ons een belangrijk argument om aan participatief veranderingsmanagement te doen. Er is engagement en kennis

aanwezig onder het personeel die positief kunnen aangewend worden in veranderingen, maar die ook kunnen zorgen dat een negatieve veranderingshouding bij het personeel zich sterker manifesteert.

- Binnen de overheid vinden we beroepsgroepen terug die sterk worden gekenmerkt door een professionele cultuur en ethos. We mogen er vanuit gaan dat in zulke 'professionele' organisaties de nood/drang aan participatie binnen veranderingsmanagement groter is.

### **3.2 Aanbevelingen op organisatieniveau**

Binnen deze overheidscontext kunnen we op basis van de bestudeerde cases enkele aandachtspunten/criteria formuleren over de wijze waarop participatie vorm kan krijgen binnen het veranderingsmanagement. De aanbevelingen zijn geformuleerd vanuit managementperspectief. Participatie ziet men binnen dit perspectief als een noodzaak om tot effectieve veranderingen te komen. De effectiviteit van een verandering wordt uitgedrukt als een product van de inhoudelijke kwaliteit van de plannen, de implementatie en de acceptatie door werknemers. De aanbevelingen betreffen dus een aantal voorwaarden en criteria die bij de vormgeving van participatie noodzakelijk zijn om tot een hogere acceptatie en/of kwaliteit van besluiten te komen.

#### *A. Criteria bij de invulling van participatie*

We delen de aanbevelingen in naar de participatiecriteria: betrokken personeelsleden, inhoud, invloed en tijdstip participatie. Binnen deze criteria wordt het onderscheid naar participatiewijze gemaakt.

##### Betrokken personeelsleden

- Betrek een 'kritische massa' van het personeel bij participatievormen indien de acceptatie van groot belang is. Om succesvol te zijn dient de participatie immers een voldoende grote impact hebben op de gehele organisatie. Om een zekere acceptatie voor verandering binnen de gehele organisatie te bekomen, lijkt het dan ook noodzakelijk om een voldoende grote groep van personeelsleden rechtstreeks te betrekken bij veranderingen. De participerende personen kunnen informatie verstrekken en de acceptatie bij niet-participerenden bevorderen. Binnen Kind en Gezin zien we bijvoorbeeld dat ongeveer een vijfde van alle betrokken personeelsleden participeerde aan de veranderingen. In zeer grote organisaties kan gewerkt worden met vertegenwoordigers van een specifieke entiteit binnen de organisatie. Deze vorm werd gebruikt binnen het DNF waar de samenstelling van de werkgroepen een afspiegeling was van verschillende groepen binnen de organisatie: er werd rekening gehouden met functie, anciënniteit, hiërarchisch niveau...
- Om de inhoudelijke kwaliteit van de verandering te verhogen, werkt men best met gemengde groepen over afdeling- en hiërarchische grenzen heen. Op deze wijze kunnen vanuit verschillende competenties en visies beslissingen worden genomen.
- Ook wanneer de verandering het doorbreken van bureaucratische structuren tot doel heeft (sterke hiërarchie, segmentatie binnen verschillende afdelingen), is de samenstelling van directe participatievormen (werkgroepen) het best gemengd. Een zorgvuldige samenstelling van de werkgroepen waarbij betrokken werknemers van verschillende hiërarchische niveaus en afdelingen de werkgroepen bevolken is hierbij van belang. Op deze wijze komt er een dialoog tot stand over hiërarchische en afdelingsgrenzen heen.
- Een actieve betrokkenheid van de vakbond kan de acceptatie en de kwaliteit van de inhoud van de verandering bevorderen. Vakbonden kunnen een draagvlak creëren bij de achterban door bepaalde veranderingen uit te leggen en te verdedigen. Deze betrokkenheid van de vakbond kan bijdragen tot

een snellere acceptatie van de verandering. Vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor actieve vakbondsparticipatie bij veranderingsprocessen. Informele contacten blijken in dit kader belangrijk te zijn.

### Inhoud participatie

- Directe participatie dient gericht te zijn op topics die het personeel rechtstreeks aanbelangen. In de meeste cases leidt dit tot een grote betrokkenheid van werknemers. Wanneer men over meer abstracte principes participeert, lijkt de belangstelling minder te zijn. Binnen de RVA participeerde men bijvoorbeeld over functieprofielen, het belang daarvan was in eerste instantie niet duidelijk en de participatie bijgevolg niet evident.
- Collectieve vormen van directe participatie over individuele persoonlijke topics lijkt niet zo succesvol. Het is niet aangewezen participatie te organiseren over topics die de personen direct in hun functie aanbelangt. Binnen de stad Antwerpen participeerden alle directeurs, wiens functie werd afgeschaft, in werkgroepen die dienden te bepalen binnen welke bedrijfseenheden de directies moesten worden ondergebracht. Deze participatie was weinig effectief.

### Tijdstip participatie

- Collectieve directe participatie in de ontwikkelingsfase is meer aangewezen dan in de doelstellingsfase. Gezien directe participatievormen een duidelijk kader nodig hebben, zowel inhoudelijk als qua structuur en procedures, lijkt het noodzakelijk deze eerst vast te leggen in de doelstellingsfase. Bovendien lijkt directe participatie over topics die in relatie staan met de dagdagelijkse werkomgeving effectiever te zijn. Juist over deze aanpassingen op de concrete werkvloer hebben werknemers immers het meeste kennis. De directe collectieve betrokkenheid kan in de doelstellingsfase wel bevorderd worden via informatieverstrekking en enquêtes die naar de behoeften van het personeel peilen.
- Verstrek vanaf de doelstellingsfase volledige en deskundige informatie aan de vakbonden zowel over doelstellingen als over de noodzaak van de verandering. Door vroegtijdige informatieverstrekking worden ten eerste gissingen vermeden. Een tweede argument is dat vakbonden op deze wijze niet voor voldongen feiten worden gesteld. De werkwijze om een volledig afgewerkt plan zonder enig voorafgaandelijk overleg op de formele overlegorganen te brengen kan immers op heel wat weerstand rekenen. De weerstand richt zich dan niet zozeer op de inhoud van de verandering, maar op de veranderingswijze. Via een vroegtijdige informatieverstrekking kan ten derde ook de kwaliteit van de besluitvorming verhogen. Discussies binnen de formele overlegorganen verlopen dan op een meer constructieve wijze. Men krijgt immers een document dat men volledig heeft kunnen bestuderen. Tot slot heeft dit als voordeel dat de vakbond tijdig en volledig de achterban kan inlichten. Dergelijke vroegtijdige informatieverstrekking vonden we bijvoorbeeld terug bij RVA, Stad Antwerpen en DIV. De vakbonden gaven aan dat bepaalde veranderingen geen kans hadden op slagen, indien de veranderdossiers zonder meer als nota toegevoegd waren bij de dagorde van het TOC. Niet enkel de inhoud, maar ook de wijze en het tijdstip waarop dossiers worden aangebracht is dus belangrijk.

### Invloed

- Het is noodzakelijk om vooraf duidelijke afspraken te maken over beslissingsprocedures binnen de directe participatievormen, ongeacht of deze een adviserende of meebeslissende functie hebben. Indien dit niet het geval is, bestaat de kans dat binnen de werkgroepen eindeloze discussies zullen



plaatsvinden, zonder dat er daadwerkelijke knopen worden doorgehakt. Een voorbeeld daarvan zijn de werkgroepen binnen de stad Antwerpen. Bij het ontbreken van een duidelijke procedure waren de werkgroepen niet in staat om beslissingen te nemen, wat uiteindelijk tot gevolg had dat de stuurgroep de werkgroepen opschortte en zelf de beslissingen nam.

### Varia

- Maak duidelijk aan de deelnemers wat hun bijdrage is aan het veranderingsproces. Personeelsleden die participeren, zullen eerder geneigd zijn de uitgewerkte verandermaatregel te aanvaarden indien ze de resultaten van hun inspanningen zien. Wanneer personeelsleden informatie geven en beslissingen nemen die in een latere fase van de verandering niet langer herkenbaar zijn, roept dit weerstand op. Binnen DNF zien we bijvoorbeeld dat het initiële enthousiasme van de deelnemers mede werd gedoofd omdat ze in de uiteindelijke verandermaatregel hun aanbevelingen gedaan in de verschillende werkgroepen niet terugvonden.
- Zorg ervoor dat de tijdsspanne tussen de participatie en de uiteindelijke realisatie van de verandering niet te groot is. Het opgebouwde enthousiasme en de acceptatie zullen immers verminderen naargelang de tijd verstrijkt.
- Stel een tijdslimiet op voor participatievormen met een specifieke opdracht.

### *B. Aandachtspunten in de ondersteuning*

Om participatie bij organisatorische veranderingen uit te bouwen, moeten een aantal ondersteunende maatregelen worden genomen. We vatten de belangrijkste samen.

- Participatie kost inzet van middelen (net zoals elke andere organisatie-activiteit). Er moet dus een budget worden voorzien en afspraken over de tijdsinvestering zijn noodzakelijk. Daarnaast is het aangewezen te bekijken in hoeverre deze participatie een onderdeel moet zijn van taakinvullingen en werkafspraken. In een aantal cases (o.a. RVA) zien we dat voor de inzet van deze middelen en ter ondersteuning/planning een aparte stafdienst is opgericht.
- Communicatie is een belangrijk onderdeel van veranderingsmanagement. Iedereen betrekken bij de inspraak is in de meeste gevallen onmogelijk. Het is vooral naar deze niet-betrokken personeelsleden dat grote inspanningen moeten worden geleverd op het vlak van informatie en communicatie. De communicatie gebeurt best door een mix van collectieve en individuele vormen. Binnen heel wat organisaties worden medewerkers immers geconfronteerd met een grote informatiestroom. Ze worden als het ware bedolven onder allerlei nota's, mails, ... Het exclusieve gebruik van individuele vormen als nieuwsbrieven, nota's, brochures lijkt dan ook niet altijd effectief. Individuele vormen worden dan ook best gemengd met collectieve vormen zoals infosessies. Nog beter is de individuele vormen te enten op collectieve vormen door eerst informatie op individueel niveau te bezorgen die als achtergrond en input dient voor collectieve vormen van informatieverstrekking. Bij Kind en Gezin werd dergelijke mix gehanteerd tot grote tevredenheid van het personeel.
- De participatievormen dienen de steun te genieten van het topmanagement. Een vaak gehanteerd middel om dit te bekomen is het Linking Ping systeem. Een stuurgroep samengesteld uit het hoger management, vaardigt daarbij telkens de voorzitter af voor de verschillende werkgroepen. Door zelf mee te participeren en alles op te volgen bewijst het management dat ze achter het concept staan. Het feit dat de werkgroepen moeten rapporteren aan deze stuurgroep en hun werkzaamheden worden opgevolgd toont aan dat het management de participatie ernstig neemt.

- Participatie en vertrouwen tussen management en werknemers zijn componenten die elkaar versterken. Participatie kan dus een bijdrage leveren aan de vertrouwensrelatie. Een 'positief' psychologisch contract helpt echter ook de kwaliteit van participatie. In dit verband wordt meermaals naar het management verwezen. Dit management moet een aantal kwaliteiten hebben dat zulk vertrouwen voedt. Visie, openheid, competentie en consistentie zijn begrippen die in dit verband vaak worden aangehaald.
- Continuïteit of ook 'stablieit in de verandering' is van groot belang. Een traditie van mislukte of abrupt afgesloten veranderingen ondermijnen de bereidheid tot participatie en bijgevolg ook de acceptatie. Een organisatie die ervaringen heeft met succesvolle veranderingen zal nieuwe veranderingen daarentegen met vertrouwen tegemoet zien. In onze cases is deze continuïteit aanwezig. Dit is deels toe te schrijven aan de bestuurlijke autonomie, de beperkte politieke interferentie met de wijze waarop de taken worden georganiseerd en een langetermijnvisie van de managers.
- Verhoog de deskundigheid van de participerende werknemers door middel van aangepaste vormingsactiviteiten. We denken hierbij aan volgende vormingstopics: collaboratief probleemoplossen, conflicthantering, vergadervaardigheden, effectief communiceren, ...

### 3.2 Aanbevelingen voor het beleid

Uit de cases blijkt dat het overlegproces meestal niet geënt wordt op het wettelijke kader. Waar het overleg niet vlot verloopt wordt wel gerefereerd naar bepalingen in het syndicale statuut, maar dan lijkt het gemakkelijk te zijn om de vakbonden toch buitenspel te zetten. Het syndicale statuut stelt immers dat:

- Indien veranderingen geen impact hebben op de bepalingen binnen het syndicale statuut, er geen overleg of onderhandeling dient plaats te vinden.
- Indien veranderingen wel betrekking hebben op het syndicale statuut, dient er geen overleg plaats te hebben over de strategische beslissingen die aan de basis liggen van de veranderingen. De vakbonden worden dan pas betrokken als de krachtlijnen al vastliggen.

Algemeen kunnen we stellen dat het syndicale statuut niet echt een actieve rol speelt bij de bestudeerde veranderingen. Veeleer blijkt dat het syndicale statuut één van de vele factoren is die de overlegpraktijk binnen de organisatie bepalen. Ook andere factoren als de sociale geschiedenis van de organisatie, de sterkte en efficiëntie van de vakbonden, de gewoontes op het vlak van overleg en informatieuitwisseling blijken in hun totaliteit te bepalen welke formele participatieprocessen zich rond de organisatorische veranderingen afspelen. Een constante is wel dat een zeer ruime interpretatie van het syndicale statuut en grote betrokkenheid van vakbonden altijd gepaard gaat met veelvuldig informele contacten.

Vakbondsparticipatie blijkt dus in grote mate een kwestie van cultuur te zijn. Gezien er geen enkele wettelijke regeling is m.b.t. directe participatie is dat zeker het geval voor directe participatie. Op basis van deze vaststellingen kunnen dan ook twee sporen worden gevolgd. Ten eerste een aanpassing van het syndicaal statuut, ten tweede het geven van impulsen om de participatiecultuur binnen overheidsorganisaties te bevorderen.

#### Informatierecht

Gezien het belang van cultuur lijkt het ons belangrijker dat een wijziging in het syndicale statuut eerder voorwaardenscheppend is dan afdwingbaar. Daarom pleiten we voor het opnemen van een informatie-recht bij veranderingen. Informatie beschouwen we niet als participatie, maar kan wel als een noodza-

kelijke voorwaarde voor participatie worden beschouwd. Het informatierecht zou minimum de drie volgende punten moeten bevatten:

- De impact van de verandering. Het dient om veranderingen te gaan die een impact hebben op de werkgelegenheid, de werkorganisatie of de arbeidsvoorwaarden.
- Het minimum aantal/percentage personeelsleden waarop de verandering betrekking moet hebben;
- Het tijdstip waarop de informatie ten laatste moet worden verstrekt. Idealiter zou dit moeten gebeuren vooraleer de uiteindelijke beslissing over de verandering valt.

Informatie is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor participatie. Indien de vakbond informatie heeft, kan het, ook al is het management onwillig om de vakbond te betrekken, zichzelf bewijzen door inhoudelijk mee te denken over de maatregel, aanbevelingen te doen en zichzelf zo een plaats op het overleg af te dwingen. Het is duidelijk dat dit de nodige competenties vereist van de vakbonden.

### Impulsen

Er moet worden beklemtoond dat het niet volstaat om via een decreet voorwaarden te scheppen voor participatie, er is ook een cultuuromslag nodig. Daarom zijn externe impulsen ter bevordering van een duurzame participatiecultuur binnen de overheid minstens even belangrijk. Volgende aanbevelingen hebben dit tot doel.

- Promoot en verspreid excellente praktijken door bijvoorbeeld databases op te stellen met case-voorbeelden van overheidsorganisaties die bekend staan om hun goede participatiepraktijk.
- Zet benchmarking instrumenten op zodat organisaties zich kunnen vergelijken op hun participatiepraktijk.
- Promoot netwerken van directies, werknemers en/of personeelsvertegenwoordigers om ervaringen uit te wisselen en collectief leren te stimuleren.
- Installeer een participatiefonds waarbij men een aanvraag kan indienen om op projectmatige basis subsidies en consultancy te verkrijgen voor de uitbouw van een vernieuwende participatie.
- Organiseer een participatieprijs die uitmuntende praktijken in het daglicht stelt. Dergelijke prijs beklemtoont de zorg van de politieke verantwoordelijken voor participatie van werknemers en werknemersvertegenwoordigers en stimuleert tot zelfevaluaties en benchmarking dankzij de verspreiding van excellente praktijken.
- Ontwikkel een participatiegids, een handleiding met duidelijke richtlijnen omtrent concepten, modellen, methoden en technieken van participatie. Organiseer de verspreiding van kennis en ervaringen via denkdagen, hoorzittingen, congressen...