

# Naar een gezamenlijke federatie van lokale topambtenaren?

Promotor: Ria Janvier

Masterproef voorgelegd met het oog op het behalen van de graad  
van Master in de Internationale Politiek

Dries De Herdt

juni 2008

## Woord vooraf

Een onderzoek naar de mogelijke creatie van een nieuwe federatie voor lokale topambtenaren mag op zich een opmerkelijke keuze heten binnen de opleiding Internationale Politiek. Het voeren van een onderzoek naar een maatschappelijk relevant en actueel thema was echter een opportuniteit die ik niet wou laten liggen. Toen ik aan dit werkstuk begon, was op een aantal verkennende nota's na nog nauwelijks iets geweten over een gezamenlijke federatie voor lokale topambtenaren. Ik ben er van overtuigd dat deze studie kan bijdragen aan het debat. Ze vertoont een aantal kenmerken die mogelijk niet volledig binnen het raamwerk passen van een klassieke politiekwetenschappelijke eindverhandeling. Vanwege de specifieke aard van het thema is de studie deels theoriegericht en deels praktijkgericht georiënteerd. Het onderzoek is niet zuiver politicologisch, maar bevat ook een meer bestuurskundig luik. De specifieke aard wordt tevens weerspiegeld in de opzet van het onderzoek waarbij een normatief idee naar voren wordt geschoven en vervolgens op zijn merites wordt getest. In ieder geval hoop ik met dit werkstuk zowel een waardig kroonstuk te zetten op mijn universitaire opleiding als een zinvolle bijdrage te leveren aan de discussie met betrekking tot de organisatie van de ambtelijke federaties.

Mijn dank gaat uit naar mijn promotor Prof. Ria Janvier, die bereid was om mij bij deze thesis te begeleiden en naar mijn copromotor Lieven Janssens, die mijn onderzoek van nabij mee heeft opgevolgd en steeds tijd heeft vrijgemaakt voor feedback. Verder bedank ik iedereen die bereid was om mee te werken aan de interviews en/of die mij per e-mail informatie heeft bezorgd. Daarnaast wil ik ook nog de heer Mark Suykens bedanken voor het geven van de opdracht en het ondersteunen van het onderzoek. Tenslotte bedank ik mijn familie en mijn vriendin Catherine voor de hulp bij het nalezen en voor alle steun die zij mij hebben geboden.

# Inhoudsopgave

## Woord Vooraf

## Inhoudsopgave

<b>Algemene inleiding</b>	1
1. Situering en doelstelling	1
2. Centrale onderzoeksvraag	1
3. Afbakening	2
4. Een actueel thema	2
5. Structuur van het onderzoek	3
<b><u>Deel 1: Probleemstelling en onderzoeksdesign</u></b>	4
<b>1. Lokaal Bestuur</b>	5
<b>2. Een gezamenlijke federatie</b>	6
<b>3. Uitwerking van de centrale vraagstelling</b>	8
3.1. Waarin schieten de huidige federaties tekort?	8
3.2. Een gezamenlijke federatie als alternatief	9
3.3. Onderzoeksvraag en hypothesen: samenvatting	9
<b>4. Onderzoeksdesign</b>	10
4.1. Praktijkgericht onderzoek	10
4.2. Onderzoeksmethoden	11
A) Hoofdstuk 1	11
B) Hoofdstuk 2	12
C) Hoofdstuk 3	12

<b><u>Deel 2: Probleembehandeling</u></b>	14
<b>Hoofdstuk 1: De beroepsfederaties al belangengroepen</b>	15
<b>1.1. Studieobject en theoretisch kader</b>	15
1.1.1. De beroepsfederaties	15
1.1.2. De definitie van een belangengroep	16
1.1.3. Meting van prestaties	16
1.1.4. Toegang tot het beleid: een resource-based benadering	17
1.1.5. Primaire en secundaire toegangsgoederen	18
1.1.6. Herformulering van de hypothesen	20
<b>1.2. Empirische bevindingen</b>	21
1.2.1. De tekortkomingen van de huidige federaties	21
A) Tekortkomingen: binnen het theoretisch kader	21
B) Tekortkomingen: buiten het theoretisch kader	22
C) Besluit	24
1.2.2. Eén federatie als alternatief	25
A) Voordelen en nadelen: binnen het theoretisch kader	25
B) Voordelen en nadelen: buiten het theoretisch kader	27
C) Besluit	29
<b>Hoofdstuk 2: Vlaamse federaties en Nederlandse verenigingen</b>	31
<b>2.1. De vergelijking: most similar cases</b>	31
<b>2.2. Opbouw</b>	31
<b>2.3. Gelijkenissen en verschilpunten</b>	32
2.3.1. Het land en de deelstaat	32
2.3.2. Bestuurlijke context	32
2.3.3. De lokale besturen: gemeente en OCMW	33
2.3.4. Organisatiemodellen	34
A) Vlaanderen	34

B) Nederland	35
2.3.5. Administratieve veranderingen in Nederland	36
2.3.6. Conclusie	38
<b>2.4. De Nederlandse beroepsverenigingen</b>	38
2.4.1. De keuze van de verenigingen	38
2.4.2. De VGS, de VvG en Divosa	39
<b>2.5. Bevindingen</b>	41
2.5.1. Focus op belangenbehartiging	41
2.5.2. Doen de Nederlandse verenigingen beter?	42
A) Meer middelen en professioneler	42
B) Een vakbond voor kaderpersoneel	43
2.5.3. Samenwerking	45
<b>2.6. Besluit</b>	46
<b>Hoofdstuk 3: Draagvlakanalyse</b>	48
<b>3.1. Draagvlak</b>	48
<b>3.2. De resultaten</b>	
3.2.1. Evaluatie van de huidige beroepsfederaties	48
A) Functies	48
B) Tevredenheid	49
C) Samenwerking	49
3.2.2. Een gezamenlijke federatie?	51
3.2.3. De syndicale visie	52
A) De syndicalisatie van topambtenaren	53
B) Syndicale functies?	53
<b>3.3. Besluit</b>	55

<b><u>Deel 3: Conclusies van het onderzoek</u></b>	57
<b>Conclusies</b>	58
<b>Bijlagen</b>	61
<b>Bibliografie</b>	68

# Algemene inleiding

## 1. Situering en doelstelling

Het idee van een gezamenlijke federatie is gegroeid uit de samenwerking ter voorbereiding van het Gemeentedecreet in 2005 tussen de bestaande Vlaamse Federatie van Gemeentesecretarissen (VFG), de Vlaamse Lokale Ontvangers (VLO) en de Vereniging van Vlaamse OCMW-secretarissen (VVOS). De vaststelling voor de federaties was dat ze sterker zijn wanneer ze samenwerken (Lokaal, 2008). De leuze ‘Samen sterk’ overtuigt echter maar wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. In het bijzonder voor verenigingen heeft het maar zin om samen te werken, wanneer er voldoende gedeelde kenmerken zijn om rond samen te werken en wanneer de wensen en verwachtingen niet al te ver uiteenlopen. Bepaalde ontwikkelingen in het lokaal bestuur in Vlaanderen ten gevolge van het Gemeentedecreet hebben deze voorwaarden gunstig beïnvloed. De wens naar meer samenwerking klinkt steeds luider en het idee van een gezamenlijke federatie komt meer en meer op de voorgrond.

De voortrekkers zijn onder meer het Kenniscentrum Vlaamse Steden en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG). Het is vanuit deze hoek dat de opdracht voor dit onderzoek is gegeven. De opdracht werd verdeeld tussen twee studenten. Een taakverdeling werd uitgewerkt om overlap te voorkomen tussen het werk van mijn collega-studente Chiara De Caluwé en dat van mijzelf. Met het oog op de volledigheid zal af en toe naar het onderzoek van Chiara verwezen worden. De bedoeling is dat de VVSG achteraf een synthese zal maken van beide werkstukken. De doelstelling van het onderzoek is dus om de mogelijkheid van een collectieve federatie voor lokale topambtenaren te onderzoeken als alternatief voor de huidige federaties.

## 2. Centrale Onderzoeksvraag

De centrale vraag die ik mij stel in deze masterproef luidt als volgt:

*“Heeft Vlaanderen nood aan een gezamenlijke federatie voor lokale topambtenaren?”*

In de huidige situatie onderscheiden we de ‘Vlaamse Federatie van Gemeentesecretarissen’ (VFG), de ‘Vlaamse Lokale Ontvangers’ (VLO) en de ‘Vereniging van Vlaamse OCMW-secretarissen’ (VVOS). Kort samengevat kan gesteld worden dat deze federaties de

collectieve en individuele belangen van hun leden verdedigen, vorming verschaffen, zorgen voor informatie-uitwisseling en de onderlinge verstandhouding trachten te bevorderen. Het alternatief dat naar voor geschoven wordt is om de taken van deze federaties over te hevelen naar één gezamenlijke federatie voor alle leden van het managementteam.

### **3. Afbakening**

De onderzoeksvraag steunt op de impliciete en normatieve hypothese dat een gezamenlijke federatie beter zou zijn dan de bestaande federaties. Deze veronderstelling kan verschillende zaken impliceren. Vanuit het oogpunt van de federaties kan dit betere belangenbehartiging of het beter vervullen van bepaalde vormings- of netwerkactiviteiten inhouden. *Beter* kan ook impliceren dat andere positieve effecten verwacht worden, bijvoorbeeld voor de kwaliteit van het lokaal beleid. In dit werkstuk wordt vertrokken vanuit het eerste perspectief, dat van de federaties zelf. Aan de hand van een aantal deelvragen en hypothesen zal de centrale hypothese op zijn merites worden getest.

### **4. Een actueel thema**

Een masterproef schrijven over een gezamenlijke federatie voor lokale topambtenaren betekent schrijven over een bijzonder actueel onderwerp en voortdurend rekening houden met nieuwe informatie. Hoezeer dit onderwerp actueel is blijkt uit verschillende recente publicaties waarin verwezen wordt naar het idee van een gezamenlijke federatie voor topambtenaren. In november 2007 schrijft Jan Breyne, de voorziter van de VFG in het tijdschrift *VFG-forum*:

*“Er wordt steeds luider gesproken over een overkoepelende organisatie van topambtenaren binnen gemeente en OCMW en er is vraag naar overleg hieromtrent.”*  
(VFG-forum, 2007)

In april 2008 zegt Luc Kupers, de voorzitter van de VVOS in een interview voor het tijdschrift *Lokaal*:

*“Samen staan we veel sterker en we willen ons niet beperken tot secretarissen en ontvangers. We willen naar een koepelorganisatie voor alle leden van het managementteam, naar een representatieve vakorganisatie voor al het kaderpersoneel van de lokale overheden. Over de manier waarop loopt nu een studie aan de Antwerpse universiteit, met de steun van de VVSG.”* (Lokaal, 2008)

## **5. Structuur van het onderzoek**

Het onderzoek is opgebouwd in 3 delen. Deel 1 bevat de uitgewerkte probleemstelling en het onderzoeksdesign. Eerst worden de context van het lokaal bestuur en het concept van een gezamenlijke federatie verder ontleed. Vervolgens wordt de centrale onderzoeksvraag verder uitgewerkt aan de hand van twee hypothesen. Ter afsluiting wordt het onderzoeksdesign uiteengezet en krijgen de gebruikte onderzoeksmethodes nadere toelichting.

Deel 2 bevat de probleembehandeling en bestaat uit 3 hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt de centrale onderzoeksvraag gekaderd binnen de theorie rond belangengroepen. De hypothesen krijgen binnen datzelfde kader een herformulering en worden vervolgens getest op basis van een eerste ronde interviews. Hoofdstuk 2 behandelt een vergelijking tussen de Vlaamse beroepsfederaties en vergelijkbare Nederlandse organisaties. In hoofdstuk 3 wordt een draagvlakanalyse uitgevoerd aan de hand van een tweede ronde interviews.

Deel 3 tenslotte vat de conclusies van het empirische luik samen. Getracht wordt om een antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag.

# **Deel 1: Probleemstelling en onderzoeksdesign**

# 1. Lokaal bestuur

Over het lokaal bestuur is reeds heel wat geschreven en dat vanuit veel verschillende standpunten. De term lokaal bestuur of lokale politiek wijkt enigszins af van de in de internationale literatuur gehanteerde term *local government*, waarmee alle subnationale overheden worden bedoeld. In het Nederlandse taalgebruik is lokaal bestuur namelijk een synoniem voor gemeentelijk bestuur (Derksen, 1996: 12).

Dat de lokale politiek niet zo maar als een miniatuurversie van nationale politiek kan worden beschouwd blijkt uit de gevarieerde definities en interpretaties van lokale politiek die in de literatuur terug te vinden zijn. Stanyer spreekt in dit verband over de “myth of uniformity” (Stanyer in Van Assche, 2005: 11). De specifieke aard van de lokale politiek heeft ertoe geleid dat ze ook haar eigen specifieke academische debatten heeft gekend. De discussies draaien grotendeels rond vier begrippen: schaal, autonomie, gemeenschap en democratie (Van Assche, 2005: 20). Uit deze wetenschappelijke discussies zijn heel wat uiteenlopende ideeën ontstaan over hoe het lokale beleid er zou moeten uitzien. Deze ideeën kunnen ondergebracht worden in een aantal stromingen of scholen. Eén van deze scholen, die vanaf de jaren tachtig opkwam in de nasleep van de wereldwijde recessie in de jaren zeventig, is die van het *New Public Management* (NPM). Deze school is eigenlijk een verzameling van allerlei opvattingen om de publieke sector te moderniseren en te organiseren naar het model van de private sector. Samengevat kan gesteld worden dat de NPM-ideeën vooral betrekking hebben op de zogenaamde drie E's: *economy, efficiency en effectiveness* (Löffler, 2003: 480). Het NPM houdt een verschuiving in van het klassieke administratieve denken naar een meer beheersgericht denken. In de literatuur zijn verwante termen terug te vinden zoals ‘*public management*’, ‘*managerialism*’, ‘*new public service managerialism*’ en ‘*entrepreneurial government*’ (Bouckaert, 1994 :51). De overheid wordt heruitgevonden (Osborne en Gaebler in Bouckaert, 1994: 44) en het leidmotief is: ‘*Running government like a business.*’ Vele landen hebben reeds geëxperimenteerd met de in oorsprong Angelsaksische NPM-ideeën. Eveneens is uit verschillende hoeken reeds kritiek gekomen op het NPM-gedachtengoed. Een veel gehoorde kritiek is dat de overheid en overheidsmanagement niet gelijkgesteld kunnen worden met de private sector en privémanagement. Ten eerste bestaat er helemaal geen eenduidig model van de private sector en worden verschillende sectoren op uiteenlopende wijzen georganiseerd en gemanaged (Leach, Stewart en Walsh, 1994: 3). Daarnaast gelden ten aanzien van het openbaar bestuur belangrijke ethische en democratische eisen, onder meer wat betreft belangenafweging, openbaarheid, inspraak en rechtsbescherming waarmee men in de private

sector geen rekening dient te houden (Maes, 1994: 35). Op deze discussies wordt hier niet verder ingegaan.

Het is de NPM-school die de aanzet heeft gegeven voor de modernisering van verschillende overheden in ons land de voorbije jaren. Met de federale Copernicushervorming in 1999 was België een laatbloeier (Hondeghem en Depré, 2005). Veel heeft te maken met het feit dat de Belgische politieke elite zich al jarenlang bij prioriteit bezighield en nog altijd bezighoudt met de staatsvorming (Maes, 1994: 28). Later volgden op Vlaams niveau de hervormingen rond 'Beter Bestuurlijk Beleid (BBB). Nu lijkt het de beurt aan het lokale niveau. Het Gemeentedecreet bevat een aantal elementen die een vernieuwde kijk op de lokale politiek weergeven en die geïnspireerd zijn door de ideeën van het NPM<sup>1</sup>. Eén belangrijk aspect is de verplichte oprichting van een managementteam in elke gemeente. Het is dit aspect van het Gemeentedecreet dat een cruciale rol speelt voor de centrale vraagstelling in mijn masterproef, hierop zal nog verder worden ingegaan. Belangrijk is in elk geval dat de nieuwe organisatie in de lokale besturen de huidige organisatie van de beroepsfederaties in vraag stelt. De kiemen van samenwerking tussen de beroepsfederaties, die gezaaid werden bij de voorbereiding van het Gemeentedecreet, lijken nu vaste grond te vinden. Een stap verder is de het creëren van één centrale federatie, een idee waarvoor steeds meer stemmen opgaan.

## 2. Een gezamenlijke federatie

In dit onderzoek wordt een gezamenlijke of centrale federatie<sup>2</sup> voorgesteld als een alternatief voor de huidige veelheid aan federaties. Het concept van een gezamenlijke federatie verdient enige verduidelijking. Een gezamenlijke federatie kan immers verschillende vormen aannemen: van een koepel op de bestaande federaties, een nieuwe structuur waarin de huidige federaties samensmelten, tot een volledig nieuwe organisatie voorbij de grenzen van de huidige federaties. Zoals nog zal blijken lopen de opvattingen hierover uiteen. Om te weten waarover we spreken is het best dat gewerkt wordt met een gestandaardiseerde invulling van het begrip: een gezamenlijke beroepsfederatie voor alle leden van het managementteam. Op deze standaardversie zijn uiteraard heel wat variaties mogelijk, zoals duidelijk zal worden in dit werkstuk.

---

<sup>1</sup> Van het OCMW-decreet dat momenteel nog in de maak is, is het reeds duidelijk dat het op dezelfde ideeën gestoeld is.

<sup>2</sup> De benamingen 'gezamenlijke federatie', 'collectieve federatie' en 'centrale federatie' worden hier afwisselend en door elkaar gebruikt.

De keuze om een collectieve federatie ruimer op te vatten dan enkel de decretale graden (secretarissen en financieel beheerders) vloeit voort uit een aantal veranderingen die zich de laatste jaren hebben voorgedaan in het lokale bestuur. Vanuit de wens naar een beter functionerende overheid en een streven naar zuinigheid, effectiviteit en efficiëntie (de drie E's) werd gezocht naar middelen om meer en betere beleidsuitkomsten te bekomen en om klantgerichter te werken. Twee belangrijke decreten hebben een grote rol gespeeld in de vernieuwingen: het decreet Lokaal Sociaal Beleid en het Gemeentedecreet. Het decreet Lokaal Sociaal Beleid bracht gemeente en OCMW dichter bij elkaar door de invoering van het concept 'Sociaal Huis'. De bedoeling is om te komen tot een geïntegreerd lokaal sociaal beleid. Typerend zijn de doorverwijsfunctie en de één-loketfunctie. Een herziening van de interne werking van gemeente en OCMW kwam er met het Gemeentedecreet in 2005 en het OCMW-decreet dat op het moment van schrijven zo goed als voltooid is. Het verhaal van het Gemeentedecreet begint bij het Lambermontakkoord in 2000. Sinds het Lambermontakkoord is de Vlaamse overheid bevoegd voor het bestuur van de gemeenten en provincies. Het opstellen van het Gemeentedecreet ter vervanging van de federale Nieuwe Gemeentewet brengt deze nieuwe Vlaamse bevoegdheid in de praktijk. Het Gemeentedecreet is duidelijk geïnspireerd door de ideeën van het New Public Management en biedt de instrumenten om de werking van het gemeentebestuur effectiever, efficiënter, sneller en kwalitatief beter te ontwikkelen (Vos en Wijnen, 2007: 19). Samenvattend kan gesteld worden dat zowel in het decreet Lokaal Sociaal Beleid als in het Gemeentedecreet een duidelijke keuze wordt gemaakt voor een nieuw lokaal beleid waarin zowel gemeente en OCMW als de interne diensten onderling samenwerken. Het symbool van deze samenwerking is het managementteam. Artikel 96 van het Gemeentedecreet verplicht elke gemeente tot de oprichting van een managementteam. Hetzelfde artikel stelt dat het managementteam is samengesteld uit de gemeentesecretaris (en eventueel de adjunct-gemeentesecretaris), de financieel beheerder (cf. vroegere gemeenteontvanger) en de afdelingshoofden/directeurs van de verschillende gemeentelijke clusters van diensten (Vlaamse Overheid, 2007). Deze vernieuwing in het Gemeentedecreet leent zich ertoe om het concept van een gezamenlijke federatie af te bakenen. Van belang is vooral dat het managementteam de aansturing van de gemeentelijke administratie wijzigt. De hiërarchische positie van de gemeentesecretaris wordt bijgesteld en de administratie wordt collectief aangestuurd door een managementteam. Met het managementteam wordt het streven naar integraal beleid in gemeenten en OCMW's geconcretiseerd en bestendigd. De vraag is dan of de bestaande beroepsfederaties die

geschoeid zijn op het oude gemeentelijke organogram nog compatibel zijn met deze nieuwe situatie. Vallen de afzonderlijke federaties te rijmen met de NPM-geest die de nadruk legt op integraal gemeentelijk beleid en netwerksturing? Bovendien is er mogelijk vraag naar vertegenwoordiging bij de andere ambtenaren in het managementteam, die nu vaak geen enkel klankbord hebben. Het zijn deze overwegingen die aan de basis liggen van dit onderzoek. Het idee is dus om een federatie voor alle leden van het managementteam te creëren ter vervanging van de bestaande federaties van wettelijke graden of althans om heel wat bevoegdheden naar een gezamenlijke federatie over te hevelen.

### **3. uitwerking van de centrale vraagstelling**

#### **3.1. Waarin schieten de huidige federaties tekort?**

Als vertrekpunt van de analyse wordt gezocht naar de tekortkomingen van de huidige federaties. Eerst dient duidelijk gemaakt te worden welke functies ze vervullen of zouden moeten vervullen. Op basis hiervan kan dan gezocht worden naar bepaalde punten waarop deze federaties in gebreke blijven. De hypothese hierbij is de volgende:

*“De huidige federaties voor lokale topambtenaren schieten in hun werking tekort.”*

Zoals verderop zal blijken gaat de keuze in dit onderzoek uit naar het meten van de prestaties van deze federaties als belangenorganisaties. Meer specifiek wordt gefocust op de collectieve behartiging van de beroepsbelangen ten aanzien van de Vlaamse Overheid. Dit impliceert dat de nadruk ligt op zaken zoals *lobbying* en beïnvloeding van het beleid en minder op de overige functies zoals informatie-uitwisseling, vorming, de netwerkfunctie en de individuele (juridische) belangenbehartiging. Hiermee is niet gezegd dat deze functies minder belangrijk zouden zijn. Bovendien belanden zij via de empirische data onvermijdelijk terug in de studie. Het is dan ook niet de bedoeling om er met geen woord over te reppen. Het is echter niet mogelijk om alle functies in de diepte uit te werken binnen het beperkte bestek van plaats, tijd en middelen van deze eindverhandeling.

### **3.2. Een gezamenlijke federatie als alternatief?**

De tweede centrale vraag is waarom een gezamenlijke federatie beter zou zijn dan de bestaande federaties. Het vertrekpunt hierbij is de vraag naar hoe de vertegenwoordiging van lokale ambtenaren op een optimale manier georganiseerd wordt. De hypothese is de volgende:

*“Een gezamenlijke federatie kan de functies van de huidige veelheid aan federaties beter vervullen.”*

De achterliggende gedachte is dat een collectieve federatie aan een aantal tekortkomingen van de huidige federaties tegemoet zal komen. Zo kan bijvoorbeeld verwacht worden dat een ééngemaakte federatie over meer werkingsmiddelen kan beschikken en meer politiek gewicht in de schaal kan leggen. Met andere woorden is de verwachting dat de balans van wat de federatie verwezenlijkt ten opzichte van wat ze zou moeten doen positiever zal worden.

### **3.3. Onderzoeksvraag en hypotheses: samenvatting**

Bij wijze van samenvatting zet ik de onderzoeksvraag en de hypotheses voor mijn onderzoek hier nog even op een rijtje.

#### **Centrale Onderzoeksvraag:**

*“Heeft Vlaanderen nood aan een gezamenlijke federatie voor lokale topambtenaren?”*

#### **Hypotheses:**

- 1. “De huidige beroepsfederaties voor lokale topambtenaren schieten in hun werking tekort.”*
- 2. “Een gezamenlijke federatie kan de functies van de huidige veelheid aan federaties beter vervullen.”*

## 4. Onderzoeksdesign

### 4.1. Praktijkgericht

Het onderzoeksontwerp van deze scriptie laat zich moeilijk vatten binnen de terminologie van het sociaalwetenschappelijk onderzoek. Belangrijk is dat het gaat om praktijkgericht en niet om theoriegericht onderzoek. Kenmerkend voor praktijkgericht onderzoek is dat er vaak sprake is van een opdrachtgever (in dit geval de VVSG) die de onderzoeksresultaten nodig heeft bij beslissing over te ondernemen acties (de eventuele oprichting van een gezamenlijke federatie). Praktijkonderzoek kan verder opgedeeld worden in opdrachtonderzoek en actie- of handelingsonderzoek. Het verschil is dat in de eerste variant de onderzoeker op een afstand blijft, terwijl in de tweede vorm er sprake is van nauwe samenwerking met het werkveld (Stokking, 2008)<sup>3</sup>. Op een enkele uitzondering na, gaat het hier om een opdrachtonderzoek<sup>4</sup>. Het onderzoek is niet enkel praktijkgericht, maar ook praktijkgestuurd. Concreet betekent dit dat de onderzoeksvraag en de hypothesen worden opgesteld vanuit het conceptueel kader van de opdrachtgever (Stokking, 2008). Praktijkgestuurd is echter geen synoniem voor subjectief onderzoek. Het is juist de kunst van praktijkgericht en praktijkgestuurd onderzoek om op een kritische en objectieve manier te werk te gaan. Enkel op die manier kan een wetenschappelijke studie zinvol bijdragen aan de praktijk.

Praktijkgestuurd onderzoeken betekent niet dat er geen plaats is voor theorie. Bij het uitvoeren van praktijkgericht onderzoek worden wel vaker delen van de empirische cyclus ingezet waar wenselijk en mogelijk (Stokking, 2008). In hoofdstuk 1 van de probleembehandeling wordt een theoretisch kader aangewend, afgeleid uit de theorieën rond belangenorganisaties. Het theoretisch kader is echter niet het vertrekpunt van de hypothesen zoals bij theoriegestuurd onderzoek, maar wordt gebruikt om de bestaande hypothesen theoretisch te kaderen en te herwerken. Vervolgens worden deze gegevens dan getoetst aan de hand van de empirische data. In deel 1 wordt dus op een deductief toetsende manier te werk gegaan.

In hoofdstuk 2 wordt veeleer op een beschrijvend exploratieve manier te werk gegaan. In dit deel wordt de Vlaamse situatie vergeleken met de Nederlandse. Het gaat niet om een

---

<sup>3</sup> De informatie is afkomstig van de website van 'Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding' en is gebaseerd op het gelijknamige boek van Karel Stokking: STOKKING, K. M. (1998), *Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding*, Utrecht: ISOR, 74 p.

<sup>4</sup> Op 8 mei werd een presentatie gegeven van de voorlopige resultaten van het onderzoek op de vergadering van het Kenniscentrum Vlaamse Steden.

uitgewerkt comparatief onderzoek. De essentie is dat door het beschrijven van de Nederlandse situatie de onderzoeksvraag en de hypotheses in een breder perspectief worden geplaatst.

In hoofdstuk 3 tenslotte worden de hypotheses aan de ultieme praktijktest onderworpen door middel van een draagvlakanalyse. Hier worden de hypotheses rechtstreeks getoetst aan de empirie.

## **4.2. Onderzoeksmethoden**

Doorgaans wordt een onderscheid gemaakt tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek is gericht op het kwantificeren van data en wordt gekenmerkt door een deductieve logica waarbij een theorie getest wordt aan de hand van empirisch materiaal. In kwalitatief onderzoek worden de empirische gegevens niet gekwantificeerd, maar worden ze op inductieve wijze gebruikt om een theorie te genereren (Bryman, 2004: 19-20). In dit onderzoek worden aspecten van beide methoden gecombineerd in wat een vorm van multi-strategie onderzoek kan genoemd worden (Bryman, 2004: 452).

### **A) Hoofdstuk 1**

Het testen van hypotheses aan de hand van een theoretisch kader maakt dat ik in hoofdstuk 1 deductief tewerk ga. Een theoretisch kader dat afgeleid is uit de literatuur rond belangenorganisaties wordt toegepast op de Vlaamse beroepsfederaties voor lokale topambtenaren. Deze toetsing is echter niet kwantitatief, maar gebeurt aan de hand van kwalitatieve data die bekomen werd door middel van een aantal semi-gestructureerde interviews. De selectie van de respondenten in deze interviewronde gebeurde niet at random. In samenspraak met mijn promotor en medestudente Chiara De Caluwé werden een aantal 'bevoorrechtte getuigen' uitgekozen van wie verwacht werd dat ze veel informatie over het onderwerp konden verschaffen. Deze manier van steekproeftrekking is nuttig daar het een experimenteel idee betreft waarover nog maar weinig gekend is. In de literatuur wordt deze werkwijze aangeduid met *judgmental* of *purposive sampling* (Kumar, 2005: 179). In totaal werden voor deze interviewronde 7 contactpersonen geïnterviewd. Om een vertekening van de resultaten tegen te gaan werden ambtenaren van de drie verschillende federaties geïnterviewd (1 gemeentesecretaris, 1 OCMW-secretaris, 1 financieel beheerder uit een

gemeente en 1 financieel beheerder van een OCMW<sup>5</sup>). Daarnaast werd ook een interview afgenomen met een kaderlid van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur, als vertegenwoordiger van de Vlaamse overheid en met twee directieleden van de gemeentelijke koepel- en werkgeversorganisatie VVSG. Op die manier werd een zo volledig mogelijk beeld bekomen. De lijst met respondenten is toegevoegd in bijlage 1. De informatie uit deze interviews wordt in functie van de hypotheses geanalyseerd. De relevante antwoorden worden onderlijnd, waar mogelijk gegroepeerd en vervolgens geanalyseerd. De rapportage gebeurt systematisch en wordt rijkelijk geïllustreerd met citaten uit de interviews om een grote voeling te behouden met de antwoorden. Bepaalde delen van de interviews worden echter niet geanalyseerd, daar het ofwel puur informatieve vragen betroffen om meer inzicht in het onderwerp te bekomen ofwel omdat de antwoorden niet meer relevant waren nadat de focus tijdens het verzamelen van de gegevens aangescherpt en/of verschoven was.

## **B) Hoofdstuk 2**

De vergelijking met Nederland is vooral beschrijvend en exploratief. Het gaat dus niet om een comparatief onderzoek in de strikte zin van het woord, maar eerder om een verkennende vergelijking. De Nederlandse situatie wordt beschreven op basis van literatuur, publicaties en websites van de Nederlandse federaties en een aantal e-mails met het Nederlands ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en contactpersonen uit de federaties. Deze e-mails zijn terug te vinden in bijlage 3. In deze vergelijking worden Vlaanderen en Nederland beschouwd als *most similar cases*.. Wat dit exact inhoudt wordt in hoofdstuk 2 uitvoerig besproken.

## **C) Hoofdstuk 3**

In het derde hoofdstuk worden de hypotheses getoetst zonder dat ze eerst theoretisch herwerkt worden. Hiertoe werd een tweede ronde interviews uitgevoerd. In deze fase van het onderzoek is het tevens de bedoeling dat denkbeelden en ideeën die tijdens de eerdere fasen van het onderzoek naar boven kwamen verwerkt worden in de nieuwe vragenlijsten. Opnieuw werd gewerkt met semi-gestructureerde vragenlijsten. Voor deze ronde interviews is een at random selectie van de respondenten echter wel van belang. Een belangrijk probleem dat zich hierbij aandient is het precieze afbakenen van de doelgroep. Het basisidee is immers een beroepsfederatie voor alle topambtenaren van het managementteam. Concreet wil dit zeggen

---

<sup>5</sup> Hoewel de titel financieel beheerder op het moment van schrijven nog niet van toepassing is, wordt deze toch al gebruikt met oog op het aankomende OCMW-decreet.

dat niet enkel de decretale graden, maar alle leidinggevenden in de lokale besturen waaronder diensthoofden, korpschefs en zelfs rusthuisdirecteurs tot de doelgroep kunnen behoren. Problematisch is dat deze diverse groep zeer moeilijk af te bakenen is. Immers niet in alle gemeenten is het managementteam even uitgebreid en zijn het dezelfde ambtenaren die erin zetelen. Dit schept een belangrijk probleem bij het afbakenen van een steekproef. Het is immers cruciaal dat de volledige populatie gekend is om een representatieve steekproef te kunnen afbakenen (Kumar, 2005: 169). Daarom werd de populatie afgebakend tot de decretale graden. Vervolgens werden de gemeenten ingedeeld volgens grootte. Grote en kleine besturen verschillen immers vaak sterk van elkaar en de oververtegenwoordiging van grote of kleine gemeenten zou bias in de steekproef kunnen brengen. Er werd gekozen voor een opdeling in drie categorieën: minder dan 10.000 inwoners, tussen de 10.000 en 20.000 en meer dan 20.000 inwoners. Omwille van bereikbaarheid werd de populatie beperkt tot de provincie Antwerpen. Vervolgens werden at random 6 gemeenten geselecteerd. Binnen die gemeenten werden dan secretarissen en financieel beheerders gecontacteerd van zowel gemeente als OCMW. In totaal werden 6 ambtenaren geïnterviewd. Bijlage 2 bevat een tabel met de verdeling van de interviews tussen mijn collega-studente Chiara en mijzelf. In dezelfde bijlage is eveneens een lijst toegevoegd met de namen van de respondenten.

De analyse van de interviews gebeurt in functie van de vragen. Zoals in de eerste ronde worden antwoorden onderlijnd en gegroepeerd waar mogelijk. De rapportage gebeurt eveneens op een gelijkaardige wijze en is doorspekt met citaten uit de antwoorden. In tegenstelling tot de eerste ronde worden nu wel alle antwoorden geanalyseerd, aangezien deze interviews volledig gericht zijn op het meten van het draagvlak en geen louter informatieve vragen meer bevatten.

## **Deel 2: Probleembehandeling**

# Hoofdstuk 1: De beroepsfederaties als belangengroepen

## 1.1. Studieobject en theoretisch kader

### 1.1.1. De beroepsfederaties

De drie onderzochte federaties zijn de ‘Vlaamse Federatie van Gemeentesecretarissen’ (VFG), de ‘Vlaamse Lokale Ontvangers’ (VLO) en de ‘Vereniging van Vlaamse OCMW-secretarissen’ (VVOS). Het gaat dus om de federaties van de zogenaamde ‘decretale graden’<sup>6</sup>. Andere federaties van lokaal kaderpersoneel zoals bijvoorbeeld de Vereniging van Directeurs van Openbare Rust- en verzorgingshuizen (VDOR) of de Vlaamse vereniging voor informatie- en communicatie-technologieverantwoordelijken in het lokale bestuur (V-ICT-OR) worden dus niet in dit onderzoek opgenomen.

Het onderzoek focust op de ambtenaren van gemeente en OCMW. Dit wil echter niet zeggen dat ambtenaren op het provinciale niveau geen deel zouden kunnen uitmaken van een gezamenlijke federatie. Aangezien het aantal provinciale topambtenaren beperkt is en eveneens om het onderzoek af te bakenen worden echter enkel de gemeenten besproken.

Uit de statuten van de onderzochte federaties blijkt dat ze verschillende doelstellingen hebben: vorming en opleiding, studie en opvolging van het beleid, verdedigen van de beroepsbelangen, verbondenheid onder de leden bevorderen, verdedigen van de leden in geschillen, samenwerken met andere verenigingen en optreden als gesprekspartner in comités werkgroepen e.d.. Zowel op de websites van de federaties als uit de interviews komen dezelfde functies naar boven. Zoals gezegd ligt de focus op de belangenbehartigingsfunctie. Ik maak bijgevolg een onderscheid tussen enerzijds belangenbehartiging en anderzijds al de overige functies van vorming, informatie-uitwisseling enzovoort. De belangenbehartigingsfunctie kan dan nog opgedeeld worden in individuele en collectieve belangenbehartiging. Individuele belangenbehartiging is alles wat met het juridische te maken heeft: het verdedigen van individuele secretarissen in geschillen met het bestuur, het verschaffen van juridische ondersteuning door collega’s en het voorzien van een rechtsbijstandpolis. Collectieve belangenbehartiging gaat over het behartigen van de

---

<sup>6</sup> De benaming ‘decretale graden’ komt in de plaats van de vroegere benaming ‘wettelijke graden’. Hoewel het OCMW-decreet op het moment van schrijven nog niet in werking is, worden ook de topambtenaren van het OCMW reeds zo genoemd.

beroepsbelangen ten aanzien van de Vlaamse overheid met als doel het beïnvloeden van het beleid. Het is deze collectieve belangenbehartiging die in dit onderzoek centraal staat<sup>7</sup>. In de volgende paragrafen wordt een theoretisch kader geschetst waarbinnen deze belangenbehartiging wordt geanalyseerd.

### **1.1.2. De definitie van een belangengroep**

De drie onderzochte federaties mogen beschouwd worden als belangengroepen. De precieze invulling van de term belangengroep hangt af van het gehanteerde perspectief. In een corporatistisch systeem zal anders naar belangengroepen gekeken worden dan in een pluralistisch systeem en hoewel belangengroepen van alle tijden blijken te zijn, kan de betekenis ervan veranderen doorheen de tijd. In nasleep van de Franse Revolutie en door de ideeën over de ontvoogding van het individu werd bijvoorbeeld elke vorm van collectivisme in de negentiende eeuw als een hinderpaal tussen het individu en de staat gezien (Streeck en Kenworthy, 2005: 442). Aangezien hier niet verder kan ingegaan worden op deze theoretische debatten zal een werkhypothese gehanteerd worden die een belangengroep definieert op basis van vier centrale dimensies of fasen die in het proces van belangenvertegenwoordiging worden onderscheiden: het ontstaan van een belangengroep en de mobilisatie van het belang, het wedijveren of samenwerken met andere belangengroepen, het uitoefenen van invloed of de poging om invloed uit te oefenen en de uiteindelijke invloed op de beleidsuitkomsten (Lowery en Gray, 2004: 164). Aan de hand van deze elementen kan een belangengroep gedefinieerd worden als een organisatie die een bepaald belang tracht te mobiliseren en te midden van vele andere belangengroepen invloed probeert uit te oefenen om zo bepaalde beleidsuitkomsten te beïnvloeden.

### **1.1.3. Meten van de prestaties**

De prestaties van de drie beroepsfederaties kunnen onderzocht worden, vertrekkend van de hier gehanteerde werkdefinitie. Het meten van prestaties vertaalt zich dan in het meten van de effectiviteit en de efficiëntie waarmee de verschillende taken van het belangenbehartigingsproces vervuld worden. De prestaties van de onderzochte federaties

---

<sup>7</sup> Wanneer in dit werkstuk over belangenbehartiging gesproken wordt, wordt dus deze collectieve belangenbehartiging bedoeld.

kunnen dus afgemeten worden op basis van mobilisatie, samenwerking en concurrentie met anderen, lobbying en tenslotte de uiteindelijke invloed op het beleid.

De meest voor de hand liggende keuze is om prestaties van een belangengroep te meten aan de hand van de uiteindelijke invloed op de beleidsuitkomsten. Deze keuze vloeit voort vanuit de intuïtieve veronderstelling dat invloed op het beleid het uiteindelijke doel is van een belangengroep. Niet alle theorieën rond belangenorganisaties ondersteunen echter deze visie. Van bepaalde belangenorganisaties kan bezwaarlijk gezegd worden dat hun hoofddoel is om het beleid te beïnvloeden. Voor sommigen is lobbying slechts een bijproduct (Maloney en Jordan, 2007: 43). Belangenroepen die grote concurrentie ondervinden bij het werven van leden maken bijvoorbeeld vaak gebruik van manifestaties, petities of andere in het oog springende strategieën. In de literatuur spreekt men van indirecte strategieën (Binderkrantz, 2005 : 711). Het hoofddoel voor deze groepen is vaak niet om het beleid te beïnvloeden, maar om leden te werven door zich te profileren als een actieve ondernemende groep. Daar de onderzochte federaties echter grotendeels vrijwillige ledenverenigingen zijn en aangezien deze federaties wat betreft ledenwerving niet moeten concurreren met gelijkaardige organisaties kan deze visie verworpen worden.

De bedoeling is om de invloed van de bestaande federaties op het beleid te onderzoeken en te vergelijken met de potentiële invloed die een gezamenlijke federatie kan hebben.

Het meten van invloed is echter een problematische onderneming in de politieke wetenschappen, daarom wordt er meestal voor gekozen om geen invloed (*influence*), maar toegang tot het beleid (*access*) te meten (Bouwen, 2002: 366). Toegang is immers een *conditio sine qua non* om invloed te hebben, ook al staat het er niet gelijk aan (Bouwen, 2002: 366). Kortom, toegang is een geschikte indicator voor het meten van invloed. Om de invloed van de beroepsfederaties op het Vlaams beleid te meten wordt dus gekeken in welke mate zij toegang hebben tot het beleid. Om dit te bepalen dienen de toegangsvoorwaarden besproken te worden; hierover handelt de volgende paragraaf.

#### **1.1.4. Toegang tot het beleid: een resource-based benadering**

In de theorie rond belangengroepen zijn twee ruime perspectieven gangbaar: de institutionele benadering en de moeilijk te vertalen *resource-based* benadering. In de institutionele benadering staat de overheid centraal en wordt het gedrag van belangengroepen verklaard

vanuit het handelen van de overheid en vanuit institutionele aspecten. De resource-based benadering focust op de belangengroepen zelf en op de hulpbronnen (*resources*) waarover ze beschikken (Beyers, 2004: 212). Het is deze laatste visie van waaruit hier vertrokken wordt. Hulpbronnen hebben een effect in twee richtingen: enerzijds met het oog op het aantrekken van leden, anderzijds om toegang te krijgen tot het beleid. Zoals reeds gezegd wordt het aantrekken van leden (de mobilisatiefase) niet besproken omwille van de specifieke aard van de beroepsfederaties. De achterliggende ideeën voor de resource-based benadering zijn afkomstig uit verschillende wetenschappelijke disciplines waaronder administratieve wetenschappen, organisatietheorie en organisatiesociologie. Hetzelfde theoretisch perspectief wordt door Bouwen gebruikt om de toegang van *business groups* tot de Europese instituties te verklaren (Bouwen, 2002). De achterliggende ideeën zijn afkomstig uit de *exchange theory* en het *resource dependence* perspectief. De *exchange theory* stelt dat de interactie van organisaties en dus ook belangengroepen en politieke instituties kan gezien worden als een voortdurende reeks van uitwisselingen tussen beide partijen. De betrokkenen maken kosten-batenanalyses op basis waarvan ze beslissen met wie ze interageren. De interactie zal blijven bestaan wanneer de uitwisseling in twee richtingen verloopt en beide partijen voordelen (niet noodzakelijk gelijk verdeeld) uit de interactie putten. Het *resource dependence* perspectief stelt dan weer dat organisaties niet intern zelfvoorzienend zijn en hulpbronnen nodig hebben uit hun omgeving. Om deze te bekomen zullen ze interageren met de organisaties in hun omgeving die deze hulpbronnen bezitten (Bouwen, 2002: 368). De meest voor de hand liggende hulpbron die belangengroepen van de overheid wensen te bekomen is toegang tot het beleid. Toegang tot het beleid is dan weer een noodzakelijke voorwaarde voor invloed. De overheid en dus haar instituties zullen in ruil voor toegang bepaalde hulpbronnen vragen waar zij nood aan hebben. Deze goederen worden toegangsgoederen (*access goods*) genoemd (Bouwen, 2002: 369).

### **1.1.5. Primaire en secundaire toegangsgoederen**

Een precieze omschrijving van toegangsgoederen wordt in de literatuur niet gegeven. Verschillende overheden en verschillende onderdelen binnen deze overheden kunnen immers nood hebben aan uiteenlopende hulpbronnen. Algemeen kan wel gesteld worden dat de overheid nood heeft aan informatie aan de hand waarvan ze dan haar beleid kan vormgeven. Informatie moet echter wel erg breed opgevat worden. De opdeling die Bouwen maakt is een

interessant vertrekpunt (Bouwen, 2002). Een vorm van informatie die hij onderscheidt is expertise. Een belangengroep die een bepaalde vorm van expertise kan verschaffen waar de overheid nood aan heeft kan daarvoor toegang krijgen en dus de mogelijkheid tot invloed. Een tweede belangrijke informatiebron is de achterban en daaraan gekoppeld het bereik en de representativiteit van een belangengroep; Bouwen spreekt in dit verband over de *encompassingness* van een belangengroep (Bouwen, 2002: 369). Een grote achterban is niet enkel een politiek-electoraal drukkingsmiddel, maar verschaft ook informatie over de belangen en wensen van diegenen waarvoor de wetgeving bedoeld is en bovendien biedt een grote representativiteit bepaalde garanties aan de overheid dat de wetgeving door de achterban van de groepen die ze bij het beleid betreft aanvaard en dus ook geïmplementeerd zal worden. Deze twee vormen van informatie (expertise en achterban) kunnen beschouwd worden als de primaire toegangsgoederen. Het zijn de hulpbronnen die door belangengroepen aan de overheid verschaft zullen worden in het uitwisselingsproces om toegang te verkrijgen tot het beleid. Daarnaast zijn er echter een aantal bijkomende factoren die de uitwisseling van deze hulpbronnen kunnen bevorderen of belemmeren. Het is immers niet enkel van belang dat een belangengroep over bepaald toegangsgoederen beschikt; eveneens belangrijk is dat ze op een vlotte manier kunnen uitgewisseld worden met de overheid. Bouwen zegt hierover dat niet enkel de kwantiteit en de kwaliteit van toegangsgoederen belangrijk is, maar ook de efficiëntie waarmee ze aan de overheid verschaft worden (Bouwen, 2002: 375). Voor de beschrijving van deze voorwaarden baseer ik mij los op de *supply*-voorwaarden die Bouwen opsomt (Bouwen, 2002). Voor het gemak zullen deze bijkomende factoren gedefinieerd worden als secundaire toegangsgoederen.

Een eerste voor de hand liggende voorwaarde zijn de financiële middelen waarover een belangengroep beschikt: hoe meer middelen, des te meer er kan gespendeerd worden aan lobby-activiteiten. Een andere belangrijke factor is het aantal lagen (layers) tussen de belanghebbenden en de overheid. Hoe meer lagen, hoe verder de uiteindelijke lobbying staat van de betrokkenen. Wanneer een belangengroep voldoende hulpbronnen in huis heeft en deze op een voldoende vlotte manier met de overheid kan uitwisselen, zal zij het best rechtstreeks de overheid benaderen. Indien dit niet het geval is kan het nuttig zijn om via een tussenlaag, zoals een associatie, te handelen. Samenwerking is dus enkel nuttig wanneer het de uitwisseling van hulpbronnen niet te veel bemoeilijkt door de uitbreiding van de hiërarchie tussen de belangenorganisatie en de overheid. Ook belangrijk is de mate van interne eensgezindheid. Hoe meer eensgezindheid, des te sneller er tot standpunten kan gekomen worden en des te efficiënter deze aan de overheid kunnen worden overgemaakt. Tenslotte

speelt ook de structurele positie van een belangengroep een rol. Een nauwe relatie met de overheid als vaste gesprekspartner of nog beter een geïnstitutionaliseerde positie bevordert de uitwisseling van hulpbronnen.

### **1.1.6. Herformulering van de hypotheses**

Een federatie zal succesvol zijn wanneer ze over voldoende primaire toegangsgoederen beschikt en deze op een effectieve en efficiënte wijze kan uitwisselen met de overheid. Deze uitwisseling wordt bevordert door de aanwezigheid van bepaalde secundaire toegangsgoederen. De hypotheses kunnen in deze context dan ook als volgt geherformuleerd worden:

*“De huidige federaties bezitten onvoldoende toegangsgoederen en/of slagen er niet voldoende in om deze effectief en op een vlotte manier met de overheid uit te wisselen.”*

De tweede hypothese wordt dan omgezet in:

*“Een gezamenlijk federatie zou over meer toegangsgoederen kunnen beschikken en/of deze op een vlottere manier uitwisselen met de overheid.”*

Het onderzoek richt zich op de belangenbehartiging van de beroepsfederaties ten aanzien van de Vlaamse overheid. Sinds 2002 is het Vlaamse niveau immers bevoegd voor de meeste materies die betrekking hebben op gemeenten en provincies. Uitzonderingen zijn bepaalde zaken zoals de registers van de burgerlijke stand, de politie en de pensioenstelsels van het personeel, die federale materie blijven. Het spreekt voor zich dat uit zes verkennende interviews geen harde cijfers over toegang en invloed geput kunnen worden. De resultaten dienen veeleer als verkennend geïnterpreteerd te worden. De antwoorden van de geïnterviewden kunnen immers gekleurd zijn door eigen ervaringen en niet volledig aansluiten bij de objectieve realiteit.

## 1.2. Empirische bevindingen

Op basis van het theoretisch kader dat hierboven werd geschetst worden in deze paragraaf de hypothesen van dit onderzoek verder uitgewerkt. Om de tekortkomingen van de drie onderzochte federaties te beoordelen wordt gekeken naar welke tekortkomingen de respondenten aangaven in de interviews en de oorzaken daarvan. Daarnaast wordt dan gekeken welke voordelen en nadelen een gezamenlijke federatie met zich zou meebrengen. Dit alles wordt dan waar mogelijk geïnterpreteerd in het kader van de theoretisch verwachtingen van het hogerop geschetste *resource-based* model.

### 1.2.1. De tekortkomingen van de huidige federaties

De eerste hypothese in dit onderzoek luidt als volgt: *“De huidige beroepsfederaties voor lokale topambtenaren schieten in hun werking tekort.”*

Geherformuleerd volgens het gehanteerde theoretisch kader werd dat: *“De huidige federaties bezitten onvoldoende toegangsgoederen en/of slagen er niet voldoende in om deze effectief en op een vlotte manier met de overheid uit te wisselen.”*

In de transcripties van de interviews werden de antwoorden geselecteerd waarin de respondenten weergeven welke problemen ze ervaren met betrekking tot de werking van de huidige federaties. Een deel van die antwoorden sluit aan bij het geformuleerde theoretisch kader. De overige antwoorden komen eveneens aan bod, maar in de analyse wordt een opdeling gemaakt tussen de antwoorden die binnen het theoretisch kader vallen en diegenen die daarbuiten vallen.

#### A) Tekortkomingen: binnen het theoretisch kader

Eén van de belangrijkste problemen die uit de interviews naar voor kwam is het aanvoelen dat de federaties te weinig inspraak in het beleid hebben en dat de overheid, zeker de laatste jaren te weinig naar de federaties luistert. Een aantal uitspraken illustreren dit aanvoelen:

*“Daar wordt gewoon niet geluisterd.”*

*“Ik vind dat de federaties te weinig wegen op de besluitvorming.”*

*“De Vlaamse overheid gaat uit van zijn eigen visie en houdt nauwelijks rekening met wat de sector ervan vindt.”*

Uit de antwoorden kunnen ook een aantal verklaringen onderscheiden worden voor het tekortschieten van de belangenbehartiging. Een eerste oorzaak, die de beperkte invloed op het beleid kan verklaren, is het uitspelen van de federaties tegen elkaar door de overheid. Eén geïnterviewde zegt:

*“Dat is een beetje de beproefde techniek van de federaties tegen elkaar uit te spelen.”*

Anderen hebben het over ‘verdeel en heers’ en ‘de verdeel-en-heerstechniek’. Eén respondent heeft het over een ‘te defensief’ of ‘reactief’ optreden van de federaties. Een ander antwoord luidt als volgt:

*“We zijn een te klein aantal, we gaan in een te kleine slagorde.”*

## **B) Tekortkomingen: buiten het theoretisch kader**

Een probleem dat in verschillende interviews aangehaald werd, is dat de syndicale vertegenwoordiging van lokale topambtenaren tekort schiet. Hoewel syndicale vertegenwoordiging ook als een specifieke vorm van invloed op het beleid kan geïnterpreteerd worden, wordt het hier toch apart onderscheiden. Het opmerkelijke is dat dit geen rechtstreekse betrekking heeft op het functioneren van de onderzochte federaties. De syndicale vertegenwoordiging is immers in de eerste plaats de taak van de vakbonden. De federaties spelen hierin dus wel een rol, maar de formele aspecten van de syndicale vertegenwoordiging zijn een bevoegdheid van de vakbonden. Zo vermeldt een missiedocument van de VFG dat de federatie niet in corporatistische reflexen wenst te vervallen maar toch aandacht heeft voor de arbeidsvoorwaarden van de secretarissen (VFG, 1999: 11). Via een werkgroep binnen VVSG zijn de beroepsfederaties betrokken bij de voorbereiding van de gesprekken in comité C over de arbeidsvoorwaarden. De formele verdediging van de syndicale belangen gebeurt echter door de drie overheidsvakbonden. Dit heeft alles te maken met het geldende vakbondsstatuut dat de collectieve betrekkingen tussen de verschillende overheden en hun personeelsleden beheerst. Om hierover duidelijkheid te scheppen, wordt er kort op ingegaan.

Het vakbondsstatuut is nog steeds gebaseerd op de Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (Janvier en Humblet, 1998: 15-18). Voor het personeel van de gemeenten en OCMW's wordt de

belangrijkste materie in verband met arbeidsvoorwaarden besproken in het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, beter bekend als comité C. Oorspronkelijk werd in de Vlaamse afdeling van comité C onderhandeld tussen de Vlaamse overheid en de representatieve vakbonden. Deze samenstelling werd later aangepast omdat op deze manier de gemeentelijke overheidsdiensten in feite vertegenwoordigd waren door hun toezichhoudende overheid. Op 7 juli 2000 werden de werkgeversorganisaties, namelijk de VVSG voor de gemeenten en de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) voor de provincies, formeel tot het overleg toegelaten via een samenwerkingsovereenkomst (Janvier et al., 1998: 115). Dit akkoord werd later opgezegd door de vakbonden VSOA en ACOD, maar op 7 maart 2008 werd een nieuwe samenwerkingsovereenkomst afgesloten (De Standaard, 2008).

In dit onderzoek is het niet zozeer de werkgeverszijde, maar de werknemerszijde die aandacht verdient. Een cruciaal aspect dat van in het begin voor discussie heeft gezorgd is het aspect representativiteit. De notie representativiteit is determinerend om uit te maken welke vakorganisaties zitting mogen hebben in de diverse comités (Janvier et al., 1998: 126).

Voor comité C gelden enkele representativiteitsvoorwaarden die van toepassing zijn voor alle algemene onderhandelingscomités. Om als representatief erkend te worden moet men:

*-op nationaal vlak werkzaam*

*-de belangen van alle categorieën van het personeel in overheidsdienst verdedigen*

*-aangesloten zijn bij een in de Nationale Arbeidsraad (NAR) vertegenwoordigde vakorganisatie*

(Janvier et al., 1998: 133-134)

Onder deze criteria komen enkel de drie grote overheidsvakbonden ACV-lokale besturen, ACOD en VSOA in aanmerking. Het is dan ook de bedoeling geweest van de federale overheid om steeds en op alle niveaus enkel met de drie grote vakbondsformaties te onderhandelen (Janvier et al., 1998: 157). Dit is meteen de reden waarom de beroepsfederaties van topambtenaren niet formeel als vakorganisatie in comité C kunnen zetelen. Deze juridische hinderpaal is ook voor een gezamenlijke federatie van alle leden van het managementteam problematisch, daar onder het huidige statuut noch een Vlaamse, noch een categorale organisatie in aanmerking komt om als representatieve organisatie erkend te worden (Janvier et al., 1998: 157).

Volgens een aantal geïnterviewden ligt de oorzaak van de tekortschietende syndicale vertegenwoordiging bij de belangenbehartiging door de klassieke vakbonden. Zij behartigen de belangen van de topambtenaren te weinig of niet. Ook al beweren zij de belangen van alle personeelscategorieën te behartigen, in feite behartigen zij bijna steeds de belangen van de lagere niveaus. De oorzaak die daarvoor aangegeven wordt is het numerieke overwicht van de lagere personeelscategorieën B, C, D en E. Volgende uitspraken illustreren dit:

*“Wij missen een beetje de macht van het getal voor de klassieke vakbond”*

*“Ik stel vast dat door de mensen van de vakbonden nooit eisen op tafel worden gelegd voor de mensen van het niveau A of de decretale graden”*

*“Ze behartigen bijna nooit de belangen van het leidinggevend personeel.”*

Hierdoor is de onnatuurlijke situatie ontstaan waarin de VVSG als werkgeversorganisatie de belangenbehartiging van het kaderpersoneel op zich heeft genomen. Deze situatie wordt niet alleen door de federaties, maar ook door de contactpersonen van de VVSG als problematisch gezien. Volgend antwoord vat het mooi samen:

*“Wij zijn een werkgeversfederatie en een echte werkgeversfederatie moet eigenlijk niet de belangen van het personeel behartigen, maar moet de belangen van de werkgever behartigen.”*

### **C) Besluit**

Op basis van deze gegevens lijkt de eerste hypothese bevestigd te worden. De huidige federaties schieten duidelijk in hun werking tekort. Zij slagen er onvoldoende in om invloed uit te oefenen op het beleid. Een belangrijke reden hiervoor is dat ze uit elkaar gespeeld worden door de overheid in een ‘verdeel en heers’ strategie. De herwerkte hypothese schrijft het falen van de beroepsfederaties toe aan een gebrekkige uitwisseling van toegangsgoederen. Eén respondent geeft aan dat het iets te maken heeft met te weinig slagkracht en een reactief optreden. Te weinig slagkracht wijst op een te kleine achterban. Een reactief optreden kan wijzen op een ongunstige structurele positie. Mogelijk worden de federaties slechts geconsulteerd wanneer de belangrijke contouren van het beleid al vormgegeven zijn. Op basis van de voorlopig besproken antwoorden kan de herwerkte hypothese dus eveneens bevestigd worden, zij het nog niet op overtuigende wijze.

Een probleem dat noch binnen het gehanteerde theoretisch kader valt, noch rechtstreeks betrekking heeft op het functioneren van de huidige federaties is het probleem van syndicale vertegenwoordiging. Het aanvoelen bestaat dat de reguliere vakbonden de belangen van het kaderpersoneel onvoldoende verdedigen. Hierdoor is de onnatuurlijke situatie ontstaan waarin de VVSG als werkgeversorganisatie deze behartigt. Vanaf nu zal deze visie als een specifieke variant op het thema beschouwd worden en als de ‘syndicale visie’ gedefinieerd worden.

### **1.2.2. Eén federatie al alternatief**

De tweede hypothese stelt: *“Een gezamenlijke federatie kan de functies van de huidige veelheid aan federaties beter vervullen”*.

Op basis van het theoretisch kader werd ze als volgt geherformuleerd: *“Een gezamenlijk federatie zou over meer toegangsgoederen kunnen beschikken en/of deze op een vlottere manier uitwisselen met de overheid”*

Bij de geïnterviewden werd gepolst naar zowel voor- als nadelen die een centrale federatie met zich mee zou brengen ten opzichte van de huidige situatie. Bij de analyse wordt opnieuw de opsplitsing gemaakt tussen de antwoorden binnen en buiten het theoretisch kader.

#### **A) Voordelen en nadelen: binnen het theoretisch kader**

Een voordeel dat onder veel verschillende vormen en benamingen vermeld wordt, is slagkracht. De huidige federaties worden als te klein gezien. Er zijn 308 gemeentesecretarissen, 308 OCMW-secretarissen en een 500-tal financieel beheerders. Door verschillende geïnterviewden wordt dit als een te klein aantal gezien om als volwaardige gesprekspartner van de Vlaamse overheid te ageren. De geïnterviewden hebben het over ‘meer onderhandelingsmacht’ en ‘de macht van het getal’. Eén respondent spreekt over ‘geloofwaardigheid en uitstraling’. Niet alleen de absolute toename van het aantal leden, maar ook de verhoogde representativiteit is van belang. Een aantal geïnterviewden hebben het over ‘een breder draagvlak’.

Door enkelen wordt verwacht dat een gezamenlijke federatie professioneler zal zijn. Eén geïnterviewde zegt:

*“Ik denk dat je daar dan ook wel verder kan professionaliseren.”*

Met een professionelere werking kunnen bijvoorbeeld studiedagen en andere vormingsdagen meer en vlotter georganiseerd worden. Hierdoor kan meer kennis opgebouwd en uitgewisseld worden binnen de federatie. Bovendien kan deze kennis vertaald worden in beter voorbereide en uitgewerkte standpunten.

Twee geïnterviewden hebben het ook over ‘meer middelen’ en ‘een bredere financiële basis’. Verder wordt de link gelegd met professionalisering. In feite gaat het hier over een zelfversterkend proces. Meer middelen leiden tot professionalisering en een professioneel geleide organisatie zal waarschijnlijk meer sponsoring kunnen aantrekken en zorgen voor een beter financieel beheer.

De keerzijde van een collectieve en professionele federatie is dat de huidige middelenvergaring en meer bepaald de ledenbijdragen mogelijk ontoereikend zullen zijn. De vraag kan gesteld worden of de hoge verwachtingen wel kunnen ingelost worden met de huidige bijdragen. Hogere lidgelden kunnen leden ontmoedigen en doen afhaken, wat de achterban dan weer zou doen inkrimpen. Volgend citaat illustreert deze problematiek :

*“Als we die koepelfederatie doen, dan moet het professioneel gerund worden,...dat geeft meteen een zware druk op de middelenvergaring natuurlijk, want om zoiets te doen werken heb je toch al behoorlijk wat geld nodig.”*

Met voorsprong het belangrijkste nadeel dat vermeld wordt, is alles wat te maken heeft met interne verdeeldheid. Zaken die vermeld worden zijn ‘verlies aan impact’ en ‘verlies aan identiteit’. Drie grote spanningsvelden kwamen naar boven. Een eerste heeft te maken met de schaalgrootte van lokale besturen. Grote en kleine gemeenten hebben immers hun eigen specifieke problematieken die vaak erg verschillend zijn. Het topmanagement van een grote stad is eveneens niet te vergelijken met wat het topmanagement wordt genoemd in een kleine gemeente. In de allerkleinste gemeenten kan het zijn dat een managementteam in zijn

minimale bezetting enkel uit een secretaris en een financieel beheerder bestaat, terwijl het in een grote stad om tientallen ambtenaren kan gaan. Een geïnterviewde verwoordt het zo:

*“Je hebt in Vlaanderen gemeenten van 82 inwoners met misschien 2 personeelsleden (...) en je hebt er van bijna een half miljoen en 8000 medewerkers of meer.”*

Twee andere spanningsvelden die aan bod komen zijn die tussen secretaris en financieel beheerder en tussen de decretale graden en de overige topambtenaren. Over een spanningsveld tussen secretaris en financieel beheerder wordt gezegd:

*“Men moet dan ook dezelfde belangen hebben en dat is waarschijnlijk tussen secretaris en financieel beheerder ook niet altijd even evident.”*

Het spanningsveld tussen de decretale graden en de andere leden van het managementteam wordt goed verwoord door volgende citaten:

*“Ik denk dat de decretale graden daar nog niet rijp voor zijn”*

*“Het is niet ondenkbaar dat de bestaande federaties daar toch de eerste viool in willen spelen en dat de leden van de managementteams dan reageren.”*

Al deze spanningsvelden hebben een negatief effect op de interne eensgezindheid binnen de federatie en bemoeilijken dus het proces om tot eensgezinde standpunten te komen.

## **B) Voordelen en nadelen: buiten het theoretisch kader**

Enkele geïnterviewden hebben het over wat kan samengevat worden als het vertalen van de samenwerking in het managementteam. Er wordt gesproken over ‘aansluiting bij de realiteit’ en ‘een volgende logische stap’. Ook wordt verwacht dat de kwaliteit van het lokaal bestuur zal verbeteren. Punten die aangehaald worden zijn ‘de eenheid van bestuur’, ‘de kwaliteit van het lokaal bestuur’, ‘de collegialiteit tussen secretaris en ontvanger’ en ‘de versterking van het lokaal overheidsmanagement’. Deze voordelen hebben niet rechtstreeks te maken met de prestaties van de federaties an sich. Toch is het logisch dat ze in deze studie naar boven komen. De veranderde administratieve context in nasleep van het Gemeentedecreet en meer bepaald de nieuwe manier van werken na de invoering van het managementteam was immers

één van de uitgangspunten van dit onderzoek. Deze nieuwe ambtelijke organisatie heeft eveneens invloed op de federaties die de lokale topambtenaren vertegenwoordigen. De strategische top in gemeenten is uitgebreid, waardoor er mogelijk meer topambtenaren vragende partij zijn voor vertegenwoordiging in een federatie, daar waar in de huidige federaties enkel de decretale graden vertegenwoordigd zijn<sup>8</sup>. Ook dit laatste wordt door één van de geïnterviewden nog extra vermeld als bijkomend voordeel.

Een ander voordeel dat vermeld wordt, heeft betrekking op de syndicale vertegenwoordiging van topambtenaren. Dit kadert opnieuw in de syndicale visie. Van een gezamenlijke federatie wordt verwacht dat ze een syndicale rol zal kunnen spelen en de belangen van topambtenaren zal kunnen verdedigen onder meer in comité C. Een geïnterviewde zegt:

*“Ik verwacht eigenlijk van die centrale beroepsfederatie dat ze in het syndicale overleg hun stem kunnen laten horen, zodat de drie traditionele vakbonden daar ook wat meer naar zouden luisteren en wat meer aandacht aan zullen besteden.”*

Verondersteld wordt dat dit de situatie zal verduidelijken voor alle partijen in het overleg. Belangrijk voor VVSG is ook dat haar rol duidelijker zal worden afgebakend en dat ze ontsnapt aan haar hybride positie. Een geïnterviewde van de VVSG vat het als volgt samen:

*“Het is zuiverder dat de kaderbelangen behartigd worden door een aparte kaderbond; dit zou comfortabeler zijn voor ons, dit zou ook comfortabeler zijn voor het kaderpersoneel en eigenlijk zou dat ten overstaan van de vakbonden ook de zaken zuiverder stellen.”*

Een tweede doel is om betere loon- en arbeidsvoorwaarden te bekommen voor de lokale topambtenaren. De bedoeling is dat hierdoor de arbeidsvoorwaarden concurrentiëler worden met de andere overheden en de privé-sector, waardoor dan beter personeel kan worden aangetrokken en de kwaliteit van lokaal bestuur omhoog gaat. Volgende antwoorden werden genoteerd:

*“De meerwaarde die het zou moeten zijn is ten eerste op het vlak van loon- en arbeidsvoorwaarden.”*

---

<sup>8</sup> Bepaalde andere topambtenaren hebben echter reeds hun eigen verenigingen zoals bijvoorbeeld de VDOR voor de rusthuisdirecteurs en V-ICT-OR voor de ICT-verantwoordelijken.

*“Als je een sterk A-niveau hebt, je hebt sterke secretarissen en ontvangers, is dat ook goed voor het lokaal bestuur.”*

Een nadeel van de syndicale visie is de mogelijke weerstand van de klassieke vakbonden. Eén geïnterviewde meent dat de vakbonden dit zullen interpreteren als een aanslag op hun prerogatieven. Meer bepaald zegt hij:

*“Eigenlijk ontketen je bijna een oorlog tegen de drie grote vakbonden die dat natuurlijk gaan zien als een aanslag op hun eigen positie.”*

### **C) Besluit**

Om uit te maken of de tweede hypothese bevestigd wordt, dient de balans van de voor- en nadelen opgemaakt te worden. Enerzijds wordt een grotere en representatievere organisatie verwacht, die financieel over meer middelen beschikt die bovendien professioneler is en meer expertise kan opbouwen. Daar tegenover staat dan wel dat de interne verdeeldheid dreigt toe te nemen en dat verschillende spanningsvelden de interne eensgezindheid binnen de federatie zullen ondergraven. Ook leidt een grote professionele federatie mogelijk tot een druk op de ledenbijdragen.

Om de herwerkte hypothese te toetsen dient dit vertaald te worden naar de terminologie van de resource-based benadering. In de eerste plaats is het belangrijk dat een gezamenlijke federatie van alle leden van het managementteam over meer primaire toegangsgoederen zou beschikken. Om te beginnen zou een dergelijke federatie omwille van de grotere achterban veel meer wegen op het beleid. De absolute toename van het aantal leden zou het politieke gewicht van de federatie verhogen. Bovendien zou ze veel representatiever zijn voor de lokale sector dan een federatie met enkel secretarissen of financieel beheerders. De Vlaamse overheid kan van een dergelijke federatie veel meer informatie bekomen over de gehele groep van lokale topambtenaren. Door een dergelijke federatie uitvoerig te betrekken bij het opstellen van het beleid, kan de overheid zich er eveneens van verzekeren dat het uiteindelijke beleid voldoende opgevolgd zal worden. Slagkracht, draagvlak, onderhandelingsmacht enzoverder zijn allemaal termen die betrekking hebben op één van de twee primaire hulpbronnen ,namelijk ‘achterban’. De andere hulpbron die als primair onderscheiden werd was ‘expertise’. Bij de onderzochte beroepsfederaties gaat het dan uiteraard niet om technische expertise zoals bijvoorbeeld bij bedrijven het geval is, maar veeleer om

vakinhoudelijke kennis waar de overheid nood aan heeft bij het opstellen van nieuwe of het wijzigen van bestaande wetgeving. Van een gezamenlijke federatie wordt een grotere professionalisering en bijgevolg meer expertise verwacht. Wat de secundaire toegangsgoederen betreft zou een federatie over meer financiële middelen beschikken. Het spreekt voor zich dat dit het uitwisselingsproces tussen de beroepsfederaties en de overheid enkel maar bevordert. Het probleem is wel dat het de huidige middelenvergaring mogelijk onder druk komt te staan, wat dan weer kan leiden tot het afhaken van sommige leden en dus een verminderde achterban. Het belangrijkste nadeel is zoals gezegd de interne verdeeldheid. Interne onenigheid maakt het moeilijker om tot eensgezinde standpunten te komen en kan dus een belangrijke hinderpaal zijn bij het zoeken van toegang tot het beleid. De conclusie dient dus genuanceerd te zijn. Van een gezamenlijke federatie kunnen zowel positieve als negatieve gevolgen verwacht worden, al lijken de positieve wel op te wegen tegen de negatieve. In de praktijk zal het vooral afhangen van hoe wordt omgegaan met de verhoogde kosten en de interne verdeeldheid. Een verstandig financieel beheer en het overwinnen van de interne spanningsvelden zijn ongetwijfeld kritische succesfactoren.

Een aantal andere aspecten vielen hier buiten het theoretisch kader, maar moeten toch worden opgenomen in de discussie. Ten eerste zou een gezamenlijke federatie beter aansluiten bij de NPM-vernieuwingen in het lokaal bestuur en een logische aansluiting zijn bij het streven naar een integraal gemeentelijk beleid. Daarnaast kan een verbetering van loon- en arbeidsvoorwaarden voor de topambtenaren verwacht worden indien gestreefd wordt naar een syndicale rol. Hierin ligt een opportuniteit om deze functies concurrentiëler te maken en zo de kwaliteit van de lokale overheden te versterken. Het nadeel van deze syndicale visie is dat weerstanden zullen moeten overwonnen worden om een oorlog met de vakbonden te vermijden. Daarnaast zijn er de representativiteitsvoorwaarden die een belangrijke juridische hinderpaal vormen. Hoewel de syndicale visie steeds buiten het theoretisch kader behandeld werd, is het toch mogelijk om de link te leggen met de resource-based theorie. Wanneer een gezamenlijke federatie rechtstreeks de belangen van lokale topambtenaren zou behartigen in comité C, dan betekent dat twee dingen. Ten eerste zou niet langer de omweg moeten gemaakt worden via de VVSG. Rechtstreekse toegang betekent minder tussenlagen en dus een vlottere interactie met de overheid. De voorwaarde is dan wel dat de lokale topambtenaren als één groep worden beschouwd. Ten tweede zou zitting in comité C de federatie tot vaste gesprekspartner maken. Een dergelijke geïnstitutionaliseerde positie werkt eveneens een vlotte belangenbehartiging in de hand.

# Hoofdstuk 2: Vlaamse federaties en Nederlandse verenigingen

## 2.1. De vergelijking: most similar cases

De vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland kan in de context van dit onderzoek gezien worden als een vergelijking tussen *most similar cases*. De term is afgeleid uit het comparatieve onderzoek. In strikte zin gaat het om een strategie waarbij de onderzochte *cases* sterk op elkaar gelijken en enkel verschillen wat betreft de afhankelijke variabele, waardoor het makkelijker wordt om de onafhankelijke variabelen te onderscheiden. In dit onderzoek is het vooral de bedoeling om de Vlaamse situatie te spiegelen aan een vergelijkbare buitenlandse *case*. Zoals nog duidelijk gemaakt zal worden leent Nederland zich hier uitstekend toe. Deze bewering dient echter wel genuanceerd te worden, aangezien er hoe dan ook een aantal belangrijke verschillen zijn tussen Vlaanderen en Nederland, uiteraard dienen deze mee opgenomen te worden in de analyse. Het was overigens geenszins de bedoeling een compleet comparatief onderzoek uit te voeren. Het belangrijkste doel van deze vergelijking is om de context van dit onderzoek te verruimen door over de grenzen te kijken en zo met een breder perspectief de Vlaamse situatie te kunnen beoordelen.

## 2.2. Opbouw

Ter inleiding zullen de in het kader van dit onderzoek relevante gelijkenissen en verschillen tussen Vlaanderen en Nederland kort toegelicht worden. Eerst wordt de ruime bestuurlijke context besproken en aansluitend wordt meer specifiek ingegaan op de organisatie van lokale overheden. Daarna komen de Nederlandse beroepsverenigingen<sup>9</sup> aan bod en worden ze geëvalueerd en vergeleken met de Vlaamse federaties. Vervolgens wordt gekeken of de vraag naar meer samenwerking, al dan niet door het creëren van een gezamenlijke beroepsvereniging, ook in Nederland leeft. Tenslotte wordt teruggekoppeld naar de twee hypothesen van dit onderzoek.

---

<sup>9</sup> De term beroepsvereniging wordt in Nederland gebruikt in plaats van beroepsfederatie. Een vereniging is in de Nederlandse wetgeving een rechtspersoon en is vergelijkbaar met een vzw. De termen beroepsvereniging en vereniging zullen afwisselend en door elkaar gebruikt worden.

## **2.3. Gelijkenissen en verschilpunten**

### **2.3.1. Het land en de deelstaat**

Bij het maken van een vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland valt niet te ontkomen aan het staatkundige onderscheid tussen Nederland als land en Vlaanderen als deelstaat. Anders gezegd, Vlaanderen is geëvolueerd van een taalkundig-culturele eenheid naar een staatkundige entiteit, maar blijft onderdeel van het koninkrijk België. De contouren zijn soms specifiek Vlaams en soms nog algemeen Belgisch (Soeters et al., 1994: 233). Wie Nederland en Vlaanderen wil vergelijken dient dan ook tegelijk de vergelijking tussen Nederland en België te maken (Baakman, Maes en Bouckaert, 1994: 235). Een belangrijke vaststelling is dat België en Nederland na de opsplitsing van het Koninkrijk der Nederlanden, aan het eind van de negentiende eeuw een gelijkaardige bestuurlijke structuur vertoonden. De federalisering van België is een cruciaal verschil dat ervoor gezorgd heeft dat de bestuurlijke structuren van beide landen sindsdien toch sterk uiteen zijn gegroeid. Aangezien het gros van de gemeentelijke bevoegdheden tijdens de voorlopig laatste ronde van de staatshervorming naar de gewesten zijn overgeheveld, wordt niet verder ingegaan op het federaliseringsproces. Toch kan niet ontkend worden dat dit proces en de daaruit voortkomende specifieke Belgische structuur een aantal cruciale gevolgen hebben voor de lokale besturen. In hoofdstuk 1 zagen we bijvoorbeeld hoe federale wetgeving een hindernis vormt om syndicale functies toe te kennen aan een Vlaamse beroepsfederatie.

### **2.3.2. Bestuurlijke context**

Qua bestuurlijke context gelijken Nederlandse en Vlaamse lokale besturen op een aantal punten sterk op elkaar en hebben ze een aantal gelijklopende evoluties gekend. Om te beginnen was er oorspronkelijk zowel in België als in Nederland het idee van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Deze structuur vertrekt van een opdeling in drie kringen: de centrale overheid, de provincies als tussenlaag en de gemeenten. België is ondertussen geen gedecentraliseerde eenheidsstaat meer, maar een federale staat. Voor de gemeenten blijft de situatie met drie kringen echter gelijkaardig, waarbij Vlaanderen de rol van centrale overheid heeft overgenomen. Daarnaast werd aanvankelijk zowel in België als in Nederland gekozen voor territoriale en niet voor functionele decentralisatie. Concreet wil dit zeggen dat de gemeenten en provincies geen welomschreven taak kregen, maar op hun eigen grondgebied

dienden in te staan voor alle materies die niet specifiek door de centrale overheid aan anderen waren toegewezen. Binnen deze structuur werd in beide landen ook gestreefd naar een verticaal en horizontaal machtsevenwicht waarbij de drie cirkels elkaar in evenwicht hielden (Baakman et al., 1994: 238). Vanuit deze uitgangspositie hebben de Nederlandse en Vlaamse lokale besturen met een reeks gelijkaardige problemen te maken gekregen en hebben zich een aantal gelijkaardige veranderingen voorgedaan. Zowel de Nederlandse als de Vlaamse lokale besturen zijn geconfronteerd geweest met pogingen tot centralisatie via het uitbreiden van de medebewindstaken. Ook kregen zowel de Nederlandse als de Vlaamse lokale besturen te maken met bezuinigingen die door de hogere overheden op hen werden afgewenteld. Vanuit budgettaire overwegingen, maar ook omwille van overbevraging (vooral via de steeds toenemende medebewindstaken) hebben beide entiteiten een gemeentelijke herindeling gekend, vooral via schaalvergroting. Ook is men in de twintigste eeuw zowel in Nederland als in België massaal functioneel gaan decentraliseren aanvullend op het aanvankelijke systeem van territoriale decentralisatie (Baakman et al., 1994: 239-240).

Naast de structurele is er uiteraard ook de culturele context. Zonder hier in detail op in te gaan kan gesteld worden dat de Vlaamse en Nederlandse bestuursstijlen naar elkaar toe groeien. Dit moet echter niet gezien worden als de eenzijdige aanpassing van de ene stijl aan de andere, maar veeleer als een tweerichtingsproces waarbij beide overheidsculturen vanuit verschillende vertrekpunten dichterbij elkaar komen (Delmartino en Soeters, 1994: 251).

Tenslotte is er de voor dit onderzoek relevante context voor belangengroepen. Zowel Nederland als Vlaanderen kennen op dat vlak een lange corporatistische traditie. Ook dit mag dus als een constante beschouwd worden.

### **2.3.3. De lokale besturen: gemeente en OCMW**

Het hoeft niet te verbazen dat wat betreft de organisatie van de lokale besturen Nederland en Vlaanderen eveneens als *most similar cases* gezien kunnen worden. Reeds in 1851 baseerde de Nederlandse staatsman Rudolf Thorbecke zich bij het ontwerpen van een nieuwe gemeentewet op het toen enige voorhanden voorbeeld: België (Baakman et al., 1994: 239). Uiteraard is er in de loop der tijd heel wat gewijzigd in beide landen. De huidige basisdocumenten zijn de Nederlandse Gemeentewet van 1992 en voor de Vlaamse gemeenten

het Gemeentedecreet dat in werking is getreden sinds 1 januari 2007. De Vlaamse OCMW's moeten het voorlopig nog stellen met de 'Organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn', die in de nabije toekomst echter vervangen zal worden door het OCMW-decreet. De uitgangspunten van het Gemeentedecreet en het OCMW-decreet zijn dezelfde aangezien de Vlaamse Overheid de bestuurlijke regels van gemeenten en OCMW zoveel mogelijk op elkaar wil afstemmen (VVSG, 2007). Een belangrijk onderscheid is uiteraard dat er in Nederland geen autonome organisatiestructuur bestaat, zoals het OCMW in Vlaanderen. Het Nederlandse equivalent zijn de sociale diensten in elke gemeente. Deze maken onderdeel uit van de gemeenten en de organisatie ervan wordt dus door de Gemeentewet geregeld.

### **2.3.4. Organisatiemodellen**

Zowel in Nederland als in Vlaanderen heeft de wetgever bepaald dat het gemeentebestuur instaat voor de organisatie van de gemeentelijke diensten. Artikel 108 van de Nederlandse Gemeentewet stelt: *“De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.”*. Artikel 75 van het Vlaamse Gemeentedecreet stelt: *“De gemeenteraad stelt het organogram van de gemeentelijke diensten vast”*. Dit wil echter niet zeggen dat de centrale overheden op voorhand niet voor ogen hebben hoe de gemeentelijke organisatie er zou moeten uitzien. In deze paragraaf wordt ingegaan op de organisatiemodellen voor lokale overheden en de evoluties die zich daaromtrent in Nederland en Vlaanderen hebben voltrokken, met een focus op de administratieve aspecten ervan.

#### **A) Vlaanderen**

In de literatuur worden traditioneel drie ideaaltypische organisatiemodellen onderscheiden voor Belgische gemeenten: het wettelijk model, het schepensmodel en het diensthoofdenmodel (Bovy, De Leemans, Janssens en Van Opdenbosch, 2002: 5). Het wettelijk model is het model dat door de toen nog federale wetgever beoogd werd in de Nieuwe Gemeentewet. In dit model staan de secretaris en de financieel beheerder rechtstreeks onder het college. De gemeentesecretaris is de centrale schakel tussen de gemeentelijke diensten en de politici. Naast het wettelijke model circuleert ook sinds enige tijd het zogenaamde schepensmodel. In dit model is er rechtstreeks overleg tussen de verschillende diensthoofden en de bevoegde

schepenen. De gemeentesecretaris bekleedt in dit model een soort staffunctie en biedt ondersteuning aan raad en college (Bovy et al, 2002: 7-8). Vanuit bestuurskundige hoek aangespoord, werd voor het Gemeentedecreet in bepaalde gemeenten reeds geëxperimenteerd met het zogenaamde diensthoofdenmodel. Het is dit model dat de inspiratie is geweest voor het decretale model dat nu door de Vlaamse wetgever ingevoerd is. In het diensthoofdenmodel herwint de gemeentesecretaris zijn hiërarchische positie. Hij wordt opnieuw de schakel tussen de politici en de gemeentelijke diensten. De grote verandering is echter dat hij niet langer eenzaam aan de ambtelijke top staat, maar aan het hoofd staat van een managementteam waarvan ook de ontvanger/financieel beheerder en de diensthoofden deel uitmaken (Bovy et al, 2002: 9). Bij het schrijven van dit werkstuk is het OCMW-decreet nog in ontwikkeling, maar alles wijst er op dat de voorgeschreven organisatiestructuur zeer gelijkaardig zal zijn aan die voor de gemeenten.

## **B) Nederland**

In Nederland werkten de meeste gemeenten tot de jaren '70 op basis van het zogenaamde secretarie-dienstenmodel. De secretaris functioneerde als de schakel tussen het bestuur en de administratie. De secretaris en zijn naaste medewerkers, de secretarie<sup>10</sup>, stonden in voor de beleidsvoorbereiding en de gemeentelijke diensten en bedrijven stonden in voor de uitvoering (Derksen, 1996: 94-95). Om verschillende redenen, waarop hier niet zal worden ingegaan, werd de secretaris als centrale figuur in het secretarie-dienstenmodel meer en meer gepasseerd, waardoor rechtstreekse lijnen ontstonden tussen individuele wethouders en bepaalde afdelingen en diensten (Derksen, 1996: 95). Omwille van de vergelijking met het functioneren van beleidsdepartementen op nationaal niveau werd deze nieuwe situatie het departementaal model genoemd (Hendriks en Tops, 2002: 304). Deze situatie waarbij de gemeentesecretaris omzeild wordt en rechtstreekse lijnen ontstaan tussen beleidsdiensten en individuele schepenen valt enigszins te vergelijken met het schepenenmodel in Vlaanderen. Naast een uitholling van de positie van de gemeentesecretaris vervaagde ook de scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Omdat men meende dat het secretarie-dienstenmodel hierdoor ontspoord was, werd gezocht naar nieuwe modellen. Gaandeweg werd het in de meeste gemeenten vervangen door het *concern*- of sectorenmodel. De gemeente wordt in dit model opgedeeld in sectoren volgens bepaalde gemeentelijke taakvelden. Binnen deze sectoren zijn de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering

---

<sup>10</sup> Een specifieke beleidsvoorbereidende dienst zoals de secretarie in Nederland bestaat in Vlaanderen niet.

samengevoegd. De directeuren van deze sectoren vormen samen en onder leiding van de gemeentesecretaris een managementteam, terwijl de secretarie afgezwakt wordt en vooral staffuncties vervult. (Derksen, 1996: 96). Het sectorenmodel vertoont een aantal gelijkenissen met het Vlaamse diensthooftmodel. Vanaf het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw zijn verschillende gemeenten echter begonnen met het overschakelen op een nieuw model: het directiemodel. Dit model moest een antwoord bieden op de ‘verkokering’ onder het sectorenmodel. Verkokering was het gevolg van het samenvoegen van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, waardoor in tegenstelling tot de aangescherpte samenwerking binnen hetzelfde beleidsdomein, de samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen bemoeilijkt werd. In het directiemodel worden beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering terug gescheiden, maar dan beleidsterreinoverstijgend. De secretaris komt terug meer centraal te staan. Een kritiek op het sectorenmodel is immers dat er wel veel gecommuniceerd wordt tussen de sectorhoofden, maar dat zowel de binding met de politiek als met de beleidsafdelingen verloren gaat. Tevens wordt gestreefd naar een plattere organisatie, een beperking van het aantal sectoren en een schrapping van de sectorhoofdenlaag. De meest verregaande vorm van dit model is het zogenaamde gekantelde directiemodel. Hier worden de verticale sectoren van beleidsterreinen vervangen door horizontale werkprocessen om tot een organisatiestructuur te komen volgens ‘de logica van de burger’ (Aardema, 2005:44-45).

### **2.3.5. Administratieve veranderingen in Nederland**

Zowel Vlaanderen als Nederland hebben een evolutie doorgemaakt wat betreft het gemeentelijk organisatiemodel. Nederland lijkt met de intrede van het directiemodel echter een stap verder te staan. Bepaalde aspecten van het directiemodel grijpen terug op de organisatie van voor de invoering van de NPM-ideeën. De vaststelling dat Nederland voorloopt op Vlaanderen is echter niet toevallig. Nederland is op het Europees continent een belangrijke voortrekker geweest bij de invoering van het NPM-gedachtengoed en vervolgens ook van het bijsturen van deze ideeën. Het invoeren van het sectorenmodel in de jaren tachtig was nauw verbonden met het NPM-gedachtengoed. In vergelijking met andere landen zoals Duitsland en Zwitserland werden deze ideeën in Nederland snel toegepast, maar bereikten ze eveneens snel hun hoogtepunt, waarna ze vervangen werden door nieuwe ideeën. Bij de introductie van NPM lag de nadruk op de drie E’s: economy, efficiency en effectiveness. De overheid moest meer aangestuurd worden als een privaat bedrijf en bijgevolg ook gebruik

maken van soortgelijke managementtechnieken. In de jaren negentig kwamen de NPM-ideeën echter onder druk te staan en werd de nadruk verschoven van interne organisatie, naar een nieuwe gerichtheid op de externe omgeving en een denken in termen van ‘burgers’ en niet louter van ‘klanten’. Deze ommekeer in het denken werd veroorzaakt door de vaststelling dat de focus op interne organisatie en management geleid had tot navelstaarderij en dat daarmee de voeling met de behoeften en wensen van de burger afgezwakt was. De nadruk kwam nu te liggen op interactie met en participatie van de burger in het beleid. De drie E’s van het NPM werden vervangen door denkbeelden die opnieuw nauw aansloten bij de drie C’s (consultatie, compromis en consensus) uit de Nederlandse administratieve traditie (Hendriks et al., 2003: 311-312). De snelle opkomst van het NPM-gedachtegoed op lokaal niveau en de eveneens snelle bijsturing daarvan illustreert hoe het Nederlandse administratieve systeem enerzijds zeer ontvankelijk is voor nieuwe administratieve trends en tegelijk toch zeer stabiel is op langere termijn. Het feit dat Nederland voorloopt op andere Europese landen zoals Duitsland en Zwitserland en ook op Vlaanderen heeft te maken met een aantal factoren die inherent zijn aan het Nederlandse politiek-administratieve systeem. Ten eerste is Nederland een unitaire staat waarbinnen nieuwe administratieve theorieën en ideeën snel gecommuniceerd worden dankzij de aanwezigheid van een dicht communicatienetwerk. De VNG speelt trouwens een belangrijke rol in het bevorderen van deze communicatie voor het lokale niveau. Een andere specifieke Nederlandse eigenschap is het pragmatisme waardoor sneller de aansluiting gevonden werd met het Angelsaksische pragmatisme van het NPM (Hendriks et al., 2003: 320). Verder is er ook nog het zogenaamde dynamisch conservatisme. De essentie van het dynamisch conservatisme is dat veranderingen en nieuwe ideeën snel hun ingang vinden, maar vaak beperkt blijven qua diepgang. Bij de invoering van NPM beperkten de veranderingen zich tot werkmethodes, informele codes en overeenkomsten terwijl de tragere veranderingen in Duitsland en Zwitserland veel dieper gingen. In die landen waren er veranderingen van formele regels, procedures en structuren. Een laatste factor is het technocratische karakter van het Nederlandse lokale beleid. Administratieve hervormingen worden in Nederland vanuit de administratie aangedreven en daarom betreft het veranderingen in werkwijze en niet zozeer formeel politieke veranderingen (Hendriks et al., 2003: 318-321).

Dat Vlaanderen een aantal jaren achterloopt op Nederland in het toepassen van nieuwe organisatie-theorieën hoeft dus niet te verbazen. Noch hoeft het als een probleem gezien te worden. Vlaanderen bevindt zich immers in het gezelschap van andere landen zoals Duitsland en Zwitserland waar de hervormingen weliswaar traag waren, maar veel diepgaander en

bijgevolg ook standvastiger dan in het trendgevoelige Nederland. Een voorbeeld is het managementteam dat in Vlaanderen werd opgenomen in het Gemeentedecreet, maar in Nederland niet in de Gemeentewet werd ingeschreven. Deze formele verankering biedt veel meer garanties voor het voortbestaan van het werken met managementteams in de toekomst.

### **2.3.6. Conclusie**

In deze en de voorgaande paragraaf werd duidelijk gemaakt waarom Nederlandse en Vlaamse lokale besturen zo goed met elkaar te vergelijken zijn. Zowel de ruimere bestuurlijke context als de specifieke administratieve organisatie van de lokale besturen zorgen ervoor dat ze als *most similar cases* kunnen beschouwd worden. Toch zijn er een aantal belangrijke verschillen die men niet uit het oog mag verliezen. Een eerste belangrijke verschilpunt is het voor de hand liggende verschil tussen Vlaanderen als deelstaat en Nederland als land. Wat de organisatie van de lokale besturen betreft is er het onderscheid tussen het OCMW als autonome organisatie en de gemeentelijk geïntegreerde Nederlandse sociale diensten. Tenslotte wordt er in Nederland anders omgesprongen met nieuwe managementideeën dan in Vlaanderen.

In wat nu komt zullen de beroepsverenigingen in Nederland besproken worden en zal de vergelijking gemaakt worden met de Vlaamse federaties.

## **2.4. De Nederlandse beroepsverenigingen**

### **2.4.1. De keuze van de verenigingen**

Als men in Vlaanderen spreekt over beroepsfederaties van lokale topambtenaren, spreekt men in Nederland over ‘verenigingen van lokale topfunctionarissen’. De zoektocht naar vergelijkbare beroepsverenigingen in Nederland bracht op zich al een belangrijk inzicht met zich mee over het Nederlandse speelveld. Een navraag bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties leverde het volgende lijstje op van verenigingen voor lokale topfunctionarissen: de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), de Vereniging van Griffiers (VvG), de Vereniging Federatie van Algemene Middelenmanagers bij de Overheid (FAMO) en de Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid (Divosa). Verdere navraag leverde nog de volgende verenigingen op: de Vereniging Directeuren Publieksdiensten (VDP) en de Vereniging van Professionals op het gebied van

Fysieke Leefomgeving (Stadswerk). Deze opsomming toont al meteen aan dat ook in Nederland verschillende organisaties de belangen van verschillende categorieën van lokale topambtenaren behartigen. Het speelveld is dus minstens evens divers als in Vlaanderen.

#### **2.4.2. De VGS, de VvG en Divosa**

De verenigingen die besproken worden zijn de VGS, de VvG en Divosa. De VGS en de VvG vertegenwoordigen de twee Nederlandse wettelijke graden: gemeentesecretarissen en raadsgriffiers<sup>11</sup>. De overige vernoemde verenigingen vertegenwoordigen andere topfunctionarissen waarvan de functies niet wettelijk bepaald zijn en die dus minder vergelijkbaar zijn met de Vlaamse federaties. Van deze verenigingen wordt enkel Divosa in de vergelijking opgenomen. De organisatie is qua ledenbestand vergelijkbaar met de Vlaamse VVOS, met het verschil dat het geen wettelijke graden betreft. Het gaat namelijk om managers gelijkaardig aan OCMW-secretarissen, maar aangezien Nederland geen autonome welzijnsorganisatie zoals het OCMW kent, betreft het ‘gewone’ leidinggevende personeelsleden die in hun beroepsaangelegenheden met een gelijkaardige materie bezig zijn.

De VGS is duidelijk de tegenhanger van de Vlaamse VFG. De functie van gemeentesecretaris is gelijkaardig in Nederland en Vlaanderen. Een belangrijk onderscheid is dat de Nederlandse gemeentesecretaris enkel aan de burgemeester en aan het college verbonden is, terwijl zijn Vlaamse tegenhanger instructies krijgt van de diverse takken van het gemeentebestuur (de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad) (VFG, 2008). Dit heeft alles te maken met het dualisme in de Nederlandse gemeenten. In de volgende alinea, waarin de griffiersfunctie besproken wordt, zal het dualisme meer uitgebreid behandeld worden.

De VvG vertegenwoordigt een wettelijke graad die in Vlaamse gemeenten niet aangetroffen wordt: de raadsgriffiers. In Nederlandse gemeenten bestaat de functie van financieel beheerder immers niet apart, maar wel die van raadsgriffier. Deze functie bestaat nog maar sinds de ‘Wet dualisering gemeentebestuur’ in 2002 in werking is getreden. De raadsgriffier is net zoals de financieel beheerder verbonden aan de gemeenteraad, maar in tegenstelling tot de

---

<sup>11</sup> Naast de belangen van de raadsgriffiers, behartigt de Vereniging van Griffiers ook de belangen van de Griffiers van de Eerste en Tweede Kamer en van de Provinciale Staten. De termen griffier en raadsgriffier worden door elkaar gebruikt.

financieel beheerder staat de griffier volledig onafhankelijk ten opzichte van de gemeentesecretaris. Deze onafhankelijke positie heeft alles te maken met de vernoemde Wet dualisering gemeentebestuur, daarom wordt kort op deze wet ingegaan.

Met de Wet dualisering gemeentebestuur had de Nederlandse overheid voor ogen om naar analogie met de organisatie van de centrale overheid een dualistisch stelsel op gemeentelijk niveau in te voeren ter vervanging van het bestaande monistische stelsel. Een relatie tussen twee bestuursorganen is monistisch als de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij één van beide organen ligt en er dus sprake is van onderschikking. Een relatie tussen twee bestuursorganen is dualistisch als ze allebei eigen originele bevoegdheden bezitten (Derksen, 1996: 35). Om verschillende redenen was het primaat van de politiek op gemeentelijk vlak steeds verder ondergraven en was een situatie ontstaan waarin het college het algemeen bestuur uitmaakte in plaats van de gemeenteraad (Verhoeff en Wever, 2007: 18). Met de invoering van het dualisme in gemeenten werd getracht hieraan te verhelpen en aldus het primaat van de politiek te herstellen. In het monistische stelsel was de gemeenteraad het centrum van het beleid terwijl het college van burgemeester en wethouders als het uitvoerende comité van de gemeenteraad functioneerde (Hendriks et al., 2003: 303). Wethouders werden door de gemeenteraad uit eigen midden gekozen en bleven lid van de gemeenteraad (Derksen, 1996: 35). In het nieuwe dualistische stelsel is er sprake van een nieuwe opsplitsing qua bevoegdheden tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Voor de gemeenteraad ligt de focus meer op vertegenwoordiging en controle, terwijl van het college vooral verwacht wordt dat het zich bezighoudt met het dagelijks management van de gemeente (Hendriks et al., 2003: 303). Met het dualisme werd de functie van griffier gecreëerd en werd de functie van gemeentesecretaris grondig gewijzigd (Verhoeff et al., 2007: 9). Vanaf nu ondersteunt de secretaris enkel nog het college en de griffier de gemeenteraad. De ondersteuning door één persoon van zowel de raad als het college past immers niet in de dualistische logica. Uiteraard zijn gemeentesecretaris en raadsgriffier binnen hetzelfde bestuur gedwongen om tot samenwerking te komen. Een dualistisch bestel impliceert immers niet dat de eenheid van beleid verworpen wordt.

## **2.5. Bevindingen**

Via publicaties, online informatie en een aantal e-mails werd getracht zoveel mogelijk informatie te bekomen over het functioneren van de Nederlandse beroepsverenigingen, de onderlinge samenwerking en de eventuele wens naar meer samenwerking en/of het creëren van een gezamenlijke vereniging.

### **2.5.1. Focus op belangenbehartiging**

Net zoals de Vlaamse beroepsfederaties kunnen de drie Nederlandse verenigingen bestempeld worden als belangenorganisaties. De VGS noemt zichzelf de beroepsvereniging voor gemeentesecretarissen, die haar leden ondersteunt bij hun dagelijks werk en hun belangen behartigt. De vier functies van de VGS worden omschreven als informeren en signaleren, visie vormen en mening geven, onderling adviseren en vertegenwoordigen (VGS, 2008). De VvG behartigt de belangen van griffiers van de Eerste en Tweede Kamer, de Provinciale Staten en gemeenteraden in Nederland. De taken die omschreven worden zijn het handhaven van de positie van de griffier, bevorderen van een kwalitatief hoogstaande uitvoering van de functie, bevorderen van regelmatige contacten, fungeren als gesprekspartner en het behartigen van de materiële en immateriële belangen van de griffier (VvG, 2008). Divosa omschrijft zichzelf in een publicatie als de belangen- en netwerkorganisatie van managers van gemeentelijke diensten voor werk, inkomen en zorg. Tevens wordt gesproken over drie pijlers: lobby en belangenbehartiging, netwerk en kenniscentrum (Divosa, 2006: 11).

Uit deze beschrijvingen blijkt de gelijkenis met de Vlaamse beroepsfederaties. Net als in Vlaanderen staan zij in voor zowel collectieve als individuele belangenbehartiging, bieden ze een informatieplatform aan hun leden, bevorderen ze het contact tussen collega's en bieden ze allerlei soorten vorming aan. Het is echter niet de bedoeling om de Vlaamse en de Nederlandse federaties op al deze aspecten afzonderlijk te vergelijken. Alle organisaties maken gewag van juridische bijstand, congressen, nieuwsbrieven, websites, vormingsdagen of meer informele vormingsactiviteiten. Om deze activiteiten te kunnen beoordelen zou bijvoorbeeld naar de opkomstcijfers bij vergaderingen en congressen of de afnamecijfers van publicaties kunnen gekeken worden. Ook zouden door middel van vragenlijsten gepolst kunnen worden naar tevredenheid over de afzonderlijke functies. Deze oefening wordt hier niet gemaakt en de focus ligt net als in het eerste deel van dit onderzoek op de collectieve belangenbehartigingsfunctie. Een prangende vraag is uiteraard hoe deze belangenbehartiging

verloopt bij de Nederlandse federaties en of ze het er beter van afbrengen dan de Vlaamse federaties.

### **2.5.2. Doen de Nederlandse beroepsverenigingen beter?**

Uit de correspondentie met Divosa blijkt dat deze organisatie alvast tevreden is over de invloed die ze heeft op het beleid. Ook de VvG laat weten dat de griffiers tevreden zijn over de invloed die zij via de vereniging hebben op het beleid. Tevens wordt vermeld dat de vereniging een goede plaats heeft aan vele overlegtafels. Het antwoord van VGS hieromtrent is minder duidelijk, maar niets wijst erop dat er bij hen meer ontevredenheid zou bestaan dan bij de andere twee verenigingen. Alleszins is het opmerkelijk dat er bij geen enkele vereniging sprake is van te weinig invloed op het beleid. Wat verklaart nu deze grotere tevredenheid in Nederland ten opzichte van Vlaanderen? Uit het verzamelde en onderzochte materiaal werden twee belangrijke vaststellingen afgeleid die hier mogelijk één en ander kunnen verklaren. De eerste vaststelling is dat de Nederlandse verenigingen over zichtbaar meer middelen beschikken en veel professioneler georganiseerd zijn. Ten tweede is er de invloed van een vakbond voor kaderpersoneel.

#### **A) Meer middelen en professioneler**

De Nederlandse verenigingen verschillen qua structuur weinig van de Vlaamse. Ze zijn georganiseerd volgens het klassieke model van de meeste verenigingen met een raad van bestuur (eventueel een dagelijks bestuur) en een voorzitter. Een belangrijk verschil is dat de organisatie van de Nederlandse verenigingen veel professioneler is. In Vlaanderen heeft de VFG één voltijdse medewerker, de VLO een halftijdse en de VVOS draait volledig op vrijwilligers. In Nederland hebben zowel de VGS als Divosa een verenigingsbureau met een aantal vaste medewerkers. Divosa spant de kroon met een erg uitgebreide werking, zo is op de site van Divosa een lijst te vinden met meer dan 30 medewerkers, de kern van die medewerkers bestaat uit procesmanagers en de anderen behoren tot verschillende projectteams (Divosa, 2008). Op de website van de VGS worden drie medewerkers vermeld (VGS, 2008). De vereniging van Griffiers moet het stellen met één vaste secretaresse (VvG, 2008). De verklaring voor dit verschil is wellicht dat zowel het ambt van raadsgriffier als de vereniging nog maar 6 jaar bestaan. In ieder geval is deze professionalisering opvallend meer doorgedreven dan bij de Vlaamse federaties. Bijna vanzelfsprekend betekent dit dat de

Nederlandse federaties ook financieel sterker staan. De middelenvergarig gebeurt in Nederland en Vlaanderen nochtans op gelijkaardige wijze via ledenbijdragen, sponsoring van activiteiten en eventueel nog andere kleinere bronnen zoals een tijdschrift. Wanneer de ledenbijdragen worden vergeleken wordt het verschil echter duidelijk. Bij de VvG, de minst geprofessionaliseerde Nederlandse vereniging, bedroeg de jaarlijkse ledenbijdrage in 2006 € 300 (VvG, 2006). Ter vergelijking, de leden van de Vlaamse VVOS betalen € 20 lidgeld per jaar.

## **B) Een vakbond voor kaderpersoneel**

Tijdens het bestuderen van de Nederlandse beroepsverenigingen botste ik op het bestaan van een vakbond die zich in de gemeentelijke sector specifiek richt op het kaderpersoneel. Uit correspondentie met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bleek dat het ging om de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen (CMHF). De organisatie omschrijft zichzelf als een onafhankelijke koepel van beroeps- en belangenverenigingen bij overheid, onderwijs, zorg en bedrijfsleven (CMHF, 2008). De CMHF heeft in de gemeentesector rond de 1000 leden, maar participeert toch mee in het arbeidsvoorwaardenoverleg. De CMHF heeft de status als representatieve vakorganisatie bekomen als deel van de ruimere Vakcentrale voor middengroepen en hoger personeel (MHP). DE MHP is een politiek en ideologisch volledig neutrale organisatie en één van de drie grote Nederlandse vakbonden. Ze behartigt de belangen van vier aangesloten werknemersorganisatie (waaronder de CMHF) en op die manier vertegenwoordigt ze ruim 160.000 leden, zowel uit de privésector als uit de overheid. Via verschillende rechtszaken heeft deze vakbond haar plaats als erkende en representatieve vakbond weten af te dwingen (Wagenaer, 1999). Als lid van de MHP is de CMHF dus een representatieve organisatie, ook voor het gemeentelijke CAO-overleg.

In Nederland wordt over arbeidsvoorwaarden onderhandeld in het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA). In het LOGA wordt tussen de vakbonden en de werkgeversorganisatie onderhandeld over de 'CAO gemeenten'<sup>12</sup>. Aan werkgeverszijde onderhandelt het College voor Arbeidszaken (CvA) in naam van de VNG en aan werknemerszijde zetelen de vakbonden ABVAKABO FNV, CNV Publieke Zaak en CMHF (VNG,2006). De afspraken in de CAO worden verwerkt in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) en uitgewerkt in de Uitwerkingsovereenkomsten

---

<sup>12</sup> Hoewel het niet gaat om een CAO in de zin van artikel 1 van de Wet op de CAO, wordt de laatste jaren toch deze benaming gebruikt omwille van de ingeburgerdheid van deze term (Sprengers, 2005: 1)

(UWO), gezamenlijk de CAR-UWO regeling genoemd (CAR-UWO, 2008). De CAR-UWO regeling is de Nederlandse rechtspositieregeling. De CAR is voor alle gemeenten bindend behalve voor de vier grote steden<sup>13</sup> die enkel gebonden zijn aan een aantal primaire afspraken. De UWO is enkel bindend voor de gemeenten die zich er bij hebben aangesloten (VNG, 2006).

De aanwezigheid van een kadervakbond in het gemeentelijk arbeidsvoorwaardenoverleg is iets waar de aanhangers van de syndicale visie in Vlaanderen naar streven en wat in Nederland dus reeds een realiteit is. Als we de logica van de syndicale visie volgen, dan moeten we concluderen dat de syndicale belangen van het gemeentelijk kaderpersoneel en dus ook van de topambtenaren in Nederland veel beter behartigd worden dan in Vlaanderen. Belangrijk is wel dat dit ook onrechtstreeks kan verlopen. De beroepsfederaties VGS, VvG en Divosa zijn bijvoorbeeld niet als organisatie aangesloten bij de koepel CMHF en bovendien tellen ook de andere vakbonden heel wat kaderpersoneel onder hun leden. Het is dus niet enkel de CMHF zelf die betere arbeidsvoorwaarden afdwingt, maar door het eenvoudige feit dat een kadervakbond bestaat, worden de andere vakbonden onder druk gezet om zelf meer te doen voor het hoger kader. Als we uitgaan van de veronderstelling dat de syndicale belangen in Nederland beter behartigd worden, dan kan een volgende logische conclusie zijn dat de beroepsverenigingen er minder aandacht aan zullen schenken en zich meer op het inhoudelijke zullen richten. Zo blijkt bijvoorbeeld uit een e-mail dat Divosa zich vooral richt op de uitvoering van het beleid. De VNG richt zich op het 'wat?', zo wordt gesteld, terwijl Divosa zich richt op het 'hoe?'. De belangenbehartigingfunctie van Divosa is grotendeels inhoudelijk gericht op de immateriële beroepsbelangen. Dit blijkt ook uit een publicatie van Divosa waarin vermeld wordt dat de belangenbehartiging zich in de eerste plaats richt op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, terwijl het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet vermeld wordt. De vraag die bij de belangenbehartiging van Divosa centraal staat, is: "Hoe kunnen gemeenten een zo groot mogelijke kwaliteit bieden in de uitvoering van de sociale zekerheid binnen de kaders van het Rijk?" (Divosa, 2006: 14) Kortom het gaat bij Divosa meer om het inhoudelijke, het optimaliseren van de beleidsuitvoering zowel naar de burger toe als naar het gemeentelijk personeel toe dat instaat voor de uitvoering. Dit voorbeeld illustreert de meer inhoudelijke focus van Nederlandse

---

<sup>13</sup> De vier grote steden of de G4 zijn Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Zij zijn enkel gebonden aan de afspraken met betrekking tot de primaire loonsontwikkeling, de arbeidsduur, algemeen aanvullende afspraken met betrekking tot ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Voor het overige arbeidsvoorwaarden onderhandelen zij afzonderlijk in hun eigen lokale Georganiseerd Overleg (CNV Publieke Zaak, 2006).

beroepsverenigingen. Ze verkeren in een comfortabelere positie dan de Vlaamse federaties daar ze zich minder zorgen moeten maken om de syndicale vertegenwoordiging. De veronderstelling is dat zij zich net daarom ten volle kunnen concentreren op het inhoudelijke werk, wat mogelijk de grotere tevredenheid mee kan verklaren.

### **2.5.3. Samenwerking**

Qua belangenbehartiging blijken de Nederlandse verenigingen het er beter vanaf te brengen dan de Vlaamse federaties. Interessant is de vraag of er in Nederland dan nood en vraag bestaat naar samenwerking tussen de verenigingen en/of er zoals in Vlaanderen vraag is naar hervorming. Uit navraag blijkt dat er samenwerking is tussen de federaties, met name de VGS werkt samen met zowel de VvG als met Divosa. Belangrijker is echter dat het niet over een vergaande samenwerking gaat en vooral ad hoc gebeurt. Een aantal citaten uit e-mails van de federaties illustreren dit:

*“Er is geen sprake van intensieve samenwerking. De verenigingen zoeken elkaar op als daar aanleiding toe is”*

*“De samenwerking wordt verzocht en verkregen waar gewenst en relevant. Ik verwacht dat de andere partijen er net zo over denken”*

Op de vraag of meer samenwerking gewenst is kan hier geen antwoord worden gegeven omdat de antwoorden verdeeld waren. Divosa beantwoordde deze vraag positief, terwijl de VvG eerder neutraal bleef en de VGS ronduit beweerde dat deze vraag wat hen betreft niet bestaat. Opmerkelijk is dat het uitgangspunt van Divosa om voor meer samenwerking te pleiten opnieuw inhoudelijk geïnspireerd is vanuit het streven naar een integrale benadering van de burger. De verdeeldheid tussen de federaties werkt door in de meningen ten opzichte van een gezamenlijke federatie. Voor Divosa staat deze optie open:

*“Ook de vraag tot samenbundeling is wel aan de orde geweest. Wat Divosa betreft staat die vraag ook nog steeds open.”*

De VGS ziet een gezamenlijke federatie echter niet zitten omwille van uiteenlopende interesses:

*“Werkzaamheden en interessegebieden lopen sterk uiteen, belangen zijn verschillend, er kan soms zelfs sprake zijn van tegengestelde belangen, dus zeker geen reden om te fuseren.”*

## **2.6. Besluit**

Voor het tweede deel van dit onderzoek werden de Vlaamse beroepsfederaties vergeleken met gelijkaardige Nederlandse verenigingen. Net als in Vlaanderen hebben de verschillende beroepsgroepen in Nederland een eigen federatie. De Nederlandse verenigingen zijn professioneler, beschikken over meer middelen en zijn meer inhoudelijk georiënteerd.

Over het algemeen lijkt er een grotere tevredenheid te bestaan over de behartiging van de belangen. Samenwerking is vooral functioneel en vindt eerder sporadisch plaats. Of er vraag is naar meer samenwerking en of er ideeën circuleren over een gezamenlijke federatie is onduidelijk.

Wanneer teruggekoppeld wordt naar de hypotheses van dit onderzoek, dan bevestigen deze resultaten de tekortkomingen van de Vlaamse federaties. De Nederlandse verenigingen beschikken over de professionaliteit en middelen die de Vlaamse federaties missen. Belangrijk is wel dat deze professionaliteit in Nederland niet samengaat met een gezamenlijke federatie. Een gezamenlijke federatie is dus niet de enige weg naar professionalisme.

De belangrijkste vaststelling is misschien wel het bestaan van een vakbond voor kaderpersoneel, de CMHF. In feite leunt Nederland hierbij sterk aan bij het ideaalbeeld van wat in het eerste hoofdstuk de syndicale visie werd genoemd. In Nederland worden de syndicale belangen van het kaderpersoneel gezamenlijk behartigd, terwijl de afzonderlijke beroepsverenigingen blijven bestaan als adviesorganen en kennis- en vormingscentra voor hun leden. Via het lidmaatschap van de brede, erkende kadervakbond MHP, is de CMHF erin geslaagd om aan de Nederlandse representativiteitscriteria te voldoen. Het is interessant om te onderzoeken of een dergelijke structuur ook in Vlaanderen mogelijk is. Probleem hierbij is wel dat met de huidige representativiteitscriteria van het federale vakbondsstatuut de

erkenning van een Vlaamse organisatie niet mogelijk is<sup>14</sup>. Deze horde hoefde men in Nederland uiteraard niet te nemen.

---

<sup>14</sup> Bedoeld wordt hier het criterium dat stelt dat een werknemersorganisatie moet aangesloten zijn bij een in de NAR vertegenwoordigde vakorganisatie.

## Hoofdstuk 3: Draagvlakanalyse

### 3.1. Draagvlak

Voor het derde en laatste luik van dit werkstuk werden een aantal interviews uitgevoerd bij gemeente- en OCMW-secretarissen en financieel beheerders. De opzet van deze interviews was om 'in het veld' een aantal mensen te bevragen, om zo los van alle theoretische verwachtingen het draagvlak te testen voor het experimentele idee van een collectieve federatie voor alle leden van het managementteam. Volgens een algemene definitie kan een draagvlak omschreven worden als:

*“een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt”*  
(Ruelle en Bartels, 1998: 405)

Het draagvlak dat hier gemeten wordt betreft niet de evaluatie van een politieke situatie, maar wel van een verandering in de interne organisatie van de beroepsfederaties voor lokale topambtenaren. Het komt er dus op aan om te achterhalen welke steun en/of weerstand er voor dit idee bestaat bij de doelgroep zelf. Er werden een aantal interviews uitgevoerd om dit te meten. De vragen in de interviews kunnen, los van de volgorde waarin ze gesteld werden, opgedeeld worden in drie delen. Eerst en vooral werden vragen opgesteld rond de twee hypothesen, met andere woorden de evaluatie van de huidige federaties en de evaluatie van een gezamenlijke federatie. Daarnaast werden nog een aantal extra vragen gesteld om het draagvlak voor een federatie met syndicale functies te testen.

### 3.2. De resultaten

#### 3.2.1. Evaluatie van de huidige beroepsfederaties

Een deel van de vragen polste naar de evaluatie van de huidige beroepsfederaties. Om te weten of er een draagvlak is voor verandering is het immers belangrijk om inzicht te hebben in hoe de huidige situatie geëvalueerd wordt.

## **A) Functies**

Bij het begin van elk interview werd aan elke contactpersoon gevraagd welke functies zijn federatie vervult. Uit de spontane antwoorden hierop kan iets afgeleid worden over het belang dat gehecht wordt aan de verschillende taken die de beroepsfederaties vervullen. Het is opvallend dat slechts twee geïnterviewden verwijzen naar de collectieve belangenbehartiging ten opzichte van de Vlaamse overheid. Eén geïnterviewde heeft het over ‘belangenbehartiging voor de OCMW-secretarissen’, een andere bestempelt zijn federatie als een ‘adviesorgaan’. Aangezien het om een kleine steekproef gaat, heeft het geen zin om hier statistische conclusies uit te trekken, maar het lijkt er toch een indicatie van te zijn dat in het veld meer belang wordt gehecht aan andere functies zoals informatie-uitwisseling, vorming, bijeenkomsten en individuele belangenbeharting, aangezien deze bijna steeds vernoemd werden.

## **B) Tevredenheid**

De vraag naar tevredenheid werd opgesplitst in tevredenheid over de belangenbehartiging enerzijds en tevredenheid over de overige functies zoals vorming, informatie-uitwisseling en rechtsbijstand anderzijds. Geen van de respondenten is ronduit ontevreden over de werking van de federatie. Wat betreft de collectieve belangenbehartiging wijzen sommigen wel op een aantal gebreken. Enkele citaten illustreren dit:

*“belangenbehartiging, algemeen dan, dus opkomen voor alle belangen, dat gebeurt te weinig”*

*“Ik weet dat ze bijvoorbeeld proberen als er nieuwe wetgeving in aantocht is om toch wat politiekers te contacteren of toch wat te lobbyen, maar dat heeft doorgaans weinig resultaat.”*

Over de overige taken van de federaties bestaat een bijna unanieme tevredenheid, op één respondent na die de informatie-uitwisseling ‘soms wat magertjes’ vindt.

## **C) Samenwerking**

Aan alle geïnterviewden werd ook gevraagd of de federaties samenwerken en tenslotte of meer samenwerking wenselijk zou zijn.

Wat de samenwerking met de andere federaties betreft, menen verschillende respondenten dat die beperkt is. Enkele antwoorden illustreren dit:

*“Ik weet dat er toch wel wat samenwerking is, maar eerder beperkt.”*

*“Samen is er eigenlijk heel weinig te doen.”*

Door sommigen wordt aangehaald dat dit te maken heeft met tegengestelde belangen en/of rivaliteit tussen de decretale graden. Enkelen geven ook aan dat ze weinig zicht hebben op die samenwerking omdat ze er te ver vanaf staan. Over de vraag of er meer samenwerking zou moeten zijn tussen de federaties, zijn de meningen verdeeld. Enkelen antwoorden positief. Een respondent zegt:

*“dat zou kunnen verbeteren, want ik denk dat hoe langer hoe meer secretarissen en ontvangers toch wel een beetje op dezelfde lijn beginnen staan en samenwerken.”*

Anderen halen het argument van meer slagkracht aan. Een geïnterviewde heeft het bijvoorbeeld over ‘een grotere drukkingsgroep’. Eén respondent meent dat schaalvergroting ook de eerste stap is naar professionalisering. Anderen wijzen erop dat de samenwerking zich moet richten op de belangen die gemeenschappelijk zijn. Volgend citaat illustreert dit het best:

*“Ik vind dat ze zoveel mogelijk moeten samenwerken, daar waar ze naar een gemeenschappelijk doel streven.”*

Toch valt ook een kritische noot te horen. Eén respondent meent dat de nood aan samenwerking niet overroepen dient te worden omdat de taken van de decretale graden duidelijk afgebakend zijn in de wetgeving:

*“Behoeft om veel te overleggen als federatie is er volgens mij niet om de eenvoudige reden dat de kaarten duidelijk liggen vanuit de regelgeving.”*

### 3.2.2. Een gezamenlijke federatie?

Een aantal vragen waren erop gericht om het eigenlijke draagvlak voor een collectieve federatie te testen. Gevraagd werd of een gezamenlijke federatie een goed alternatief zou zijn voor de huidige federatie. Afzonderlijk werd vervolgens gevraagd naar de voor- en nadelen van een gezamenlijke federatie. Daarnaast werd gepolst naar welke weerstanden de respondent meer in het algemeen verwacht. Als extra element werd de vraag gesteld over welke categorieën ambtenaren precies tot deze federatie zouden moeten of mogen behoren.

De antwoorden worden hier niet vraag per vraag beantwoord. In plaats daarvan worden de grote tendensen besproken die in de antwoorden naar boven kwamen.

Allereerst blijkt dat het idee van een gezamenlijke federatie geen radicale weerstand oproept. Iedereen kan zich wel op één of andere manier verzoenen met het idee van een gezamenlijke federatie. Een aantal voordelen die opgenoemd worden doen sterk denken aan de voordelen die reeds besproken werden in het eerste deel van dit onderzoek. Volgende antwoorden klinken bekend in de oren: ‘geloofwaardigheid’, ‘ééndracht’, ‘slagkracht’, ‘efficiëntie’ en ‘een bredere visie’. De steun voor een gezamenlijke federatie blijkt echter niet onvoorwaardelijk. In verschillende antwoorden komt een belangrijk aandachtspunt naar boven, namelijk het behoud van eigenheid voor de bestaande federaties. Dit is misschien wel de belangrijkste vaststelling van heel deze draagvlakanalyse en vormt een rode draad doorheen de antwoorden. Voor sommigen is de oplossing om beiden naast elkaar te laten bestaan:

*“Een alternatief? Ze zouden beiden moeten bestaan eigenlijk”*

*“Het is niet dat dat de rest afschaft, dat zou bijkomend zijn.”*

Een variant hierop is de ‘koepelfederatie’:

*“Een overkoepeling waar dus eventueel standpunten op elkaar afgestemd worden, dat zou zeker moeten kunnen vind ik”*

Nog een andere manier is het werken met pijlers:

*“Ik denk dat zelfs als je er één federatie van zou maken, dat het nog nodig is om binnenin pijlers te maken.”*

De reden waarom het behouden van eigenheid zo belangrijk is blijkt uit tal van antwoorden. Samengevat komt het erop neer dat de belangen van de verschillende topambtenaren uiteen lopen en dat de vrees bestaat dat dit in een gezamenlijke federatie tot spanningen en onenigheid zou leiden. Men heeft het ondermeer over ‘spanningen tussen de federaties’, ‘interne wrijvingen’, ‘uiteenlopende belangen’ ‘verschillende interessesferen’, ‘verlies aan identiteit’, ‘tegengestelde belangen’, ‘eigenheid prijsgeven’ en ‘verschil in visie’.

Afgezien van een aantal nuanceverschillen liepen de antwoorden van de respondenten op de voorgaande vragen erg gelijk. Niets is echter minder waar wat de samenstelling van de federatie betreft. De antwoorden variëren van een minimale samenstelling met enkel de secretarissen en de provinciegriffiers, tot alle leden van het managementteam. Tussen deze twee uitersten liggen nog varianten zoals een federatie van de decretale graden of de decretale graden aangevuld met commissarissen en korpschefs en tenslotte een federatie van de decretale graden en de provinciegriffiers. Een bijkomende aandachtfactor die samenhangt met zowel de functies als met de samenstelling van een gezamenlijke federatie is de schaalgrootte van gemeenten. Een geïnterviewde wijst erop dat managementteams nog niet even lang bestaan in alle gemeenten en van gemeente tot gemeente verschillend zijn samengesteld. Een andere geïnterviewde meent dat gemeentegrootte nauw samenhangt met de aard van de materie en de problemen waarmee men te maken krijgt. Volgend antwoord illustreert dit:

*“Ik zou zeker op basis van gemeentegrootte in kleinere groepjes zo af en toe eens samenkomen. Het heeft weinig zin om over zaken als de RSZ van het rusthuis te praten, of daar iemand voor te laten komen om dat zo eens totaal uit te leggen als daar ik weet niet hoeveel OCMW’s zijn die geen rusthuis hebben.”*

### **3.2.3. De syndicale visie**

Een derde blok werd ontworpen voor het afzonderlijk testen van de syndicale visie. Hoewel het idee van een syndicale federatie niet los hoeft te staan van het inhoudelijke, kwam de syndicale visie doorheen het onderzoek toch vaak naar voren als een bijzondere variant op het thema. Daarom werden een aantal specifieke vragen opgesteld.

### **A) Syndicalisatie van topambtenaren**

Aan alle geïnterviewden werd gevraagd of ze gesyndiceerd waren. Drie van de zes zei aangesloten te zijn bij een vakbond. Bij het polsen naar tevredenheid over de belangenbehartiging door die vakbond werd bevestigd dat de vakbonden hierin tekort schieten. Het besef is duidelijk aanwezig dat de vakbonden te weinig de kar trekken van de topambtenaren. Enkele antwoorden luiden als volgt:

*“Ik maak me daar geen illusies over naar de topambtenaren toe.”*

*“Ik heb daar nog nooit gebruik van gemaakt, ik ben daar zelfs nog nooit geweest.”*

De reden van lidmaatschap is veeleer pragmatisch en is gericht op een goede verstandhouding in het eigen bestuur, dat blijkt uit dit antwoord:

*“Een reden is misschien ook de goede relatie die ik met die mensen onderhoud, als je lid bent, dan kan je ook veel gemakkelijker tot overeenkomst komen rond heikele dossiers.”*

Een andere motivatie is de solidariteit met de andere werknemers:

*“Specifiek naar mijn situatie verwacht ik daar niet te veel van, het is meer vanuit een algemeen solidariteitsprincipe denk ik.”*

### **B) Syndicale functies?**

Tenslotte werd dan de vraag gesteld of een gezamenlijke federatie ook syndicale functies zou mogen vervullen. Hierover zijn de meningen gelijk verdeeld in een ja- en een nee-kamp.

Voor de voorstanders is een syndicale organisatie een belangrijk streefdoel. Een citaat hieromtrent:

*“Als ze er zou komen, dan zou dat zeker een streefdoel zijn om de echt syndicaal vertaalkbare strevens te gaan behartigen.”*

Een andere respondent is eveneens voorstander, maar benadrukt dat het om een neutrale organisatie moet gaan:

*“Voor mij mag die syndicale functies vervullen, maar dan buiten elke politieke kleur.”*

Eén van de voorstanders is echter kritisch en verwacht weinig enthousiasme van overheidswege:

*“Ik denk niet dat men daar vanuit de overheid op staat te springen om met nog meer mensen aan tafel te gaan zitten.”*

De tegenstanders zien het niet zitten dat de beroepsfederaties zich ook met syndicale zaken zouden inlaten. Zij menen dat het inhoudelijke en het syndicale gescheiden moeten blijven. Antwoorden werden gegeven zoals:

*“Ik zou een beroepsfederatie altijd los zien van wat een vakbond doet”*

*“Ik vind niet dat de vakorganisatie eigenlijk een syndicale taak op zich moet nemen.”*

Tegenstanders onderbouwen deze visie met verschillende argumenten. Het idee van een soort algemene kadervakbond zou omwille van het neutrale karakter geen of te weinig invloed hebben:

*“Meestal hebben die vakbonden toch invloed omdat ze een bepaalde politieke strekking hebben en als achterban tellen voor een bepaalde politieke strekking.”*

Een ander probleem is dat het invoeren van syndicale functies in de beroepsorganisatie als inbreuk kan gezien worden op de privésfeer:

*“Dan kom je eigenlijk een beetje in de privésfeer van het personeel terecht, want niemand van de werkgevers weet of zijn leden eigenlijk gesyndiceerd zijn.”*

Een laatste argument is dat de topambtenaren eigenlijk geen nood hebben aan de klassieke vakbonden, noch aan een kadervakbond, aangezien de VVSG al instaat voor de

belangenbehartiging. Deze mening staat lijnrecht tegenover het achterliggende idee van de syndicale visie. Een respondent verwoordt het als volgt:

*“VVSG en dan de verenigingen op zich, VLO, VVOS, die spelen eigenlijk een beetje vakbond vind ik.”*

### **3.3. Besluit**

Als ultieme praktijktoets werd voor de laatste fase van dit onderzoek een draagvlakanalyse uitgevoerd. Zoals bij elke discussie over verandering of hervorming, is het van groot belang dat geweten is hoe de betrokkenen zelf, de doelgroep, er tegenover staat. Nieuwe ideeën kunnen worden opgedaan en de bestaande ideeën kunnen verder worden uitgewerkt. Een verandering die op papier alleen maar voordelen met zich meebrengt, kan in de praktijk op een mislukking uitdraaien als onvoldoende rekening wordt gehouden met gevoeligheden, verzuchtingen en wensen die in het werkveld zelf leven. In de vragen werd getracht om de hypothesen rechtstreeks aan de praktijk te toetsen. Daarnaast werden ook een aantal extra elementen opgenomen die in dit onderzoek als aandachtspunten naar boven zijn gekomen en die betrekking hebben op de functies en de samenstelling van een gezamenlijke federatie.

Uit de antwoorden bleek dat functies zoals vorming, informatie-uitwisseling en juridische bijstand door de betrokken ambtenaren belangrijker worden geacht dan de belangenbehartigingsfunctie. Dit kan meteen als kritiek gelden op de centrale plaats die de belangenbehartigingsfunctie in dit onderzoek toebedeeld kreeg. Tegelijk is het net over de belangenbehartiging dat de meeste ontevredenheid bestaat, terwijl over de andere taken nauwelijks klachten zijn. Om een meerwaarde te creëren zou een gezamenlijke federatie zich dus vooral op het tekortschietende belangenbehartigingsaspect moeten toespitsen. Een belangrijke conclusie van deze draagvlakanalyse is dat niemand zich echt radicaal tegen het idee van een gezamenlijke beroepsfederatie lijkt te verzetten. Bijna iedereen is voorstander van een uitvoerige samenwerking tussen de verschillende categorieën van topambtenaren. Het daadwerkelijk samenvoegen van de federaties is een stap verder, maar is aanvaardbaar zolang er garanties zijn dat elke groep zijn eigen identiteit kan behouden, ofwel doordat de huidige federaties blijven bestaan naast een gezamenlijke federatie, ofwel door hiervoor garanties in te bouwen in de structuur van een gezamenlijke federatie. De belangrijkste knelpunten hebben

betrekking op de samenstelling en de functies van een gezamenlijke federatie of met andere woorden op de vragen: “Welke ambtenaren zullen deel uitmaken van de federatie?” en “Welke functies zal de federatie vervullen?”. Over beide punten bestaat behoorlijk wat onenigheid onder de geïnterviewden, bovendien zijn beide aspecten nauw met elkaar verweven. Zowat iedereen is het erover eens dat de federatie zich moet richten op de belangen die gemeenschappelijk zijn. Deze gemeenschappelijke belangen worden echter niet door iedereen op dezelfde manier begrepen. Afhankelijk van hoe de federatie is samengesteld zijn er ook verschillende gemeenschappelijke belangen. De verdeeldheid over de vraag of een gezamenlijke federatie syndicale functies mag opnemen illustreert treffend hoezeer de meningen verdeeld zijn. Voor sommigen is een syndicale organisatie het einddoel, terwijl het voor anderen ondenkbaar is dat een beroepsfederatie syndicale functies zou opnemen. De meningen zijn het meest verdeeld wat betreft de samenstelling van de federatie. Het basisidee om een federatie te maken voor alle leden van het managementteam wordt lang niet door iedereen ondersteund. Allerlei varianten werden vernoemd, opvallend was wel dat geen enkele opvatting ruimer ging dan de leden van het managementteam. Tenslotte gaven de interviews aan dat rekening moet gehouden worden met de factor schaalgrootte wanneer gedacht wordt over de samenstelling en de functies van een gezamenlijke federatie. De grootte van gemeenten is immers vaak bepalend voor de aard van de problematieken waarmee ambtenaren te maken krijgen en voor de samenstelling van het managementteam.

## **Deel 3: Conclusies van het onderzoek**

## Conclusies

In deze masterproef werd het bijzonder actuele idee van een gezamenlijke beroepsfederatie voor lokale topambtenaren onderzocht. Het doel was om een wetenschappelijke eindverhandeling te schrijven, die tevens als werkdocument in de praktijk bruikbaar is. De onderzoeksvraag luidde als volgt: *“Heeft Vlaanderen nood aan een gezamenlijke federatie voor lokale topambtenaren?”* Deze vraagstelling kan misleidend zijn, daar het perspectief waarvan vertokken werd niet dat van de Vlaamse Overheid is, maar dat van de federaties zelf. Met een gezamenlijke federatie wordt een federatie bedoeld voor alle topambtenaren van de managementteams in gemeente en OCMW. In het kader van deze onderzoeksvraag werden twee hypotheses opgesteld, die de rode draad vormden doorheen het onderzoek. Het empirische luik was onderverdeeld in drie hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk werden de hypotheses getoetst binnen het kader van de theorie rond belangengroepen. Het tweede hoofdstuk verruimde de context door vergelijking met Nederland en in het derde hoofdstuk werd tenslotte een draagvlakanalyse uitgevoerd. De data werden verzameld aan de hand van literatuur, interviews, het doornemen van websites en publicaties en correspondentie via e-mail.

Het onderzoek bevestigt de veronderstelling dat de huidige Vlaamse federaties voor lokale topambtenaren (VFG, VLO en VVOS) een aantal belangrijke gebreken vertonen. De federaties zijn te klein om op het beleid te wegen en worden door de overheid volop tegen elkaar uitgespeeld. Een collectieve federatie kan hieraan verhelpen door het vergroten van slagkracht en representativiteit. Bovendien zal door het samenvoegen van expertise en middelen een dergelijke federatie makkelijker kunnen professionaliseren. Het Nederlandse voorbeeld toont echter dat samensmelten niet de enige weg hoeft te zijn naar professionalisering. De Nederlandse functionarissen verenigen zich ook apart, maar doen dat op een veel professionelere wijze. Een bijkomend argument dat pleit voor een gezamenlijke federatie is dat ze beter zou aansluiten bij het streven naar een integraal lokaal beleid. In Nederland is deze behoefte mogelijk minder groot, daar de sociale diensten reeds integraal deel uitmaken van de gemeenten. Bovendien zijn de nieuwste organisatiemodellen en managementideeën er niet meer primair gericht op integraal beleid, maar wel op het organiseren van werkprocessen.

Belangrijk is dat van in het begin rekening zal moeten gehouden worden met interne spanningen. Het samenvoegen van verschillende categorieën ambtenaren en managementteamleden van zowel grote als kleine gemeenten brengt bepaalde spanningsvelden met zich mee. Deze spanningsvelden moeten meegenomen worden wanneer gedacht wordt aan de structuur voor een centrale federatie. Deze conclusie wordt bevestigd in de draagvlakanalyse. Daaruit blijkt dat niemand zich verzet tegen het idee van een gezamenlijke federatie op voorwaarde dat in de opbouw voldoende aandacht geschonken wordt aan de belangen van de afzonderlijke groepen. Ook blijkt dat de meningen grondig verdeeld zijn over welke functies een collectieve federatie mag vervullen en hoe ze samengesteld dient te zijn. Algemeen geldt dat er samenwerking moet zijn rond die belangen die gemeenschappelijk zijn. Niet iedereen heeft hierover echter dezelfde visie. Qua samenstelling is een federatie voor alle leden van het managementteam de meest logische volgende stap naar een integraal gemeentelijk beleid, maar anderzijds is dit ook de maximale invulling waarvoor in het veld een draagvlak te vinden is, met een tendens naar een kleinere federatie van enkel de decretale graden. Kortom een collectieve federatie is wenselijk, maar het is minder duidelijk of het haalbaar is om onmiddellijk te starten met een federatie voor alle leden van het managementteam. Een geleidelijke aanpak, beginnende bij een samenbundeling van de decretale graden lijkt op dit moment een meer haalbare kaart.

Een ander aandachtspunt bij deze onderneming is het onder controle houden van de kosten. Te hoog oplopende lidgelden kunnen immers een reden zijn voor leden om af te haken. De hogere lidgelden in Nederland tonen aan dat een professioneel gerunde organisatie zijn prijs heeft. Hier staat tegenover dat de investering in professionalisering zichzelf voor een deel kan terugverdienen door een efficiëntere werking en middelvergaring. Een verstandig financieel beheer en een heldere communicatie hieromtrent is ongetwijfeld van uitzonderlijk belang voor het succes van een centrale federatie.

Een bijzondere variant op het onderwerp is het creëren van een federatie met syndicale functies. Doorheen de studie werd deze opvatting aangeduid als de syndicale visie. Zo ontworpen zou de federatie het overleg over loon- en arbeidsvoorwaarden in comité C zuiver kunnen stellen. Op die manier kan eveneens een bijdrage worden geleverd aan een kwalitatief beter bestuur. De Nederlandse casus illustreerde deze visie. Een kadervakbond richt zich daar specifiek op het kaderpersoneel bij lagere overheden en onderhandelt mee over de loon- en arbeidsvoorwaarden. De afzonderlijke verenigingen voor de verschillende categorieën van

ambtenaren bestaan daarnaast en richten zich vooral op het inhoudelijke. Deze situatie lijkt bevredigender te zijn dan de huidige situatie in Vlaanderen. Uit de draagvlakanalyse blijkt echter dat de meningen over een federatie met syndicale functies verdeeld zijn. De helft is voor en de andere helft is tegen. Indien toch voor deze optie gekozen wordt, is het cruciaal dat hierover tot een akkoord kan worden gekomen met de overige vakbonden. Bovendien is er als grote juridische hinderpaal het syndicaal statuut dat erg rigide representativiteitsvoorwaarden oplegt. Concreet is het onder deze voorwaarden onmogelijk dat een federatie van enkel lokale topambtenaren ooit als representatieve vakorganisatie voor comité C erkend zou worden. In Nederland dankt de CMHF haar erkenning als representatieve vakbond grotendeels aan haar lidmaatschap van de grotere koepelvakbond MHP die zich richt op de belangen van het kaderpersoneel van alle overheden en van de privésector. Het creëren van een dergelijke algemene kadervakbond is uiteraard veel ingrijpender en gaat de grenzen van dit onderzoek ver te buiten.

In verder onderzoek zou dieper ingegaan kunnen worden op de samenstelling en de functies van een gezamenlijke federatie. De vraag is welke ambtenaren bij elkaar kunnen gebracht worden, rond welke taken en onderwerpen ze zouden werken en hoe de federatie kan gestructureerd worden zodanig dat iedereen voldoende inspraak heeft. Eveneens moet ook aandacht uitgaan naar de taakverdeling tussen de centrale federatie en de huidige federaties. Een gezamenlijke federatie kan waarschijnlijk vooral een meerwaarde bieden op het gebied van belangenbehartiging. Anderzijds blijkt dat voor de ambtenaren zelf andere functies van vorming, informatie-uitwisseling, contact en juridische bijstand vaak belangrijker zijn. Voor deze functies zouden de bestaande federaties een belangrijke rol kunnen blijven spelen, temeer omdat uit de interviews bleek dat hierover reeds een grote tevredenheid bestaat.

Veder is er nog de syndicale visie die in dit onderzoek naar boven is gekomen en waarvan Nederland een praktijkvoorbeeld is. Hierover zijn nog heel wat zaken onduidelijk. Men zou het debat moeten voeren over de vraag wat de wezenlijke functies van een beroepsfederatie zijn. Bovendien dient de haalbaarheid van het idee verder uitgespit te worden en wel op twee terreinen. Ten eerste is er het juridische aspect en dus de vraag of en hoe de federatie als representatieve vakorganisatie erkend kan worden. Ten tweede is er de mogelijkheid van weerstand bij de huidige representatieve vakorganisaties. Interviews met de vakbonden zelf zouden hierover meer duidelijk kunnen scheppen.

# Bijlagen

## Bijlage 1: Interviews 1<sup>e</sup> ronde

Luc Kupers (25 februari 2008)	OCMW-secretaris Hasselt Voorzitter VVOS
Willy Van Dael (25 februari 2008)	Financieel beheerder OCMW Hasselt Lid Raad van Bestuur VLO
Paul Teerlinck (28 februari 2008)	Stadssecretaris Gent Lid stuurgroep Kenniscentrum Vlaamse steden
Guido Decoster (5 maart 2008)	Directeur-generaal ABB
Piet Vanschuylenbergh (7 maart 2008)	VVSG-directeur afdeling OCMW's
Daniël Verbeken (13 maart 2008)	Financieel beheerder Gent Voormalig voorzitter VLO
Mark Suykens (8 april 2008)	Algemeen directeur VVSG

## Bijlage 2: Interviews draagvlakanalyse

### Verdeling interviews

	<b>Gemeentesecretaris</b>	<b>Financieel beheerder gemeente</b>	<b>OCMW-secretaris</b>	<b>Financieel beheerder OCMW</b>
<b>0-10 000</b>	Dries	Chiara	Chiara	Dries
<b>10 000 – 20 000</b>	Chiara	Dries	Dries	Chiara
<b>Meer dan 20 000</b>	Dries	Chiara	Chiara	Dries

### Geïnterviewden

Paul Van de Cruys (16 april 2008)	Financieel beheerder OCMW Westerlo
Milo Anthonis (23 april 2008)	Gemeentesecretaris Herselt
René Vervoort (25 april 2008)	Financieel beheerder OCMW Hoogstraten
Wim Swerts (28 april)	OCMW-secretaris Dessel
Paul Vos (7 mei 2008)	Gemeentesecretaris Hove
Herman Verberck (14 mei 2008)	Gemeentesecretaris Brasschaat

## **Bijlage 3: Correspondentie met Nederland**

### **E-mail van Dick Voortman - Adjunct-secretaris College voor arbeidszaken (VNG)**

Geachte heer De Herdt,

In de gemeentelijke sector in Nederland is één vakbond actief die zich specifiek richt op het hogere kader, de CMHF (Centrale voor Middelbare en Hogere Functionarissen). Het is een reguliere vakbond die ook aan het CAO overleg meedoet, naaste de algemene bond AbvaKabo FNV en de christelijke bond CNV Publieke Zaak.

De CMHF heeft in de gemeentelijke sector die ongeveer 180.000 werknemers kent, ongeveer 1.000 leden en is daarmee veel kleiner dan de AbvaKabo FNV die rond de 60.000 leden heeft en CNV Publieke Zaak met ongeveer 20.000 leden.

De CMHF heeft inderdaad haar leden onder het hogere kader, maar ook de grote bonden AbvaKabo FNV en CNV Publieke Zaak hebben daaronder leden.

Met vriendelijke groet,

Dick Voortman  
College voor Arbeidszaken van de VNG  
adjunct-secretaris

Postbus 30435, 2500 GK DEN HAAG, tel. 070-3738213, mobiel 06-14870735, fax 070-373861, email: [dick.voortman@vng.nl](mailto:dick.voortman@vng.nl)  
Bezoekadres: VNG, Koningin Marialaan 15-17, Den Haag, kamer 321

### **E-mail Jan Timmermann – Procesmanager Divosa**

Geachte heer de Herdt,

Ik heb uw vragen in goede orde ontvangen en zal ze naar eer en geweten trachten te beantwoorden.

1. Voor een antwoord op de vraag wat Divosa precies doet kan ik een kort en een lang antwoord geven.

Het korte antwoord is "schakelen en verbinden". U kunt Divosa het beste vergelijken met de VVOS (de Vlaamse vereniging van OCMW-secretarissen).

Wij zijn de vereniging van gemeentelijke overheidsmanagers op het terrein van Werk, Inkomen en Zorg. Veelal zijn de directeuren van sociale diensten in grotere gemeenten of de hoofden van afdelingen sociale zaken van kleinere gemeenten onze leden. In het verlengde van deze leden zijn dat uiteraard ook alle medewerkers van die diensten en afdelingen. Wij

schakelen en verbinden tussen onze leden; tussen onze leden en het ministerie van Sociale zaken en tussen onze leden en de politiek.

Voor een lang antwoord moet ik u verwijzen naar onze website ([www.divosa.nl](http://www.divosa.nl)) waarop u uit onze activiteiten kunt afleiden wie wij zijn en wat wij doen.

2. Divosa is, denk ik, redelijk tevreden, over de invloed die er is op het beleid en met name op de uitvoering ervan. Divosa richt zich vooral op dat laatste aspect.

Als ik in een metafoor moet uitleggen hoe de taken verdeeld zijn tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (de vereniging van de politieke kant van de gemeenten: burgemeesters, wethouders en raadsleden) en Divosa dan gaat de VNG over het "wat" en Divosa over het "hoe".

In vergelijking met Vlaanderen denk ik dat de VVGS te vergelijken is met de VNG en Divosa met de VVOS.

Die tevredenheid uit zich in het feit dat dat bijvoorbeeld onze voorzitter regelmatig wordt gevraagd zitting te nemen in landelijke commissies en de medewerkers worden gevraagd om mee te denken bij innovatieve projecten en bij onderzoeken in begeleidingscommissies en klankbordgroepen.

Een ander aspect is dat onze bijeenkomsten door onze leden goed worden bezocht; dat onze boekjes een ruime aftrek vinden en onze website een toenemende belangstelling kent.

3. Divosa werkt nauw samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Divosa heeft een adviserende rol in de Commissie Werk en Inkomen van de VNG.

Divosa heeft eind vorig jaar een convenant afgesloten met de Vereniging van Directeuren Publiekszaken (VDP). De samenwerking is vooral gericht op het samen optrekken om de publieke dienstverlening in gemeenten te verbeteren.

Verder maakt Divosa deel uit van een Landelijke projectgroep van het ministerie van Binnenlandse Zaken waarin vertegenwoordigers van alle overheidssectoren met elkaar nadenken over de verbetering van de Veilige Publieke Taak. Dit gaat o.a. over het voorkomen van agressie en de bescherming van overheidsdienaren daartegen.

Op een lager niveau werkt Divosa op bestuurlijk niveau samen met o.a. de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en Stadswerk (Vereniging van Directeuren Openbare Werken). Er is ook toenadering tot het Landelijk Contact Gemeentelijk Welzijnsbeleid (LCGW)

4. De vraag naar meer samenwerking tussen de verschillende verenigingen neemt zeker toe. Dat heeft ons inziens te maken met de toenemende noodzaak van en belangstelling voor een integrale benadering van de burger. Ik zal u ons visiedocument bijgaand toesturen dat in het teken staat van deze benadering.

5. Ook de vraag tot samenbundeling is wel aan de orde geweest. Wat Divosa betreft staat die vraag ook nog steeds open.

Een uitzondering wordt echter gemaakt voor een samengaan met de VNG vanwege de principieel andere insteek (zie het antwoord op vraag 2).

P.s.

Divosa onderhoudt contact met de VVOS.

De VVOS is wel een beetje jaloers op Divosa. Divosa heeft een eigen bureau met een eigen staf van medewerkers.

De bestuurders van de VVOS moeten hun werk grotendeels door hun "eigen" organisaties laten verrichten.

Divosa participeert ook in een projectgroep onder het Vlaams-Nederlands Cultureel Verdrag, waarbij Divosa tracht verbindingen te leggen tussen Nederlandse en Vlaamse gemeenten op het terrein van Werk, Inkomen en Zorg.

Ik hoop dat u uit de voeten kunt met mijn antwoorden en ben zonodig nog tot verder contact bereid.

Succes met uw onderzoek en ik ben erg benieuwd naar het eindresultaat.

Vriendelijke groet,

Jan Timmermann  
(Procesmanager)

-----  
Verenigingsbureau Divosa  
Oudenoord 174  
Postbus 407  
3500 AK UTRECHT  
06-1067 5850  
030-233 2337  
[timmermann@divosa.nl](mailto:timmermann@divosa.nl)  
[www.divosa.nl](http://www.divosa.nl)

**E-mail Henk Westerveld – DG Bestuur en Koninkrijksrelaties: Waarnemend afdelingshoofd directie Bestuurlijke Organisatie**

Geachte heer De Herdt,

De volgende verenigingen van lokale topfunctionarissen zijn mij bekend:

- Raadslid.nu
- Vereniging van Griffiers
- Vereniging van Gemeentesecretarissen
- Vereniging van wethouders
- Nederlands Genootschap van burgemeesters
- FAMO (ambtenaren financiën)
- Divosa (ambtenaren sociale diensten)

De eerste vijf verenigingen werken in elk geval samen in het Actieprogramma lokaal bestuur ([www.actieprogramma.nl](http://www.actieprogramma.nl)).

Mij is niet bekend of er meer vraag is naar samenwerking.

Met vriendelijke groet,

H.W. Westerveld

## E-mail Maaike de Vries – Communicatieverantwoordelijke VGS

Beste meneer De Herdt,

In antwoord op uw vragen:

Ad 1

De VGS is dé beroepsvereniging van gemeentesecretarissen in Nederland. Een omschrijving van haar taken is te vinden op [www.gemeentesecretaris.nl](http://www.gemeentesecretaris.nl)

Ad 2

Hier moet u iets preciezer zijn. Wat verstaat u precies met 'het beleid'.

Ad 3

De VGS onderhoudt banden met verschillende andere beroepsverenigingen, maar zoveel andere wat u noemt 'lokale topfunctionarissen' naast de gemeentesecretaris zijn er niet. De verenigingen waar de VGS oa contacten mee onderhoudt zijn het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Vereniging van Griffiers (VvG). Er is geen sprake van intensieve samenwerking. De verenigingen zoeken elkaar op als daar aanleiding toe is, bv om samen belangen te behartigen bij het Rijk. Incidenteel werkt de VGS met een vereniging aan een project: zo heeft de VGS vorig jaar samen met de VvG een onderzoek laten uitvoeren naar de ervaringen met het dualisme (onderzoek genaamd 'Sterke Koppels, sterk bestuur', uitgevoerd door BMC Groep). Daarnaast nodigen de verenigingen elkaars bestuur uit voor hun jaarcongressen.

Ad 4

Nee, die vraag is er niet. Althans niet bij de VGS.

Ad 5

Nee, en dat zie ik ook niet gebeuren. Als andere topfunctionaris in het lokaal bestuur kan m.i. eigenlijk alleen de burgemeester aangemerkt worden, en de aard van de functie van gemeentesecretaris en die van burgemeester is zeer verschillend. Werkzaamheden en interesse-gebieden lopen sterk uiteen, belangen zijn verschillend, er kan soms zelfs sprake zijn van tegengestelde belangen, dus zeker geen reden om te fuseren.

Ik hoop u hiermee voor dit moment voldoende van dienst te zijn geweest.

Erg veel succes met uw thesis!

Met vriendelijke groet,

Maaike de Vries

Communicatie VGS

Vereniging van Gemeentesecretarissen

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

tel. 070 - 373 8261

fax 070 - 363 5682

e-mail: [maaike.devries@gemeentesecretaris.nl](mailto:maaike.devries@gemeentesecretaris.nl)

[www.gemeentesecretaris.nl](http://www.gemeentesecretaris.nl)

## **E-mail Marion Stein – Vicevoorzitter VvG en Griffier Den Haag**

Beste Dries

Zie de antwoorden bij de vragen

1) Welke taken vervult de VVG precies?

De Vereniging van Griffiers (VvG) behartigt - in de meest brede zin - de belangen van griffiers van de Eerste en Tweede Kamer, de Provinciale Staten en gemeenteraden in Nederland. De VvG is 7 maart 2003 opgericht. Primaire doelstelling is een kwalitatieve verbetering van het Openbaar Bestuur met als primair aandachtsgebied het lokaal bestuur. Zie verder [www.griffiers.nl](http://www.griffiers.nl)

2) Bestaat er tevredenheid over de invloed die de VVG heeft op het beleid?

Welk beleid wordt hier bedoeld?

Als bedoeld wordt: vinden griffiers dat zij via de vereniging genoeg invloed hebben op het rijksbeleid openbaar bestuur, dan is de indruk dat dit wel het geval is. De vereniging heeft een goede plaats aan vele overlegtafels

3) Werkt de VVG samen met andere verenigingen van lokale topfunctionarissen? Zo ja, met welke verenigingen en hoe?

Ja, met name Nederlands Genootschap Burgemeesters (NGB), met Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), Vereniging Raadslid.Nu, Wethoudersvereniging en met de VNG

4) Is er vraag naar meer samenwerking tussen de verschillende verenigingen van lokale topfunctionarissen?

De samenwerking wordt verzocht en verkregen waar gewenst en relevant. Ik verwacht dat de andere partijen er net zo over denken.

5) Is het ooit overwogen om de verenigingen samen te voegen of 1 grote vereniging op te richten voor topfunctionarissen?

Bij de oprichting van de VvG, uiteindelijk in 2003, is daarvoor gehoopt door de VNG dat zij de belangen voor griffiers, maar ook raadsleden en wethouders als vanzelf had kunnen regelen. Daar hebben deze beroepsgroepen anders over gedacht en hun eigen verenigingen opgericht. De relatie VNG en andere koepels is echter goed en functioneel georganiseerd. De secretariaten van enkele koepels zoals VvG, VGS en NGB zijn ondergebracht bij de VNG.

Tot zover. Succes met de scriptie!

Is het mogelijk daarvan een kopie per mail te krijgen tzt?

Vast met dank en vriendelijke groet

Marion Stein

Vicevoorzitter VvG en griffier Den Haag

# Bibliografie

## Boeken en verzamelwerken

BOUCKAERT, G. (1994), 'De overheidsmanager: noodzakelijke of voldoende voorwaarde voor een goed beleid?', 43-64 in BOUCKAERT, G., HONDEGHEM, A. en MAES, R. (eds.), *De overheidsmanager. Nieuwe ontwikkelingen in het overheidsmanagement*, Leuven: Acco, 296 p.

BRYMAN, A. (2004), *Social Research Methods (2<sup>nd</sup> ed.)*, New York: Oxford University Press, 592 p.

DERKSEN, W. (1996), *Lokaal Bestuur*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij, 206 p.

HONDEGHEM, A. en DEPRÉ, R. (2005), *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge: Vanden Broele, 447 p.

JANVIER, R. en HUMBLET, P. (1998), *Ambtenarenrecht, I, Vakbondsstatuut, Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 299 p.

KUMAR, R. (2005), *Research methodology: a step by step guide for beginners (2<sup>nd</sup> ed.)*, Londen: Sage, 332 p.

LEACH, S, STEWART, J. en WALSH, K. (1994), *The changing organisation and the management of local government*, Londen: Macmillan, 276 p.

LÖFFLER, E. (2003), 'The administrative state in Western democracies', 478-488 in PETERS, B.G., PIERRE, J., *Handbook of Public Administration*, Londen: Sage, 640 p.

MAES, R. (1994), 'De overheidsmanager in een veranderd politiek en juridisch systeem', 21-42 in BOUCKAERT, G., HONDEGHEM, A. en MAES, R. (eds.), *De overheidsmanager. Nieuwe ontwikkelingen in het overheidsmanagement*, Leuven: Acco, 296 p.

MALONEY, W. en JORDAN, G. (2007), *Democracy and interest groups. Enhancing participation?*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 233 p.

RUELLE, H. en BARTELS, G. (1998), 'Draagvlak en de wisselwerking tussen zender en Ontvanger', 403-409 in BARTELS, G., NELISSEN, W. en RUELLE, H. (eds.), *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*, Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie, 510 p.

STREECK, W. en KENWORTHY, L. (2005) 'Theories and practices of Neocorporatism', 441-460 in JANOSKI, T., ALFORD, R.R., HICKS, A.M. en SCHWARTZ, M.A. (eds.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press, 383 p.

VAN ASSCHE, D. (2005), *Lokale politiek als katalysator van vertrouwen?: Binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen*, Brugge: Vanden Broele, 440 p.

VERHOEFF, C. en WEVER, R. (2007), *Sterke koppels, sterk bestuur. Verslag van een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris*, Barneveld: Koninklijke BDU Grafisch Bedrijf BV, 112 p.

VOS, M. en WIJNEN, T. (2007), *Werken met managementteams*, Brussel: Politeia, 156 p.

## **Tijdschriften**

AARDEMA, H (2005), 'Het directiemodel (II). Hoever kantelt uw organisatie' in *Overheidsmanagement*, 7, 2: 44-47

BAAKMAN, N.A.A., MAES,R. en BOUCKAERT, G. (1994), 'Besturen in Vlaanderen en Nederland' in *Bestuurskunde*, 3, 6: 235-245

BINDERKRANTZ, A. (2005) 'Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure' in *Political Studies*, 53, 4: 694-715

BOUWEN, P. (2002), 'Corporate Lobbying in the European Union: The logic of access' in *Journal of European Public Policy*, 9, 3: 365-390

BOVY, S., DE LEEMANS, K., JANSSENS, L. en VAN OPDENBOSCH, X. (2002), 'Het nieuwe gemeentedecreet: effecten op de gemeentelijke organisatie' in *PSW-papers*, 6, 4: 1-28

BREYNE, J. (2007), 'Editoriaal' in *VFG-Forum*, 6, 3: 2-3

DELMARTINO, F. en SOETERS, J.M.L.M. (1994), 'Ambtelijke cultuur in Vlaanderen en Nederland' in *Bestuurskunde*, 3, 6: 246-252

HENDRIKS, F. en TOPS, P. (2003), 'Local public management reforms in the Netherlands: fads, fashions and winds of change' in *Public Administration*, 81, 2: 301-323

LOWERY, D. en GRAY, V. (2004) 'A Neo-pluralist perspective on research on organised interests' in *Political Research Quarterly*, 57, 1: 163-175

SOETERS, J.M.L.M., BAAKMAN, N.A.A., BOUCKAERT, G. en HONDEGHEM A. (1994), 'Overheid in Vlaanderen en Nederland' in *Bestuurskunde*, 3, 6: 230-234

SPRENGERS, L. C. J. (2005), 'CAO bij de overheid: Is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid' in *Nederlands Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 20, 10: 325-334

VAN MOERKERKE, B. (2008), 'Secretaris en ontvanger vinden elkaar' in *Lokaal*, 6, 7 & 8: 6-11

## Online bronnen

CAR-UWO (2008), (on line), <http://www.car-uwo.nl/>, gelezen op 9 mei 2008

CMHF (2008), (on line), <http://www.cmhf.nl/>, gelezen op 29 april 2008

CNV Publieke Zaaak (2006), *Wegwijzer in overleg gemeenten*, (on line), <http://www.cnvpubliekezaak.nl/Documenten/Vakbondswinkel/Brochures/Wegwijzerinoverleg.pdf>, gelezen op 19 mei 2008

De Standaard (2008),: Gemeenten en provincies weer baas in eigen cao-buik, (on line), <http://www.standaard.be/Krant/Tekst/Artikel.aspx?artikelId=O41P7JB3&date=20080312&demo=False>, gelezen op 15 mei 2008

Divosa (2006), *Dit doet Divosa. Jaarplan 2006*, (on line), <http://www.divosa.nl/Docs/Divosa-jaarplan%202006.pdf>, gelezen op 16 mei 2008

Divosa (2008), (on line), <http://www.divosa.nl/>, gelezen op 11 mei 2008

Landelijke Overheid (2008), Gemeentewet, (on line), [http://www.st-ab.nl/wetten/0093\\_Gemeentewet\\_Gemw.htm](http://www.st-ab.nl/wetten/0093_Gemeentewet_Gemw.htm), gelezen op 17 april 2008

STOKKING, K.M. (1998), *Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding*, (on line), <http://studion.fss.uu.nl/Bouwstenenonline/startpagina.doc>, gelezen op 25 maart 2008

VFG (1999), De VFG op dreef: Beleidsnota voor een werking 2000-2001, (on line), <http://www.gemeentesecretaris.be/Portals/3/Documenten/missieVFG.pdf>, gelezen op 20 februari 2008

VFG (2004), *Statuten van de Vereniging zonder Winstgevend Doel 'Vlaamse Federatie van Gemeentesecretarissen'*, (on line), [http://www.gemeentesecretaris.be/Portals/3/Documenten/statutenVGF\\_2005.pdf](http://www.gemeentesecretaris.be/Portals/3/Documenten/statutenVGF_2005.pdf), gelezen op 11 maart 2008

VGS (2008), <http://www.gemeentesecretaris.nl/>, (on line), gelezen op 6 mei 2008

Vlaamse Overheid (2007), *Gemeentedecreet*,

<http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/gemeentedecreet/pdf/Gemeentedecreet.pdf>, gelezen op 13 april 2008

VLO (2004), *Statuten van de VZW Vlaamse Lokale Ontvangers – VLO*,

<http://www.onvangers.org/downloads/archive/28758500-6fed-412d-9ca3-fd304b26883e.pdf>, gelezen op 12 maart 2008

VNG (2006), *ledenbrief college voor arbeidszaken: werkgeverschap*, (on line),

[http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/Overige\\_MARZ-CvA-200601071.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/Overige_MARZ-CvA-200601071.pdf), gelezen op 20 mei

VNG (2008), (on line), <http://www.vng.nl/>, gelezen op 10 mei 2008

VvG (2006), *Jaarverslag 2006*, (on line),

<http://www.griffiers.nl/binaries/griffiers/bulk/publicatie/2007/7/vvgweb001-tx--jaarverslag-2006-au-050707.pdf>, gelezen op 14 mei 2008

VvG (2008), <http://www.griffiers.nl/>, (on line), gelezen op 14 mei 2008

VVOS (2004), *Statuten VVOS: Vereniging van Vlaamse OCMW-secretarissen*, (on line),

<http://www.ocmwvisies.be/VVOSFederatie/Statuten/tabid/221/Default.aspx>, gelezen 12 maart 2008

VVSG (2007), OCMW-decreet, (on line), <http://www.vvsg.be/nl/ocmw-decreet.shtml>,

gelezen op 23 april 2008

WAGENAER, G. (1999), *Kwart eeuw vakcentrale voor middelbaar en hoger personeel*, (on

line), [http://www.vakbondshistorie.nl/kwart\\_eeuw\\_mhp.html](http://www.vakbondshistorie.nl/kwart_eeuw_mhp.html), gelezen op 15 mei 2008