



Impact van de staatshervorming op de Vlaamse administratie

> Enkele theoretische kaders
toepasbaar op de insourcing van
de verkeersbelasting binnen de
Vlaamse administratie

> Jeroen Matthys, Dieter Vanhee
& Annie Hondeghem

Dankwoord

Graag wensen de onderzoekers een speciaal woord van dank uit te brengen aan alle personen van het beleidsdomein Financiën & Begroting e.a. die werden geïnterviewd in het kader van dit onderzoek.

Speciale dank gaat uit naar Marc Kayaert, vrijwillig wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Instituut voor de Overheid van de K.U. Leuven. Zijn jarenlange ervaring binnen de administratie zorgde ervoor dat het onderzoek in de juiste richting verliep.

Op de tweede plaats dient Philippe Van den Spieghel van het departement Bestuurszaken van de Vlaamse overheid speciaal bedankt te worden. Het draaiboek “Vorbereiding overheveling nieuw contingent federaal personeel” dat hij in de zomer van 2008 opstelde diende als een belangrijke inspiratiebron voor dit onderzoek.

Inhoudstafel

1.	Managementsamenvatting	5
2.	Inleiding J. Matthys	7
>	2.1. <i>Algemene inleiding</i>	7
>	2.2. <i>De Vlaamse Belastingdienst</i>	8
>	2.3. <i>Beter Bestuurlijk Beleid</i>	9
>	2.4. <i>FOBO</i>	10
>	2.5. <i>Het Vlaams Fiscaal Platform</i>	11
3.	Organisatietheorie J. Matthys	15
>	3.1. <i>Wat is een organisatie?</i>	15
>	3.2. <i>De organisatiestructuur</i>	17
>	3.2.1. De horizontale vs verticale organisatiestructuur	18
>	3.2.2. De dominante organisatiestructuren	21
>	3.2.3. Organisatiestructuur en informatieverwerking	23
>	3.3. <i>Checklist nieuwe organisatiestructuur</i>	24
>	3.3.1. Organisatie pur sang	25
>	3.3.2. Organisatie-opbouw	25
>	3.3.3. Organisatiecultuur	26
4.	Veranderingsmanagement bij een bevoegdheids- en/ of middelenoverdracht n.a.v. een staatsvorming D. Vanhee	27
>	4.1. <i>Een kader voor veranderingsmanagement</i>	28
>	4.1.1. Inhoud van veranderingen	28
>	4.1.2. Context van veranderingen	29
>	4.1.3. Proces van veranderingen	30
>	4.2. <i>Een kader voor veranderingsmanagement n.a.v. een staatsvorming</i>	31
>	4.3. <i>Case bevoegdheidsoverdracht landbouw n.a.v. de vijfde staatsvorming</i>	34
>	4.3.1. Synthese case landbouwregionalisering	36

> 4.3.2. Lessen uit dit veranderingsproject voor de Vlaamse administratie	38
> 4.4. <i>De checklist voor de veranderingsmanager bij bevoegdheids- en/of middelenoverdracht n.a.v. een staatshervorming</i>	42
> 4.4.1. Agendasetting	43
> 4.4.2. Beleidsformulering	43
> 4.4.3. Besluitvorming	43
> 4.4.4. Implementatie	43
> 4.4.5. Evaluatie	44
5. Case-specifieke aanbevelingen m.b.t. de insourcing van de verkeersbelasting	J. Matthys & D. Vanhee
> 5.1. <i>Veranderingscapaciteit</i>	45
> 5.2. <i>Werkgroepenstructuur</i>	45
> 5.3. <i>Proces</i>	46
> 5.4. <i>Leiderschap</i>	46
> 5.5. <i>Overleg met FOD Financiën</i>	46
> 5.6. <i>Personeel</i>	47
> 5.7. <i>Communicatie</i>	48
> 5.8. <i>Budget</i>	48
> 5.9. <i>Opportunities en risico's</i>	49

Lijst tabellen

Tabel 1: Componenten van een organisatie (Child J., 2005)	16
Tabel 2: Keuzemogelijkheden componenten organisatie (Child J., 2005) ...	17
Tabel 3: factoren (de)centralisatie (Keuning D. & Eppink D., 1998)	20

Lijst figuren

Figuur 1: Het conceptueel model van veranderingen (Andriessen M. et al., 2003).....	28
Figuur 2: Het conceptueel model van veranderingen, specifiek voor bevoegdheids- en middelenoverdrachten n.a.v. een staatshervorming	32
Figuur 3: Beleidsstappen in de beleidscyclus toegepast op de case landbouwregionalisering n.a.v. de vijfde staatshervorming.....	35

Lijst afkortingen

BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BFW	Bijzondere Financieringswet
Costa	Conferentie Staatshervorming
EVA	Extern Verzelfstandigd Agentschap
FAVV	Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen
F&B	Financiën en Begroting
FOBO	Front Office – Back Office
FOD	Federale Overheidsdienst
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IVA	Intern Verzelfstandigd Agentschap
VFP	Vlaamse Fiscaal Platform
Vlabel	Vlaamse Belastingdienst
VPS	Vlaams Personeelsstatuut

1. Managementsamenvatting

Tussen maart en september van 2009 werd vanuit het Instituut voor de Overheid van de K.U.Leuven (deeltijds) onderzoek gedaan naar organisatietheorieën en veranderingsmanagement en hoe deze toepasbaar zijn op de nakende insourcingsoefening van de verkeersbelasting binnen de Vlaamse fiscale administratie.

Een eerste vaststelling is dat het nadenken over de organisatie verregaande gevolgen heeft. De manier hoe men de organisatie herdenkt en opnieuw inricht moet daarom weldoordacht plaatsvinden. De belangrijkste vraag die daarbij moet worden gesteld is natuurlijk welke organisatievorm de beste is om de geformuleerde doelstellingen te behalen. De Vlaamse Regering wil vooral een effectieve en efficiënte organisatie waarbij onder andere een efficiënt informatie- en procesbeheer van groot belang is. De uitdagingen verwoord in de beleidsbrief financiën en begroting 2009-2014 zijn in dit domein niet min met o.a. de uitbouw van een begrippendatabank, een Vlaamse fiscale databank, de inning van alle Vlaamse heffingen via het Vlaams Fiscaal Platform waaronder ook de verkeersbelasting, en de verdere procesautomatisering.

Naast het nadenken over het type organisatie dat men wil voor het behalen van de efficiëntie- en effectiviteitsdoelstellingen is het eveneens van belang de principes van veranderingsmanagement te respecteren wanneer men de veranderingsoefening ontrolt. In het geval van de insourcing van verkeersbelasting zijn er meerdere aandachtspunten.

- Zo is er in de eerste plaats het belang van de aanwezige veranderingscapaciteit van de betrokken organisaties. Hoe groter die capaciteit hoe gemakkelijker de organisatie het zal hebben om te transformeren. Deze kan men zelf verhogen door het personeel maar vooral de leidend ambtenaren en het middenkader te vormen m.b.t. de veranderingsmanagementprincipes.
- Een goed thematisch projectmanagement is onontbeerlijk bij de begeleiding van deze insourcingsoefening. Personeel, communicatie, ICT, huisvesting/logistiek en budget moeten in aparte werkgroepen worden voorbereid en moeten samengebracht worden in een overkoepelende stuurgroep.

- Het projectmanagement moet aandacht besteden aan de verschillende periodes binnen de overheveling. Zo zijn er verschillende aandachtspunten binnen de voorbereidingsfase, de transitiefase, de overhevelingsfase, de eigenlijke implementatiefase, de integratiefase en de consolidatiefase.
- Belangrijke constante doorheen heel het proces is het belang van leiderschap. Eén of een beperkt aantal mensen moet dit proces leiden en de spreekbuis of belichaming zijn van de oefening.
- Een goed overleg met de federale overheid is een noodzakelijke voorwaarde om de overheveling snel en efficiënt te laten verlopen. Gestreefd moet worden naar een sfeer van partnership.
- De belangrijkste factor voor het succes van de overheveling is natuurlijk het betrokken personeel. De zorg voor een goed verloop van hun overheveling en later integratie, naast het operationeel welzijn natuurlijk, moet prioritair worden aangepakt.
- Andere belangrijke constante is de zorg voor correcte communicatie naar alle betrokken partijen: niet alleen de geïdende personeelsleden, maar ook de rest van de federale en Vlaamse fiscale administratie, de personeelsvertegenwoordigers en het veld.
- De dotatie die men ter beschikking stelt in ruil voor de overname van het personeel stemt niet altijd overeen met de reële behoeften. Men moet de budgettaire impact daarom zeer nauwgezet en gedetailleerd bestuderen.
- Tenslotte dienen zulke oefeningen ook om zichzelf, de organisatie en de processen in vraag te stellen, hetgeen ook gebeurt binnen de Vlaamse fiscale administratie.

2. Inleiding

J. Matthys

> 2.1. Algemene inleiding

Dit onderzoek moet gekaderd worden in de beslissing van de Vlaamse Regering van 10 juli 2008 om de verkeersbelastingen zelf te innen. Tot dan was het immers nog steeds de federale overheid die deze gewestelijke belasting int en de opbrengst ervan doorstort. De Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) zou dit federale korps van minstens 260 ambtenaren (257vte's) overnemen. De overdracht van deze inning zou het mogelijk moeten maken om de verkeersbelastingen procedureel te moderniseren conform de andere gewestbelastingen die in eigen inning worden beheerd zodat ook voor deze belastingen de klant (belastingplichtige) op een correcte en snelle manier wordt "bediend" terwijl anderzijds de ontvangsten worden gemaximaliseerd tegen een aanvaardbare kost.

De vraagstelling voor dit project luidde als volgt: "Hoe kan men er voor zorgen dat dit overhevelingsproces zo goed mogelijk verloopt?" De initiële opdracht bestond uit twee sporen. Ten eerste zou het reeds opgestelde projectplan onderworpen worden aan een kritische analyse op basis van de ervaringen met bevoegdheidsoverdrachten uit het verleden. Ten tweede zouden alternatieven voor de verschillende fasen aangereikt worden om het proces te optimaliseren. De opzet bestond erin van dichtbij de projectgroepen die werden opgestart te ondersteunen met kennis vanuit die eerdere overdrachten, kennis die reeds beschikbaar is binnen het steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen.

Jeroen Matthys, wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Instituut voor de Overheid, werkte van 1 maart tot en met 31 augustus (deeltijds) aan dit project. Gedurende die periode waren er diverse contactmomenten met volgende personen:

- Yves Hantson: projectleider insourcing verkeersbelasting
- Marc De Kort: leidend ambtenaar Vlabel
- Bart De Braekeleer: medewerker projectgroep insourcing verkeersbelasting

- Kris De Sagher: organisatie-ontwikkeling Vlabel
- Els Vermeir: personeelsaangelegenheden Vlabel
- Raf Van Hoof: communicatie-ambtenaar Vlabel
- Filip Delos: organisatie-ontwikkeling Vlabel
- Marcel Geypen: IT Vlabel

Verder in deze inleiding wordt stilgestaan bij enkele belangrijke concepten om het verdere verloop van dit verhaal volledig te kunnen vatten. We starten met een algemene beschrijving van het agentschap Vlabel. Daarna gaan we dieper in op het Vlaams hervormingsprogramma 'Beter Bestuurlijk Beleid' om zicht te krijgen op het bredere plaatje. We sluiten af met twee belangrijke organisatieprincipes die centraal staan in de evolutie van het agentschap, nl. de front office –back office structuur en het Vlaams Fiscaal Platform.

> 2.2. De Vlaamse Belastingdienst

De Vlaamse Belastingdienst werd in het leven geroepen als intern verzelfstandigd agentschap binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting in 2004. De oprichting van dit agentschap kan volledig gekaderd worden binnen de bredere hervorming 'Beter Bestuurlijk Beleid'. Beter Bestuurlijk Beleid was een grootscheeps vernieuwingsproject dat de Vlaamse overheid transparanter en slagvaardiger moest maken. Van bij de opstart werd aan het agentschap de doelstelling opgelegd om te evolueren naar een klantgerichte organisatie waarbij de heffingsgerichte processen zouden worden gereorganiseerd naar heffingsoverschrijdende processen. Deze hertekening gaat gepaard met een volledig nieuw opgebouwde ICT-toepassing, d.i. het Vlaams Fiscaal Platform, en een fundamentele herindeling van het organogram volgens het principe van front office - back office (FOBO).

De algemene taakstelling van het agentschap omvat de uitvoering van het fiscaal beleid van het Vlaams Gewest. Hoewel hier verschillende doelstellingen (De Sagher K. & Heene A., 2009) aan verbonden zijn belichten we er twee die belangrijk zijn voor de hervormingen waaraan de

Vlaamse Belastingdienst momenteel onderhevig is, nl. de efficiënte, effectieve en klantgerichte inning en invordering van de huidige gewestbelastingen die in eigen beheer worden geïnd en de verdere uitbouw van de fiscale autonomie. Momenteel betreft dit enkel de onroerende voorheffing en de leegstandsheffing voor woningen en voor bedrijfsruimten. Vanaf 1 januari 2011 worden de verkeersbelastingen, die nog steeds op federaal niveau geïnd worden, hieraan toegevoegd (Vlaamse Regering, 2009). Naast de hierboven beschreven hervorming zal deze uitbreiding een verregaande invloed hebben op de dagelijkse werking en de structuur van het agentschap.

In overeenstemming met de beleidslijnen uitgezet in het regeerakkoord, de beleidsnota's en -brieven van de bevoegde minister en meer algemeen de politieke en maatschappelijke evoluties streeft de Vlaamse overheid naar een grotere fiscale autonomie. De grenzen aan deze autonomie zijn vastgelegd in de Bijzondere Financieringswet (BFW). Het fiscale landschap wordt gekenmerkt door een groot aantal gewestbelastingen die nog steeds door de Federale Overheidsdienst Financiën worden geïnd. Op basis van het principe '*no taxation without representation*' besloot de Vlaamse Regering te streven naar het geleidelijk opnemen van meer eigen fiscale bevoegdheden. De BFW bepaalt dat een formele opzegging aan de federale overheid nodig is indien het Vlaams Gewest zelf wil instaan voor de inning van een bepaalde gewestbelasting. Op 11 juli 2008 nam de Vlaamse Regering de principiële beslissing om vanaf 1 januari 2010 de inning van de verkeersbelastingen in eigen beheer te nemen. Op 17 december 2008 betekende de vice-minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening, Financiën en Begroting dat het Vlaams Gewest vanaf 1 januari 2010 zelf wil instaan voor de inning van de verschillende verkeersbelastingen, d.i. de jaarlijkse verkeersbelasting, de belasting op inverkeerstelling, de accijnscompenserende belasting en het eurovignet. Ondertussen werd dit tijdstip in het laatste regeerakkoord met één jaar uitgesteld tot 1 januari 2011.

> 2.3. Beter Bestuurlijk Beleid

In 2006 kreeg de Vlaamse overheid met het project Beter Bestuurlijk Beleid een nieuwe structuur. Beter Bestuurlijk Beleid is een grootscheeps vernieuwingsproject dat de Vlaamse overheid transparanter en slagvaardiger moest maken. Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid is door het Vlaams

parlement aangenomen op 9 juli 2003 en afgekondigd en uitgevaardigd op 18 juli 2003 (www.vlaanderen.be/BBB). Het legt het organisatorisch en administratieve kader vast voor het beleid op basis van de basisbeginselen die de Vlaamse regering eerder goedkeurde. De opzet bestaat erin om te streven naar een doorzichtig en vereenvoudigd organisatiemodel voor de Vlaamse overheid en naar het structureren van de beleids- en beheerscyclus. Bijkomend wenste men een consistent verzelfstandigingsbeleid met een duidelijke taakverdeling tussen de departementen en de verzelfstandigde agentschappen. Meer concreet behandelt het decreet het principe van homogene beleidsdomeinen, de onderverdeling in de departementen en de intern en extern verzelfstandigde agentschappen met de bijhorende criteria om ze op te richten, het personeelsbeleid met de globale arbeidsmarkt en het personeelsstatuut van de departementen, de IVA's en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's.

> 2.4. FOBO

Oorspronkelijk werd de Vlaamse Belastingdienst heffingsgericht georganiseerd. Concreet betekent dit dat de belastingprocessen, d.i. de inkohiering, de inning en de invordering, de bezwaarafhandeling en de fiscale controle, per individuele heffing door verschillende ambtenaren, en elk voor hun deeltaak, uitgevoerd werden. Vanuit een meer klantgerichte benadering en de idee dat nieuwe bijkomende heffingen vlot geïntegreerd moeten worden, groeide het besef dat er een nieuwe structuur moest uitgetekend worden.

Deze nieuwe organisatiestructuur is gebaseerd op het front office – back office principe, d.i. twee deelentiteiten van de Vlaamse Belastingdienst. De front office is verantwoordelijk voor alle contacten met de burger, en de back office verzorgt de dossierverwerking. De finale opzet bestaat erin om de Vlaamse Belastingdienst verder uit te bouwen met twee extra entiteiten, nl. de entiteit interne, externe en kwaliteitscontrole en de entiteit ICT. Momenteel wordt deze laatste entiteit nog uitbesteed aan een externe partner. Concreet houdt dit FOBO-principe in dat de innings- en invorderingsprocedure zoveel mogelijk per belastingplichtige wordt afgehandeld en niet per heffing zoals voorheen. De belastingplichtige staat centraal in de organisatie en heeft in de mate van het mogelijke slechts een uniek aanspreekpunt (één-loket) voor zijn volledige dossierafhandeling. De

front office staat dus in voor de afhandeling van individuele dossiers en het rechtstreeks contact met de burgers en de bedrijven. De back office is verantwoordelijk voor enerzijds een aantal heffingsoverschrijdende taken zoals het verwerken van retours en notificaties, de verwerking van in- en uitgaande poststukken, en anderzijds voor sterk gespecialiseerde taken zoals de opvolging van rechtszaken, het behandelen van complexe bezwaardossiers, beslagprocedures en contacten met deurwaarders.

Deze organisatievorm biedt het voordeel dat de kwaliteit van de dienstverlening kan geoptimaliseerd worden. De dossierbehandelaar heeft immers zicht op het volledige belastingdossier van de burger (inclusief bezwaren, vraag om afbetalingsplannen, verhuisbewegingen, registreren van mandatarissen, ..). Ook inhoudelijk kan er een kwaliteitstoename gerealiseerd worden aangezien de back office met het verstrekken van gespecialiseerde adviezen, het uitwerken van procedureboeken, het geven van opleidingen en het genereren van takenlijsten uit heffingsoverkoepelende data-analyses een brede ondersteuning kan bieden aan de individuele dossierafhandeling van de front office.

Voor de vlotte werking van dergelijke organisatiestructuur is een goed werkend informaticasysteem een noodzakelijke voorwaarde. Daarom werd de voorbije jaren geïnvesteerd in een generiek ICT-platform voor alle huidige en toekomstige heffingen die de Vlaamse Belastingdienst zal uitvoeren. Het Vlaams Fiscaal Platform (VFP) dient het agentschap de noodzakelijke ICT-ondersteuning te bieden om uit te groeien tot een klantvriendelijke en efficiënte organisatie.

> 2.5. Het Vlaams Fiscaal Platform

Het Vlaams Fiscaal Platform is een ICT-platform om de heffingen op te volgen waarvoor de Vlaamse Belastingdienst de verantwoordelijkheid draagt. De opzet van de applicatie is om zowel de huidige heffingen alsook de toekomstige belastingen (vb. naar aanleiding van een overdracht van federaal naar Vlaams niveau) in te vorderen en te innen. Bij de opbouw en de structuur van het Vlaams Fiscaal Platform werd er uitgegaan van de volgende elementen. Ten eerste wordt er een unieke aanslagprocedure voor alle Vlaamse heffingen ontwikkeld, zodanig dat de inning en de invordering gelijkloopt overheen verschillende heffingen. Ten tweede wenst men de digitale informatiestromen tussen Vlabel en de verschillende betrokken

partijen verder te optimaliseren. Daarnaast wil men de structuur zodanig aanpassen dat de fiscaliteit per belastingplichtige wordt afgehandeld, d.i. de klant staat centraal in de organisatiestructuur. Bijkomend wordt het Vlaams Fiscaal Platform volledig afgestemd op de FOBO-structuur (front office-back office). De individuele dossieropvolging wordt volledig gecoördineerd door een dossierbehandelaar in de front office, in tegenstelling tot de processen in de back office die overheen de heffingen worden georganiseerd. Tenslotte merken we op dat voor alle heffingen een dossieropvolgingssysteem wordt opgezet. In de huidige situatie worden zowel de onroerende voorheffing als de heffing op de leegstand van bedrijfsruimten behandeld. De doelstelling is om in de loop van de periode 2010-2011 ook de volgende heffingen te implementeren in het Vlaams Fiscaal Platform: de plan-baten heffing, de verkeersbelastingen en de heffing op de leegstand van woningen.

In overeenstemming met de principes van de informatica is het Vlaams Fiscaal Platform modulair opgebouwd: de referentiedatabank/portaal ambtenaar, de belastingkernel (de toepassing voor het beheer van de vorderingen), de dossieropvolging, de module gerechtsdeurwaarders, de module notarissen, het portaal burger, de infolijn en een rapporteringmodule. We behandelen bondig enkel van deze modules, nl. de referentiedatabank/portaal ambtenaar, de belastingkernel en het portaal burger. De referentiedatabank/portaal ambtenaar is opgebouwd uit drie submodules, nl. de laadprocessen, het portaal ambtenaar en de generator belastbare elementen. Door uitvoering van de laadprocessen worden alle basisgegevens die nodig zijn om de belastingen correct te kunnen innen, opgeladen in de referentiedatabank. Het betreft de volgende gegevens die dagelijks worden opgeladen: gegevens van het Rijksregister (naam, adres en gezinssamenstelling van natuurlijke personen), gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen (naam, adres en juridische toestand van bedrijven) en gegevens die aangeleverd worden door Graydon (falingen). De overige gegevens worden opgeladen op het moment dat de aanslagbiljetten moeten aangemaakt worden, d.i. de gegevens van de Kruispuntbank van Sociale Zekerheid (attesten van kinderbijslag gerechtigde kinderen en gehandicapten), de gegevens van het Kadaster (percelen met hun kadastraal inkomen en hun eigenaars), de gegevens van Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (Ven-gebieden). We merken op dat dit een niet-exhaustieve lijst betreft. Het Portaal ambtenaar is een webtoepassing die gebruikt wordt door de ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst en die

toelaat om alle gegevens die opgenomen zijn in de referentiedatabank op te vragen en te beheren. Tenslotte leidt de generator van belastbare elementen vanuit de gegevens uit de referentiedatabank alle elementen af die nodig zijn om de belasting correct te kunnen berekenen. Dit proces is het genereren van belastbare elementen. Deze belastbare elementen worden voor inkohiering doorgestuurd naar de belastingkernel. Deze belastingkernel bestaat op zijn beurt uit de volgende vier submodules, nl. de inkohiering, de inning en invordering, het boeken van onwaarden en oninbaarstellingen en de afhandeling. De inkohiering is een proces in vier stappen waarbij de belastbare elementen die gegenereerd worden door de generator van belastbare elementen verwerkt worden tot aanslagbiljetten.

1. De berekening van de aanslag;
2. het aanmaken van een proefrol waarop eventueel nog correcties kunnen aangebracht worden;
3. het 'uitvoerbaar verklaren' van het kohier;
4. het aanmaken en afdrucken van de aanslagbiljetten door een externe drukkerij.

Dagelijks worden alle ontvangsten die toekomen bij de bankier van de Vlaamse gemeenschap over een beveiligde internetverbinding doorgestuurd naar en verwerkt in het Vlaams Fiscaal Platform. Wanneer een belastingplichtige zijn/haar verschuldigde belasting niet betaalt binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van het aanslagbiljet bestaat de normale inning- en invorderingsprocedure uit de volgende stappen:

1. Versturen van een herinnering;
2. versturen van een aangetekende herinnering;
3. het overmaken van het dossier aan een gerechtsdeurwaarder.

Daarnaast worden er in specifieke gevallen nog andere middelen gebruikt om de inning van de belasting te kunnen verzekeren. Voorbeelden hiervan zijn het nemen van een wettelijke hypotheek, het notificeren van een schuld bij een notaris, het versturen van een verjaring stuitend dwangschrift, het toestaan van een afbetalingsplan en collectieve schuldenregelingen. Bij de verwerking van eventuele bezwaren kan, wanneer na onderzoek blijkt dat de belastingplichtige te veel heeft aangerekend gekregen, het teveel aangerekende bedrag in onwaarde geboekt worden. Het boeken van deze onwaarde kan aanleiding geven tot een terugbetaling aan de belastingplichtige, al dat niet met

moratoriuminteressen. Sommige bedragen kunnen om zeer specifieke redenen nooit geïnd worden, en moeten dan ook in de belastingkernel oninbaar gesteld worden. Voor de oninbaarstelling definitief mag geboekt worden is er een voorafgaandelijk onderzoek door het Rekenhof. De belastingkernel bezorgt maandelijks alle boekingen in verband met financiële verrichtingen die erin gebeuren aan het boekhoudsysteem van de Vlaamse Gemeenschap (ORAFIN). De inkomsten waarop derden, zoals gemeenten en provincies, recht hebben worden eveneens opgevolgd en gestort via de submodule 'afhandeling'. Tenslotte worden ook de kosten waarop gerechtsdeurwaarders recht hebben en die ten laste zijn van de Vlaamse gemeenschap eveneens opgevolgd en gestort via deze submodule.

Het portaal burger is een internettoepassing die kan gebruikt worden door burgers en bedrijven. Het inloggen in het portaal gebeurt via de elektronische identiteitskaart of via het federale token. De voornaamste functionaliteiten van het portaal burger zijn: een simulatie van de onroerende voorheffing, het opvragen van een belastingdossier, het indienen van een bezwaar, het opvragen van de status van een bezwaar en de mandatering.

In dit derde hoofdstuk geven we een schets van enkele centrale concepten binnen de organisatietheorie. Het betreft voornamelijk een inleidend stuk die de lezer ertoe moet aanzetten om verder te gaan grasduinen in de bronnen die door de onderzoekers worden aangereikt. In een eerste deel wordt dieper ingegaan op de definitie en de verschillende componenten van een organisatie. Daarna geven we een overzicht van de belangrijkste organisatiestructuren die als basis kunnen dienen voor het uittekenen van organisatie. We besluiten met een checklist waarin enkele vragen worden opgenomen rond de nieuwe organisatiestructuur. De opzet van dit hoofdstuk bestaat erin om de medewerkers een aanzet te geven in hun denkproces voor het opzetten van een nieuwe structuur voor de Vlaamse Belastingdienst.

> 3.1. Wat is een organisatie?

Voor we het hoofdstuk starten is het van belang om te bepalen wat we verstaan onder een organisatie. Robbins (1990) definieert een organisatie als een bewust gecoördineerde sociale entiteit, met relatief duidelijk identificeerbare grenzen, die op een vrij continue wijze streeft naar de realisatie van een gemeenschappelijke doelstelling of verzameling van doelstellingen. Binnen deze definitie onderscheiden we vier belangrijke elementen (Richard L. Daft, 2007). Organisaties moeten gezien worden als sociale entiteiten die samengesteld zijn uit mensen en groepen van mensen. De essentiële functies van de organisatie worden enkel en alleen vervuld door de verschillende interacties tussen mensen. Organisaties zijn doelgericht aangezien de doelen de bestaansreden van de organisatie inhouden. Zonder doelen heeft de organisatie geen bestaansreden en zou ze ophouden te bestaan. Daarnaast zijn organisaties bewust gecoördineerd om de vooropgestelde doelstellingen te realiseren. De organisatorische taken zijn zodanig verdeeld over diverse departementen om zo een hogere efficiëntie en effectiviteit te behalen. Tenslotte hebben organisaties relatief duidelijk identificeerbare grenzen die vastleggen welke elementen tot de organisatie behoren en welke niet.

Child (2005) onderscheidt drie belangrijke groepen van componenten die men kan terugvinden in een organisatie. Het is van belang om in te zien dat

de verschillende opbouwende delen van een organisatie op continue basis variëren. De nadruk ligt dan ook op het organiseren als een proces, dan wel op een organisatie als framework. We vatten deze verschillende componenten samen in de onderstaande tabel.

Componenten van een organisatie			
<i>Structureel</i>		<i>Procesmatig</i>	<i>Grensoverschrijdend</i>
Basisstructuur	Procedures		
Hiërarchie	Regels en standaarden	Integratie	Outsourcing
Specialisatie	(Tijds)schema	Controle	Virtuele organisatie
	Systeem	Beloning	Alliantie

Tabel 1: Componenten van een organisatie (Child J., 2005)

Voor elk van de hierboven beschreven componenten moet men keuzes maken om de organisatie in de gewenste richting te sturen. Hieronder vindt u een samenvatting van de verschillende keuzemogelijkheden.

Component van een organisatie	Keuze
Hiërarchie	
Niveaus	Vlakke of verticale structuur
Autoriteit	Centraal vs decentraal
Rapportering	Enkelvoudig vs meervoudig
Specialisatie	Logica: functie, proces, product, regio Mate van specialisatie Taakbeschrijving
Hiërarchie & Specialisatie	Gespecialiseerde hiërarchie vs gemengde teams Autonomie en inhoud
Regels & tijdschema	Verplicht karakter Regels vs relaties
Systeem	Verminderen onzekerheid vs nadruk op aanpassing
Integratie	Verticaal vs horizontaal Mate van formalisering
Controle	Verschillende strategieën
Beloning	Criteria Individueel vs groep Frequentie

Outsourcing	Type
Allianties	Aandeelhouder vs contract

Tabel 2: Keuzemogelijkheden componenten organisatie (Child J., 2005)

De hiërarchie vormt de ruggengraat van elk type organisatie. De belangrijkste beslissingen die men in dit kader moet maken zijn het aantal lagen waaruit de organisatie is opgebouwd (verticaal karakter), de mate waarin de beslissingsmacht wordt gecentraliseerd of gedelegeerd en de wijze waarop en wanneer dient gerapporteerd te worden binnen de organisatie. Wat betreft de specialisatie binnen een organisatie dienen keuzes gemaakt te worden op twee belangrijke punten. Ten eerste dient men uit te maken op basis van welk criterium men wenst te specialiseren, d.i. functie, product, proces of regio. Daarnaast dient men te beslissen in welke mate men de verschillende medewerkers wil laten specialiseren. Een bijkomende belangrijke beslissing heeft betrekking op de integratie binnen de organisatie, die kan gerealiseerd worden via een top down benadering ofwel rechtstreeks via horizontale communicatie.

> 3.2. De organisatiestructuur

Het ontwerp van een organisatie wordt bepaald door een vijftal contingentiefactoren, nl. de strategie, de omgeving, de technologie, de omvang/levenscyclus en de cultuur (Richard L. Daft, 2007). Men kan het vergelijken met vijf puzzelstukken waarop de organisatie zich dient aan te passen zodanig dat ze passen op de betrokken organisatie.

Een organisatiestructuur dient een antwoord te bieden op de volgende twee vragen. De eerste vraag behelst de wijze waarop de organisatie taken en verantwoordelijkheden verdeelt onder de verschillende leden. De tweede vraag gaat dieper in op de kwestie hoe de organisatie de verschillende inspanningen van de onderdelen zal coördineren. Samengevat komt het erop neer dat de organisatiestructuur een antwoord zoekt voor de problematiek van arbeidsspecialisatie en -coördinatie. Om de bovenstaande problemen op te lossen, moeten de volgende elementen ingevuld worden. Ten eerste betekent de organisatiestructuur de formele gezagsrelaties, de *span of control* van de managers en het aantal niveaus in de hiërarchie af. Daarnaast bepaalt de organisatiestructuur hoe individuen samen afdelingen vormen,

en hoe de afdelingen op hun beurt de organisatie bepalen. Tenslotte legt de organisatiestructuur de systemen voor een effectieve communicatie en coördinatie tussen afdelingen en de integratie van de verschillende afdelingen vast. De eerste twee elementen vormen het structurele kader van de organisatie, en wordt weergegeven als de verticale hiërarchie in een organogram. Een organogram toont welke posities er binnen de organisatie bestaan, hoe deze gegroepeerd zijn en wie aan wie rapporteert. Het derde onderdeel heeft dan weer betrekking op de (horizontale) interacties tussen de werknemers.

> 3.2.1. *De horizontale vs verticale organisatiestructuur*

Zoals aangegeven is een organisatiestructuur het resultaat van een tweeledig proces: arbeidsverdeling en arbeidscoördinatie. Arbeidsverdeling is een organisatietechniek die de productiviteit doet toenemen als werknemers zich specialiseren in bepaalde taken. Het gevolg van arbeidsverdeling is echter dat de opgesplitste taken opnieuw moeten gegroepeerd worden in logische eenheden. Dit proces waarbij taken worden gebundeld bestaat uit twee subprocessen, nl. de horizontale en verticale indeling van de organisatie. Het organogram geeft de specifieke horizontale en verticale indelingen van een organisatie schematisch weer.

> 3.2.1.1. *De horizontale indeling of departementalisatie*

De horizontale indeling bepaalt de manier waarop de onderscheiden functies en taken op een logische wijze worden gegroepeerd in divisies, afdelingen of departementen. We bespreken kort de vijf meest voorkomende horizontale indelingen.

- De functionele indeling voegt taken of functies samen op basis van de aard van de taak. Dit type indeling gaat gepaard met een hoge mate van taakspecialisatie.
- De productindeling verbindt verschillende taken en functies op basis van product- of dienstenlijnen. Binnen een afdeling is een enkele manager verantwoordelijk voor alles wat samenhangt met de product- of dienstenlijn die hij leidt. In het geval van de publieke sector moet begrip 'product' ruim geïnterpreteerd worden.

- In het geval van een geografische indeling worden taken of functies overkoepeld binnen een geografische locatie. Een dergelijke manier van departementaliseren veronderstelt een voldoende hoog volume aan diensten en een geografische spreiding van de activiteiten.
- Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid om taken of functies te groeperen op basis van de doelgroepen die de diensten of producten van de organisatie afnemen. Centraal in deze doelgroepindeling staan de behoeften en voorkeuren van de klant.
- Tenslotte vermelden we nog de kanaalindeling, waarbij taken of functies worden ingedeeld volgens de distributiekkanalen die worden gebruikt om de producten of diensten ter beschikking te stellen.

> 3.2.1.2. De verticale indeling

De verticale indeling bepaalt de hiërarchische relaties tussen de medewerkers en de verschillende functies van de top tot aan de basis van de organisatie. Concreet houdt dit in dat het geschikt aantal hiërarchische niveaus en de daaraan verbonden reikwijdte van beheer of *span of control* worden vastgelegd (Hill C., 1992). De reikwijdte van beheer bepaalt het aantal werknemers die onder de hoede van een leidinggevende vallen. Organisaties met een groot aantal hiërarchische niveaus, en dus een relatief lage *span of control*, worden steile structuren genoemd. In het geval van een organisatie met een gering aantal hiërarchische niveaus spreken we van een vlakke structuur. Naast deze gezagshiërarchie bepaalt de verticale structuur van een organisatie ook hoe de beslissingsbevoegdheden (en dus de macht) tussen de verschillende leden van de organisatie worden verdeeld. Wanneer een groot deel van de macht zich concentreert aan de top van de organisatie spreken we van een gecentraliseerde organisatie. Het tegenovergestelde geldt voor een gedecentraliseerde organisatie. De mate van centralisatie/decentralisatie is afhankelijk van verschillende factoren (Keuning D. & Eppink D., 1998). We geven een korte samenvatting in de onderstaande tabel.

De kwantitatieve groei van een organisatie

- **Toename producten/diensten in aantal en heterogeniteit**
 - **Toename van beleidsdomeinen/markten in aantal en**
-

<p>heterogeniteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toename van de geografische plaatsen in aantal en heterogeniteit
De kwalitatieve groei van een organisatie
<ul style="list-style-type: none"> • Toename van functies en deskundigheidsgebieden • Toename van complexiteit door toenemende onderlinge afhankelijkheid tussen diverse functies
De veranderlijkheid in de omgeving
<ul style="list-style-type: none"> • Mate van stabiliteit of veranderlijkheid • Duurzaamheid of tijdelijkheid van activiteiten
Filosofie van de topleiding en historiek van de organisatie met betrekking tot delegatie en decentralisatie
Technologie die bij de uitvoering van de taken wordt ingezet
Geografische noodzakelijke plaats en tijd van leiding en uitvoering
Politiek-geografische factoren
Bekwaamheid van leidinggevend en uitvoerend kader
Wettelijke mogelijkheden

Tabel 3: factoren (de)centralisatie (Keuning D. & Eppink D., 1998)

Het is niet altijd even eenvoudig om de juiste mate van centralisatie binnen een organisatie te bepalen. Decentralisatie heeft enkele belangrijke pluspunten. Ten eerste kan het topmanagement zich concentreren op de strategische beslissingen wanneer de operationele bevoegdheden gedelegeerd worden naar de lagere regionen. Ten tweede stimuleert decentralisatie flexibiliteit en zin voor verantwoordelijkheid aangezien lagere managers sneller kunnen inspelen op bepaalde gebeurtenissen (Hill C., 1992). Toch heeft centralisatie ook zijn voordelen. Ten eerste vereenvoudigt een gecentraliseerd beslissingsstelsel de coördinatie zodat men preciezer de organisatorische doelstellingen kan controleren. Ten

tweede biedt centralisatie de mogelijkheid aan het topmanagement om krachtdadig op te treden, vb. in tijden van crisis.

> 3.2.2. **De dominante organisatiestructuren**

Daft (2007) positioneert vier dominante organisatiestructuren ten opzichte van elkaar op basis van het onderscheid tussen de dimensies 'verticaal' en 'horizontaal'. Hieronder geven we een korte beschrijving met de sterktes en zwaktes van de verschillende structuren.

> 3.2.2.1. *De functionele structuur*

In de functionele structuur worden taken in de organisatie samengevoegd op basis van een gemeenschappelijke functie (Richard L. Daft, 2007). Dit heeft tot gevolg dat medewerkers met gelijkaardige vaardigheden en taken worden samengebracht (Schermerhorn J., 2002). Centraal in deze organisatiestructuur staat de taakspecialisatie, waardoor de organisatorische doelen, die bereikt worden wanneer elke medewerker verantwoordelijk is voor een specifiek beleidsdomein. Duncan (1979) waarschuwt dat dergelijke structuur kan leiden tot functionele verzuiling. Elk onderdeel van de organisatie is zo gefocust op zijn eigen specialisatie dat dit kan leiden tot een gebrekkige communicatie en coördinatie. Op zijn beurt kan dit de besluitvorming vertragen en het probleemoplossend vermogen van de organisatie aantasten.

> 3.2.2.2. *De divisiestructuur*

Met deze structuur worden er divisies opgezet die de verantwoordelijkheid dragen over individuele producten/diensten, projecten, programma's of activiteiten. Centraal hierbij staat een indeling van de organisatie naar de output. In vergelijking met de functionele structuur is er een versterkte coördinatie tussen de verschillende functionele diensten. Daartegenover staat dat de leidinggevenden zich voornamelijk concentreren op de doelstellingen van de eigen divisie. Hierdoor bestaat het gevaar dat de overkoepelende doelstellingen in het gedrang komen.

> 3.2.2.3. *De matrixstructuur*

De matrixstructuur combineert de voordelen van zowel de functionele als de divisionele structuur. Daarnaast worden de nadelen zoveel mogelijk vermeden door permanente teams op te zetten waarin de functionele expertise wordt samengebracht die ten dienste staat van een product, programma of project (Lawrence P. et al., 1977). Shermerhorn (2002) wijst erop dat de medewerkers dus minimaal tot twee formele groepen behoren, d.i. een functionele groep en een team. Dit heeft voornamelijk als bedoeling om de integratie en de communicatie binnen de organisatie te optimaliseren. In de praktijk valt het op dat medewerkers het vaak moeilijk hebben met deze dubbele structuur van leidinggeven, die op een gelijke voet in de hiërarchie staan. Dergelijke dubbele gezagslijnen leiden volgens Robbins (2002) tot conflicten en frustraties, die tijd vragen om het machtsevenwicht te behouden.

> 3.2.2.4. *De horizontale structuur*

De horizontale structuur, die ontwikkeld werd door Ostroff & Smith (1992), zet zich af tegen de barrières tussen afdelingen zoals die bestaat in de traditionele (verticale) organisatiestructuren. Er is een duidelijk verband tussen deze horizontale structuur en de lerende organisatie, zelfsturende teams, netwerkorganisaties en concepten zoals responsabilisering en empowerment. Het is eigen aan de horizontale structuur dat ze de afstand tussen de top en de basis van de organisatie wil minimaliseren. De structuur wordt dan ook ontwikkeld rond de kernprocessen van de organisatie. De medewerkers van een bepaalde kernactiviteit worden gegroepeerd in zelfsturende teams om de communicatie te vereenvoudigen, de inspanningen te coördineren en te interageren met interne of externe klanten.

> 3.2.2.5. *De hybride structuur*

De hierboven beschreven structuren komen in de realiteit niet in dergelijke zuivere vorm voor. Organisaties worden zo opgebouwd dat men kan profiteren van de voordelen van een bepaalde structuur, en de nadelen van andere kan vermijden. Hybride structuren worden gebruikt in snel veranderende omgevingen omdat ze de organisaties veel flexibiliteit geven. In de praktijk wordt vaak geopteerd voor een combinatie van de

eigenschappen uit de functionele structuur en de divisiestructuur. Als een organisatie begint te groeien, is ze meestal opgebouwd rond verschillende divisies. Functies die van belang zijn voor een bepaalde dienst kan men decentraliseren naar de divisies. Er zijn echter ook functies die relatief stabiel zijn, specialisatie vragen en schaalvoordelen met zich meebrengen. Dergelijke functies kan men best centraliseren in een hoofdkantoor.

> 3.2.3. *Organisatiestructuur en informatieverwerking*

Een organisatie moet zo ontworpen worden dat de informatiestroom in zowel horizontale als verticale richting optimaal verloopt. In het geval dat de structuur niet voldoet aan de informatiebehoeften binnen de organisatie kan dit leiden tot een daling van de effectiviteit. De mogelijkheid bestaat immers dat werknemers te weinig informatie bezitten, of dat ze te veel tijd moeten investeren om de gewenste informatie te bekomen. Bij de keuze van een organisatiestructuur dient men rekening te houden met de natuurlijke spanning die bestaat tussen horizontale en verticale informatieverbindingen. In tegenstelling tot de horizontale verbindingen die instaan voor coördinatie en samenwerking binnen de organisatie worden de verticale verbindingen gebruikt voor het uitoefenen van controle. Beide factoren werken elkaar veelal tegen. Samengevat moet een organisatie ontworpen zijn zodanig dat de communicatie tussen werknemers en afdelingen wordt bevorderd om de nodige taken vlot te laten uitvoeren.

De mate van communicatie en coördinatie tussen de verschillende elementen van een organisatie definiëren we als een verbinding (Richard L. Daft, 2007). We maken een onderscheid tussen verticale en horizontale verbindingen. Verticale verbindingen staan in voor de coördinatie van de activiteiten tussen de top en de lagere regionen. Werknemers op lagere niveaus moeten het beleid van de top van de organisatie uitvoeren, en de top moet op de hoogte blijven van de prestaties van de onderliggende niveaus. Om deze verticale verbindingen in de praktijk te brengen bestaan er verschillende hulpmiddelen. Ten eerste kan een werknemer een probleem doorverwijzen naar het volgende niveau in de hiërarchie. Eens het probleem is opgelost, wordt het resultaat gecommuniceerd naar de onderliggende niveaus. Ten tweede kan men regels en plannen opstellen die het mogelijk maken voor een werknemer om zelfstandig beslissingen te nemen. Regels en plannen (vb. een budget) verschaffen standaardinformatie en zorgen voor coördinatie tussen werknemers. Daarnaast kan men ook

voorzien in verticale informatiesystemen om de informatiecapaciteit te verhogen. Periodieke verslagen, schriftelijke informatie, communicatie via de computer aan managers zijn hier enkele voorbeelden van. Managers kunnen deze verschillende instrumenten toepassen om op die manier de nodige controle binnen de organisatie tot stand te brengen.

Naast de verticale informatieverbindingen beschikt het management ook over horizontale verbindingen die zorgen voor coördinatie en samenwerking. Dergelijke horizontale communicatie haalt de obstakels weg tussen afdelingen, en zorgt voor coördinatie tussen werknemers zodat de gezamenlijke doelen van de organisatie kunnen gerealiseerd worden. Ook voor het tot stand brengen van horizontale informatieverbindingen bestaan verscheidende instrumenten. Ten eerste vermelden we computergestuurde informatiesystemen die het mogelijk maken dat de verschillende werknemers routinematig over de hele organisatie informatie kunnen uitwisselen over kansen, problemen, activiteiten en beslissingen. Ten tweede halen we *direct-contact* aan als instrument ter bevordering van de horizontale communicatie. Dit kan in de praktijk gebracht worden door een verbindingsmanager, die actief is binnen een bepaalde afdeling en verantwoordelijk is voor de communicatie en coördinatie met een andere afdeling. Dit idee kan verder doorgetrokken worden naar taakgroepen, d.i. tijdelijke commissies waarin vertegenwoordigers van meerdere afdelingen zetelen voor de oplossing van gezamenlijke problemen. Dergelijke samenkomsten kunnen ook op permanente basis bestaan onder de vorm van teams. Al deze verschillende hulpmiddelen kunnen door managers gebruikt worden om te komen tot een bepaald niveau van horizontale coördinatie. Het is belangrijk om in te zien dat bepaalde instrumenten hogere kosten met zich meebrengen. Men moet dus een afweging maken tussen de keuze van het instrument met de bijhorende kosten en de mate waarin de organisatie nood heeft aan horizontale coördinatie.

> 3.3. Checklist nieuwe organisatiestructuur

Hieronder wordt een niet-exhaustieve opsomming van vragen gegeven die kunnen gebruikt worden bij het denkproces dat aan de basis ligt van de opbouw van een organisatie. Deze vragen zijn opgedeeld in drie grotere groepen, nl. organisatie pur sang, organisatie-opbouw en organisatiecultuur.

> **3.3.1. Organisatie pur sang**

- Op basis van welke criteria wordt de organisatie onderverdeeld in afdelingen en diensten? Welke logica wordt hierbij gehanteerd, d.i. functie, proces, product of regio?
- Hoe worden de verantwoordelijkheden verdeeld overheen de organisatie (hiërarchie)? En op welke manier voorziet u de rapportering tussen de verschillende niveaus?
- Over welke autonomie zullen de verschillende (regionale) entiteiten ten opzichte van de centrale organisatie beschikken?
- Hoe ver reikt de *span of control* binnen de verschillende entiteiten van de organisatie?
- Wordt dit veranderingsproces aangegrepen om de processen te wijzigen? Of worden de bestaande federale processen overgenomen? En in welke mate hebben deze mogelijke proceswijzigingen een impact op de bestaande organisatie? Welke functies komen er als gevolg van de procesaanpassing bij en welke verdwijnen? In welke mate zijn deze nieuwe functies meer gespecialiseerd dan vroeger?
- Op welke manier worden de vele informatiebehoeften in kaart gebracht? Hoe worden mogelijke spanningen tussen verticale en horizontale informatieverbindingen opgevangen?

> **3.3.2. Organisatie-opbouw**

- In welke mate wordt de TO BE organisatie top down of bottom up opgebouwd? In welke mate zal een bottom up – aanpak, en dus participatieve aanpak, verdragend werken? Of primeert een grote gedragenheid en betrokkenheid (en dus minder weerstand) waardoor het participatieve toch de betere keuze is?
- Doet men een beroep op interne aanwezige expertise voor het uittekenen van de AS IS en TO BE situatie? Zoja, zijn de leidinggevende ambtenaren en het middenkader voldoende

vertrouwd met de principes van de organisatieleer? Doet men eveneens beroep of externe expertise bv. consultants?

- Zijn de middelen en de tijd die worden gegeven aan de verantwoordelijken afdoende? Is hun organisatieveranderingsproject duidelijk afgebakend binnen de eigen organisatie?
- Zijn er in het veld voorbeelden van organisatieveranderingen die eenzelfde (succesvolle) oefening achter de rug hebben en die kunnen dienen als good/ best practice?
- Hoe wordt de organisatie omgevormd? Is het een big bang of zeer incrementeel verspreid over meerdere jaren?
- Is er voldoende informatie aanwezig met betrekking tot het over te hevelen personeel (vaardigheden, kennis)? Hoe zullen mogelijke hiaten worden opgevuld?
- Hoe zullen mogelijke (interne en externe) weerstanden worden opgevangen?
- Zijn de recurrente beheerskosten begroot? En de eenmalige investeringen voor het opzetten van vb. ICT, de burelen etc.?

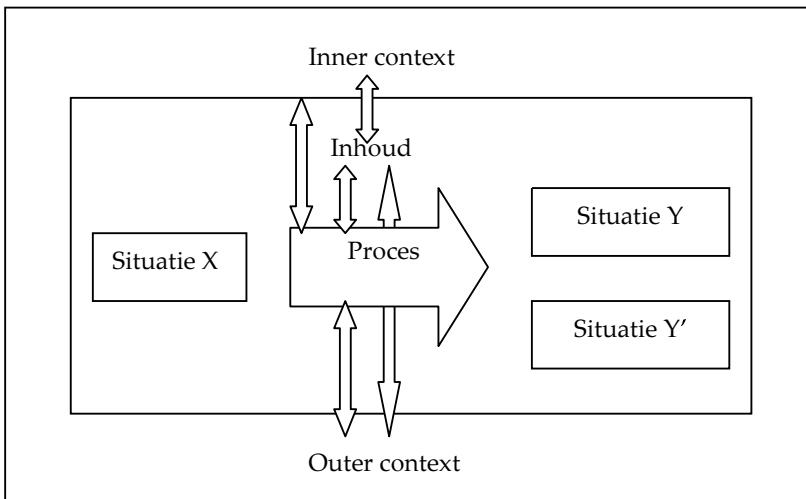
> **3.3.3. Organisatiecultuur**

- In welke mate sluit de organisatiecultuur van de ontvangende overheid aan bij de organisatiecultuur van de overgehevelde dienst?
- In welke mate sluit de beoogde organisatiestructuur aan bij beide organisatieculturen?

4. Veranderingsmanagement bij een bevoegdheids- en/of middelenoverdracht n.a.v. een staatshervorming

D. Vanhee

Het doel van dit hoofdstuk bestaat erin een conceptueel model aan te reiken voor het veranderingsdenken binnen een organisatie. Dergelijk algemeen kader laat toe op een analytische manier om te gaan met veranderingen. Een tweede doel van dit hoofdstuk bestaat erin dit model te vertalen naar de context van bevoegdheidsoverhevelingen tussen verschillende beleidsniveaus. De waarde hiervan ligt in het feit dat dit kader, veel beter dan het algemene, zal aansluiten bij de specifieke context van de oefening. Dit kader zal verder praktisch worden vertaald aan de hand van de overheveling van de bevoegdheid landbouw n.a.v. de vijfde staatshervorming, waaruit verschillende interessante lessen kunnen worden getrokken. Het hoofdstuk eindigt met een checklist voor de veranderingsmanager verantwoordelijk voor het welslagen van dergelijk type veranderingstraject. Deze checklist, alsook de lessen die worden getrokken uit de case landbouw, kunnen dienen als handig tool voor de projectgroepen verantwoordelijk voor de insourcing van de verkeersbelasting.



Figuur 1: Het conceptueel model van veranderingen (Andriessen M. et al., 2003)

> 4.1. Een kader voor veranderingsmanagement

Om de realiteit van verandering te kunnen vatten is het van belang een conceptueel kader uit te werken dat veranderingsmanagement in beeld brengt. Het analysekader dat we hier bespreken is gebaseerd op het werk van Pettigrew (1992) waarin drie dimensies eigen aan verandering centraal staan, nl. inhoud, context en proces. Dit kader is verder gespecificeerd door een rapport van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) en een artikel in het Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM) (Parys M. et al., 2005; Andriessen M. et al., 2003). Wat volgt is de verfijning aangebracht door bovenstaande auteurs.

> 4.1.1. Inhoud van veranderingen

In de eerste plaats is het belangrijk de inhoud van de verandering te begrijpen om een zicht te krijgen op de veranderingen. Binnen de inhouddimensie zijn drie subdimensies van belang. In de eerste plaats staat de soort verandering centraal waarbij een opdeling wordt gemaakt tussen

een structurele verandering of een culturele verandering. Structureel verwijst naar alles wat vastgelegd is en geformaliseerd is. Cultureel verwijst naar het tegenovergestelde, namelijk alles wat niet grijpbaar is en dus meer de zachte kant van de organisatie zoals de waarden, normen, gewoonten, verwachtingen en het gedrag van de mensen in de organisatie (Kloosterboer P., 1993). Verder kan men ook een onderscheid maken tussen radicale veranderingen en incrementele veranderingen die eerder voortbouwen op veranderingen in het verleden.

Een tweede subdimensie van de inhouddimensie is de doelstelling van de veranderingen. Drie soorten doelstellingen zijn te onderscheiden: oplossen, effectueren en leren. De eerste van dit drieliek staat centraal in de klassieke benadering m.b.t. veranderen, m.n. een bepaald probleem vereist een oplossing. Effectueren gaat over het bevorderen van de implementatie door een draagvlak te creëren. Leren ten slotte gaat over de manier waarop men leert om te gaan met problemen (Open Universiteit Heerlen, 1991).

Een derde subdimensie binnen de inhouddimensie bestaat uit de verschillende doelgroepen die te onderscheiden zijn binnen het veranderingsproces. Het (h)erkennen van de doelgroep(en) kan van belang zijn bij de implementatie van de veranderingen.

> 4.1.2. Context van veranderingen

Een tweede dimensie is de context. Een eerste element binnen de context is de aanleiding van de verandering. De aanleiding kan intern of extern gestuurd worden. Intern kunnen er signalen worden gezonden van binnen de organisatie die de noodzaak van verandering aantonen, zoals een staking of absentisme.

Een tweede element binnen de context is de voorgeschiedenis van de organisatie of de inner-context. De inner-context slaat op de ontvankelijkheid van organisaties voor veranderingen (Steen T., 2001). De ervaringen uit het verleden maken al snel duidelijk of veranderingen mogelijk zijn in een organisatie. In datzelfde perspectief moet ook de aandacht die de organisatie schenkt aan mogelijke faal- en succesfactoren van veranderingen in het verleden worden opgenomen.

Een derde element is de outer-context. De outer-context kan worden opgedeeld in sociale en politieke krachten, technologie en markt. Sociale krachten zijn maatschappelijke elementen in de omgeving van de organisatie die een invloed hebben op de organisatiewerking. De politieke krachten komen tot uiting in de vorm van politieke beslissingen die leiden tot veranderingen. Technologie als externe kracht betekent vooral de informatiseringsdruk die bestaat en dus veranderingen uitlokt. De markt ten slotte kent een toenemend belang binnen een overheidscontext door evoluties zoals vermarkting en publieke private samenwerking.

> 4.1.3. *Proces van veranderingen*

De laatste veranderingsdimensie is het proces. In deze dimensie staat de manier waarop het proces verloopt centraal. Het proces is het beschrijven van het traject dat wordt afgelegd van de beginsituatie tot de eindsituatie en wordt door de auteurs opgedeeld in de fase van de planning, voorbereiding, start en implementatie, de fase van de afronding en de fase van de evaluatie.

In de eerste fase van planning, voorbereiding, start en implementatie zijn er vijf belangrijke aandachtspunten waarmee men rekening moet houden. In de eerste plaats zijn er de actoren want het zijn zij die de processen moeten leiden. Kotter wijst in dat opzicht op het belang van een goede stuurgroep in het veranderingsproces (Kotter P., 2000). Duck duidt op het creëren van een overgangsmanagementteam (Duck J., 2000). Voorts past hier ook het gebruik van interne aanwezige expertise maar ook externe expertise onder de vorm van consulting. Een tweede aandachtspunt is de betrokkenheid van de medewerkers. Verschillende gradaties van betrokkenheid zijn mogelijk. Zo kunnen we in graduele zin spreken over: informeren, inspraak verlenen en medezeggenschap (Open Universiteit Heerlen, 1991). Een hogere mate van betrokkenheid zou een effect hebben op de sterkte en duurzaamheid van de verandering (Kloosterboer P., 1993). Communicatie is het derde belangrijke aandachtspunt. Communicatie, als deze goed is tenminste, kan een draagvlak creëren waardoor een gedeelde visie omtrent de gewenste eindsituatie kan ontstaan (Kotter P., 1996). Een heus communicatieplan met een communicatiebeheerder wordt aangeraden om de communicatie vlot en efficiënt te laten verlopen (Doppler K. & Lauterberg C., 1996). Voorts zijn ook de middelen die worden ingezet van belang. Budgetruimte om de veranderingen te implementeren moeten

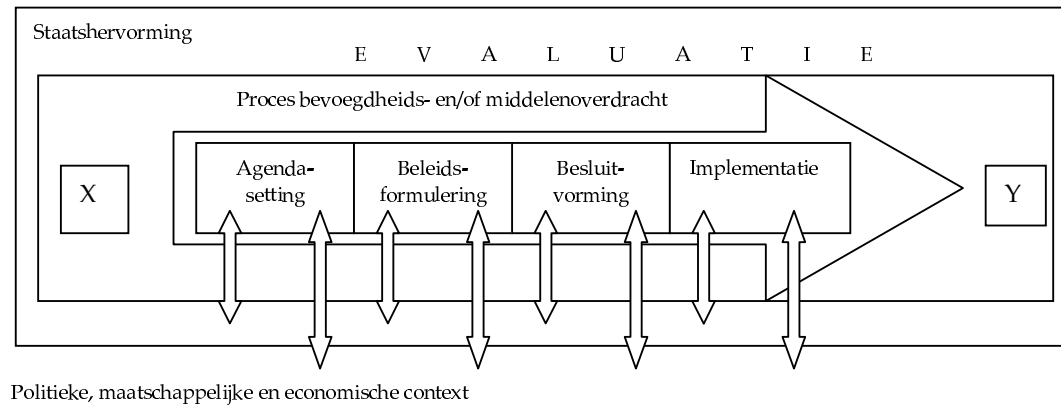
afdoende zijn. Ten slotte moet men ook stilstaan bij weerstand die de kop kan opsteken. De vijf bronnen voor weerstand zijn: gewoonte en als gevolg pogingen om de huidige positie te behouden, de gedachte dat men macht zal moeten inboeten, de angst voor het onbekende, de perceptie van de verdediging waardoor het mogelijk wordt dat men de noodzaak voor verandering niet opmerkt en ten slotte een gebrek aan middelen waardoor men als men doorgaat met de hervorming in de rode cijfers komt te zitten (Stroh L. et al., 2002).

Na de fase van de planning, voorbereiding, start en implementatie, volgt de fase van de afronding. Eenmaal de gewenste situatie is bereikt is het essentieel dat deze geconsolideerd wordt en dus wordt vastgelegd als een realiteit. Daarna volgt de fase van de evaluatie waarbij Steen (2001) een onderscheid maakt tussen een objectieve evaluatie en een subjectieve evaluatie. Een objectieve evaluatie gaat bijvoorbeeld na of de vooropgestelde instrumenten werden ingevoerd. Een subjectieve evaluatie meet of de instrumenten in het veranderingsproces daadwerkelijk worden toegepast en of zij hun doel bereiken.

Aangezien een verandering niet noodzakelijk het vooropgestelde resultaat bereikt, is er naast een situatie X ook een situatie Y mogelijk, wat volgens de auteurs duidt op de dynamiek van het veranderingsproces.

> 4.2. Een kader voor veranderingsmanagement n.a.v. een staatshervorming

Het hierboven beschreven algemeen kader voor veranderingsmanagement zou kunnen dienen om de verandering m.b.t. een staatshervorming te kaderen maar doorheen het reeds gerealiseerd onderzoek m.b.t. bevoegdheidsverhevelingen (Vanhee D. & Hondeghem A., 2009) is gebleken dat die verandering zo specifiek is dat deze het best wordt voorgesteld d.m.v. een eigen conceptueel model. In het model dat hieronder zal worden beschreven wordt de afsplitsing tussen inhoud, context en proces niet op dezelfde manier als hierboven gemaakt en zijn deze drie aspecten nog meer met elkaar verweven dan in het algemeen model, vooral dan het aspect inhoud en proces. Toch ligt, zoals zal blijken, de klemtoon op het proces van de verandering waarbinnen en -buiten inhoud en context het proces beïnvloeden. In figuur 2 kan men een voorstelling vinden van het conceptueel model voor verandering inzake staatshervorming.



Figuur 2: Het conceptueel model van veranderingen, specifiek voor bevoegdheids- en middelenoverdrachten n.a.v. een staatshervorming

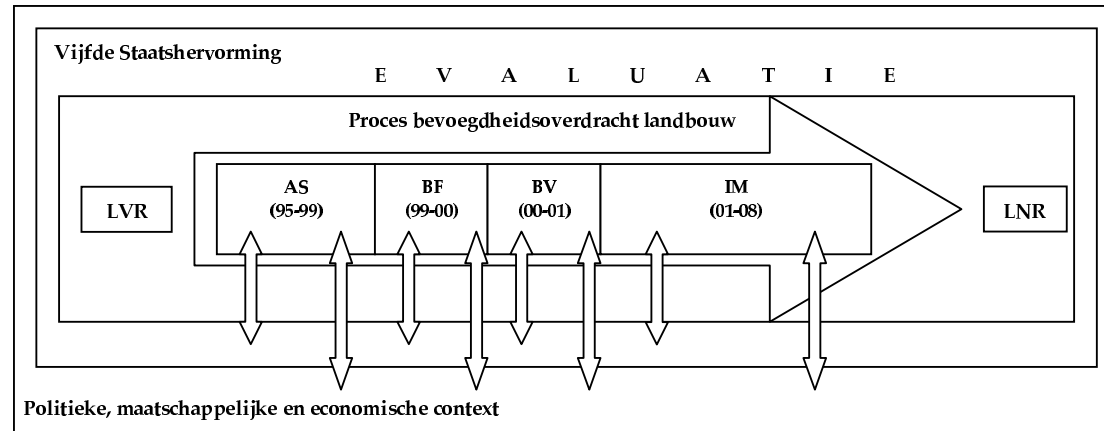
Het proces, of anders geformuleerd het verhaal van beginsituatie X tot eindsituatie Y (in dit model wordt geen rekening gehouden met een mogelijke andere uitkomst Y'), wordt verteld doorheen de stappen uit de beleidscyclus zoals beschreven door Howlett en Ramesh (1995): agenda-setting, beleidsformulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie. Meteen wordt duidelijk dat in dit model ook de aanloop naar de implementatie wordt geanalyseerd. De agenda-setting heeft volgens Howlett en Ramesh een belangrijke impact op het vervolg van het proces maar leidt daarom niet tot duidelijk geformuleerde doelen. Bepaalde gebeurtenissen zorgen ervoor dat iets op de politieke agenda komt. Dit laatste gebeurt meestal door de inspanningen van één of meerdere entrepreneurs. Nadat de problemen op de agenda zijn geplaatst moeten ze nog een concrete invulling krijgen. De agenda-setting leidt immers niet tot duidelijk en concreet geformuleerde doelstellingen. De beleidsformulering is een fase waarin voorstellen en opties voor het uitwerken van de veranderingen worden gedefinieerd, overwogen, aanvaard of geweigerd. Tijdens deze fase worden dus de verschillende opties geformuleerd en geherformuleerd over de tijd. De fase van de besluitvorming is vooral een belangrijke fase voor de politieke actor met de nodige aandacht voor de wetgeving die meestal gepaard gaat met de hervorming. De implementatiefase is niet zomaar een uitvoerfase want ook hier nog kunnen onderhandelingen plaatsvinden over de effectieve uitvoering. De besluitvormers die het niet gehaald hebben zijn immers niet verdwenen en kunnen in deze fase terug op de voorgrond treden om het beleid alsnog te wijzigen naar hun ideaalbeeld. Ten slotte is er nog de evaluatiefase waarin de zonet beschreven beleidsstappen worden geëvalueerd en waarin ook het nieuw geconstrueerde beleid grondig wordt geëvalueerd. De vier eerste beleidsstappen worden hierboven voorgesteld als duidelijk afgebakende fases waarbij de ene fase telkens perfect aansluit bij de voorgaande. In de realiteit is dit natuurlijk veel gecompliceerder en lopen de verschillende fases soms door elkaar en wordt er af en toe teruggekoppeld naar voorgaande fases.

Deze vier fases staan, net zoals in het algemeen model, niet los van de bredere context van de staatshervorming waarvan de bevoegdheids- of middelenoverdracht deel uitmaakt, alsook van de nog bredere algemene politieke, economische en maatschappelijke context. Ook de inner-context van het getroffen beleidsdomein is belangrijk daar eerdere ervaringen

ervoor kunnen zorgen dat deze ontvankelijker is voor verandering dan andere die niet die ervaring hebben.

> 4.3. Case bevoegdheidsoverdracht landbouw n.a.v. de vijfde staatshervorming

Hieronder kan men enerzijds een synthese van het case-onderzoek naar de regionalisering van landbouw n.a.v. de vijfde staatshervorming en anderzijds de lessen die de Vlaamse administratie kan trekken uit deze case terugvinden (Vanhee D. & Hondeghem A., 2009). Beide onderdelen zijn gestructureerd volgens de verschillende beleidsstappen in de beleidscyclus zoals hieronder in figuur 3 is weergegeven.



Figuur 3: Beleidsstappen in de beleidscyclus toegepast op de case landbouwregionalisering n.a.v. de vijfde staatshervorming

LVR: landbouw voor regionalisering; AS: Agenda-setting; BF: Beleidsformulering; BV: Besluitvorming; IM: Implementatie; LNR: landbouw na regionalisering.

> 4.3.1. *Synthese case landbouwregionalisering*

De agenda-setting (21/05/1995 - 13/06/1999) was een puur politieke fase, vooral gevoed vanuit de Vlaamse politieke elite binnen het Vlaams Parlement en kwam in een stroomversnelling terecht toen de dioxinecrisis uitbrak in het voorjaar van 1999. Landbouw was op dat moment een nog bijna volledig federale bevoegdheid en had tot dat moment nog geen grote overhevelingen in dit bevoegdheidsdomein gekend.

Als gevolg van de dioxinecrisis kwam er een paars-groene regering aan de macht en begon de beleidsformulering voor een volgende staatsvorming (13/06/1999 - 05/04/2000). De "Costa" werd opgericht waarin de mogelijke regionalisering van landbouw werd besproken. In het voorjaar van 2000 werd in de nasleep van de dioxinecrisis het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) opgericht, een overheidsorgaan dat later grote stukken van landbouw zou opslorpen. Op 5 april 2000 slaagde men erin, in de schoot van de regering, een politiek akkoord te bereiken waarin stond dat landbouw zou worden geregionaliseerd: het Hermes-akkoord.

Met het afsluiten van het Hermes-akkoord begon de besluitvormingsfase (05/04/2000 - 13/07/2001). Na dit politiek akkoord volgde een moeilijke omzetting naar bijzondere wet want de interpretatie van het akkoord was erg divers, iets wat het gevolg was van de onduidelijkheid van het akkoord in een context waar het FAVV vorm aan het krijgen was. Uiteindelijk slaagde men er dan toch in het politiek akkoord in een bijzondere wet te gieten en verschoof het zwaartepunt van de politiek naar de administratie, een administratie die tijdens de zonet beschreven eerste drie fases praktisch niet betrokken werd.

De implementatiefase (13/07/2001 - heden) kon na diepgaander onderzoek ingedeeld worden in drie grote periodes: de voorbereidingsfase (13/07/2001 - 31/12/2001), de transitiefase (01/01/2002 - 15/10/2002) en de eigenlijke implementatiefase (15/10/2002 - heden). Tal van overlegstructuren werden in elk van deze fases in het leven geroepen om de overheveling tot een goed einde te brengen. Aandachtspunten tijdens deze fases waren de overdracht van het personeel, de huisvesting, de logistiek, de budgetten, en de informatica. Over het algemeen kan men stellen dat deze complexe oefening goed werd voorbereid vanuit de federale overheid maar dat men

wel nog steeds nadelen ondervond van het gebrek aan duidelijkheid in de wetgeving daar nog steeds achterhoedegevechten plaatsvonden tussen maximalisten en minimalisten inzake landbouwregionalisering.

Deze overlegstructuur slaagde er uiteindelijk wel in een samenwerkingsprotocol af te sluiten tussen de federale overheid en de gewesten dat ervoor moest zorgen dat de verschillende administraties goed zouden functioneren tijdens een transitieperiode van 1 januari 2002 tot 15 oktober 2002. Tijdens die transitieperiode konden de ontvangende administraties zich verder voorbereiden op het contingent federale ambtenaren dat zou overkomen en konden de federale landbouwambtenaren van de gedeeltelijk over te hevelen diensten hun voorkeur van bestemming (federaal of gewestelijk niveau) kenbaar maken.

De eigenlijke implementatiefase verliep een stuk stroever, vooral dan inzake het luik personeel. Ongeveer 700 personeelsleden kwamen immers over van het federale naar het Vlaamse niveau en deze moesten ingeschaald worden binnen het Vlaamse Personeelsstatuut. Vooral het bekomen van de noodzakelijke personeelsgegevens om te komen tot een waarheidsgetrouwe inschaling bleek geen sinecure. Ook de organisatie zelf was niet klaar voor ontvangst en zo kwamen de “Lambermontambtenaren” terecht in een tussentijdse structuur. Ook de huisvesting bleek een bijzonder moeilijk overhevelingsaspect. Het duurde immers lang vooraleer de ambtenaren van de landbouwadministratie samen zouden zitten, dit omdat er geen vooraf uitgekend masterplan inzake huisvesting was en men rekening moest houden met lopende huurtermijnen, beschikbaarheid van patrimonium, e.d. Deze drie feiten, de moeilijke inschaling, de tussentijdse organisatiestructuur en de afwezigheid van een masterplan inzake huisvesting zorgden ervoor dat de integratie van de “Lambermontambtenaren” binnen de Vlaamse (landbouw)administratiecultuur aanzienlijk werd vertraagd. Budgettair was deze regionalisering eveneens een moeilijke oefening daar het al snel duidelijk werd dat de toegewezen middelen niet zouden volstaan. Logistiek en informatorisch bleek de regionalisering minder moeilijk te zijn. Pas in 2006 zou een einde komen aan de overgangssituatie met de nieuwe BBB-structuur.

Wanneer men kijkt naar de evaluatie, dan zou, volgens ingewijden, de Vlaamse landbouwadministratie in de eerste plaats doelgerichter zijn

geworden na de regionalisering. Vlaanderen zou nog meer dan daarvoor een eigen dynamiek hebben ontwikkeld en nog verder eigen accenten hebben gelegd. Daarenboven menen kenners ook dat de administratie efficiënter is geworden in vergelijking met de vroegere federale administratie. Tenslotte is men het erover eens dat deze er niet zuiniger is op geworden. Het is namelijk zo dat veel van de expertise van het vroegere landbouwdepartement simpelweg is verdeeld over de gewesten, expertise die men dus achteraf heeft moeten verdubbelen door bijkomende aanwervingen. Ook naar ICT toe zouden er extra kosten zijn gemaakt, kosten die anders niet nodig waren geweest.

> 4.3.2. *Lessen uit dit veranderingsproject voor de Vlaamse administratie*

In de eerste plaats moet de Vlaamse administratie zich steeds bewust zijn van de mogelijkheid dat een (volledige of partiële) bevoegdheid die zich op het federale niveau bevindt, kan worden overgeheveld naar de deelstaten. Het feit dat men beseft dat de eigen organisatie geen definitief eindpunt heeft bereikt kan ertoe bijdragen om proactief na te denken over mogelijke toekomstige wijzigingen. Deze proactiviteit kan erin bestaan de organisatie te doen reflecteren over de eigen bestaande structuur, goede contacten te onderhouden met de dienst(en) op het federale niveau die in aanmerking zou(den) kunnen komen voor een regionalisering en de organisatie klaar te maken voor verandering. Om dit te verwezenlijken zou veranderingsmanagement zeker een onderdeel moeten uitmaken van de competenties van de Vlaamse leidend ambtenaren. Toch moet gezegd worden dat de Vlaamse administratie al twee keer een actieve bijdrage heeft geleverd in dit debat. Met haar fiches “Aandachtspunten voor een verdere staatsvorming” gaf de Vlaamse administratie op vraag van het College van Ambtenaren-Generaal, in 2005 en 2007, aan waar het volgens de Vlaamse administratie in een volgende staatsvorming nog beter zou kunnen. Voor 94 bevoegdheidsdomeinen werden volgende onderdelen in een uniek document neergepend: een situatieschets van de bevoegdheidsverdeling, een voorstel van aanpassing van bevoegdheidsverdeling en de contactgegevens van de ambtenaar die de onderhandelaars kan bijstaan indien nodig.

Eens men op politiek vlak begonnen is met het formuleren van de mogelijke beleidskeuzes inzake staatsvorming moet de Vlaamse administratie zich

kenbaar maken als een speler die haar expertise ter beschikking wenst te stellen. Daarbij mag niet worden vergeten dat de Vlaamse administratie er alle belang bij heeft om ervoor te zorgen dat de beleidsformulering die het haalt, en dus wordt opgenomen in de fase van de besluitvorming, zo duidelijk en ondubbelzinnig mogelijk is. Het is immers de administratie die deze politieke compromissen, neergeschreven in politieke akkoorden en later in wetteksten, moet vertalen in administratieve handelingen. Omdat vanuit de case is gebleken dat het voor de Vlaamse administratie niet eenvoudig is om te wegen op de beleidsformulering, is het aan te raden dat deze nauw probeert samen te werken met het kabinet om op die manier toch haar stempel te kunnen drukken.

Eens de politieke akkoorden zijn afgesloten is het vaak moeilijk om nog bij te sturen vanuit het oogpunt van de administratie daar de besluitvorming veelal een precair politiek evenwicht is waaraan best niet meer wordt geraakt. De Vlaamse administratie moet in deze fase in de eerste plaats zorgen dat de verschillende facetten die belangrijk zijn bij een grote bevoegdheidstransfer worden voorbereid. Daartoe is het raadzaam om binnen de Vlaamse administratie werkgroepen op te richten die bevolkt worden met experts binnen de volgende domeinen: personeel, huisvesting, logistiek, ICT en budget. Deze werkgroepen moeten alle “to do’s” oplijsten die op korte termijn, op middellange termijn en op lange termijn belangrijk zijn in hun expertisedomein om de bevoegdheidsoverdracht tot een goed einde te brengen. Aan die “to do’s” moeten verantwoordelijken en realistische deadlines worden gekoppeld. Voorts moet men eveneens alle faal- en succesfactoren oplijsten waarmee rekening moet worden gehouden.

Een algemene cel zou de werkzaamheden van de specifieke werkgroepen moeten overkoepelen en moet worden voorgezeten door een “single point of contact” of een regisseur die de nodige vaardigheden bezit inzake bevoegdheidsoverdrachten. Deze laatstgenoemde moet ook gekozen worden in functie van de goede contacten die hij of zij heeft binnen de eigen organisatie maar ook met de sleutelspelers binnen de andere organisaties die betrokken partij zijn. Hij of zij zal, samen met een ondersteunend team, gedurende het hele proces communiceren naar alle betrokken partijen: zo moet het bestaande personeel op de hoogte worden gehouden van de nakende veranderingen maar moet ook het federale personeel dat de overstap maakt worden ingelicht over de kenmerken van de ontvangende overheid via informatiesessies, elektronische nieuwsbrieven en intranet,

magazines, Belangrijk van bij de opstart van deze cellen is dat men de bestaande Vlaamse ambtenaren betreft bij de werkzaamheden. De latere integratie van de ex-federale ambtenaren hangt immers ook af van de "good will" van de reeds aanwezige ambtenaren.

De overheveling van een bevoegdheid kan voor het ontvangende beleidsdomein tegelijk een opportuniteit zijn om de bestaande processen, structuren en organisatie in vraag te stellen en deze te optimaliseren om op die manier de dienstverlening verder te verbeteren. Deze veranderingen, indien gewenst, moeten centraal worden voorbereid door de overkoepelende cel in overleg met de werkgroepen en alle betrokken personeelsleden.

Eens de besluitvorming definitief is volgt de administratieve vertaling waarbij intens overleg nodig is met alle betrokken instanties. De regisseur en het ondersteunend team die reeds gedurende de besluitvormingsfase deze verantwoordelijkheid hebben gekregen, gaan zich in de implementatiefase als afgevaardigden van de Vlaamse administratie begeven op het overleg tussen federale staat en gewesten/gemeenschappen. Het is deze opdrachthouder en zijn of haar team die voor ogen moeten hebben welke ambtenaren zij willen binnenhalen en die de betrokken dienst(en) gescreend hebben vooraleer de wetgeving in voege treedt.

Op het moment dat overeengekomen is wat de administratieve vertaling is, welk personeel overkomt, welk budget daaraan is gekoppeld, welke gebouwen en logistiek geërfd worden en wat er met de ICT-systemen gebeurt, moet men ervoor zorgen dat deze overhevelingsoperatie vloeiend verloopt en moet men lange transitieperiodes proberen te vermijden. In deze turbulente periode is het wederom van belang voldoende te communiceren en te informeren, steeds met de verzuchtingen van het personeel voor ogen. Voorts moet het voorbereidend werk van de hierboven beschreven cellen tot uitvoering te brengen. Aandachtspunten zouden moeten zijn:

- Personeelsaangelegenheden: Een snelle inschaling van de ex-federale ambtenaren is een basisconditie voor een geslaagde implementatie en integratie. Het is voorts ook belangrijk dat de ex-federale ambtenaren goed worden geïnformeerd, via bijvoorbeeld

een FAQ-lijst, inzake het personeelsbeleid van de Vlaamse overheid: evaluatie, opleiding, verloning,

- Huisvesting: Er moet snel duidelijkheid komen m.b.t. waar de ex-federale ambtenaren worden gehuisvest. Indien mogelijk moeten deze ambtenaren vermengd worden onder de bestaande Vlaamse ambtenaren.
- Logistiek: Men mag tijdens de overgang geen hinder ondervinden inzake logistieke faciliteiten daar dit een heel zichtbaar en psychologisch belangrijk onderdeel is.
- ICT: Men dient bij de overgang snel toegang te verkrijgen tot de ICT-tools van de nieuwe ontvangende overheid. Voorts moet men de ICT-systemen nodig voor de uitoefening van de job onmiddellijk kunnen gebruiken.

Naast het op korte termijn vlot doen verlopen van de overdracht, om de werking van het beleidsdomein niet te verstoren, is het daarna ook zaak om de nieuwe ambtenaren te integreren in de voor hen nieuwe dienst(en). Men kan daarbij een onderscheid maken tussen drie verschillende mogelijke situaties. Er is de situatie waarbij de ontvangende Vlaamse overheid met een grote dienst een kleine federale dienst overneemt. In het tweede geval zijn beide groepen ongeveer even groot. Tenslotte is er nog een laatste type overdracht –en ongetwijfeld de moeilijkste- waarbij de ontvangende overheid vele malen kleiner is dan het contingent personeel dat overkomt. In de drie gevallen moet men aandacht schenken aan de cultuur die aanwezig is in beide organisaties en moet men werken naar een homogenisering richting de Vlaamse administratiecultuur. Volgende aandachtspunten moeten in dit kader worden belicht:

- Communicatie: Net zoals in de voorbereidingsfase en in de implementatiefase moet er tijdens de integratiefase voldoende worden gecommuniceerd over de vorderingen inzake integratie.
- Organisatie: Een duidelijke en nieuwe organisatiestructuur, met een potentiële reorganisatie van de bestaande processen waarvan reeds hierboven sprake in de besluitvormingsfase, helpt ervoor te zorgen dat de bestaande Vlaamse en de ex-federale ambtenaren een gemeenschappelijk en positief project kunnen aangaan.
- Huisvesting: Het belang van fysieke nabijheid van de bestaande en de ex-federale ambtenaren moet hierbij in de verf worden gezet. Voor een geslaagde integratie is een vermenging en versmelting heel belangrijk.

- Aanspreekpunten: Van belang is dat niet alleen de personeelsdienst deze verandering helpt dragen maar dat ook alle leidinggevers en personeelsvertegenwoordigers dit doen. Voorts zijn zij het eerste aanspreekpunt voor mogelijke vragen van bestaande Vlaamse en ex-federale ambtenaren.
- Vorming: De ex-federale ambtenaren zouden een traject moeten volgen waarbij ze volledig ondergedompeld worden in de Vlaamse ambtenarij gaande van de geschiedenis van de Vlaamse administratie, het Vlaams personeelsstatuut, de Vlaamse administratiecultuur, ...
- Juridisch kader: Doorheen het hele implementatie- en integratieproces spreekt het voor zich dat de procedures moeten worden aangepast aan de afspraken op Vlaams niveau (bv. delegatiebesluiten).

Eens de implementatie- en integratiefase zijn afgerond zou de Vlaamse administratie de voorgaande beleidsstappen moeten evalueren:

- Wat was de rol van de Vlaamse administratie tijdens de eerste drie politieke beleidsstappen?
- Hoe verliep de overdracht naar de Vlaamse administratie?
- Hoe verliep de integratie binnen de Vlaamse administratie?

Naast de hierboven beschreven “zachte” evaluatie zou er ook een “harde” beleidsevaluatie moeten worden uitgevoerd op basis van verschillende bestuurlijke kwaliteitscriteria, o.a.:

- Is het gevoerde beleid effectiever geworden?
- Is het gevoerde beleid efficiënter geworden?
- Is het gevoerde beleid zuiniger geworden?
- Is de dienstverlening klantgerichter geworden?

> 4.4. **De checklist voor de veranderingsmanager bij bevoegdheids- en/of middelenoverdracht n.a.v. een staatshervorming**

Vanuit de case landbouwregionalisering werd een checklist samengesteld waaraan de veranderingsmanager en zijn of haar team verantwoordelijk voor de overheveling aandacht moet schenken. Daarenboven kan deze checklist onderzoekers ook helpen om staatshervormingen procesmatig te gaan reconstrueren. Wat volgt zijn de vragen typisch voor verandering inzake staatshervorming.

> **4.4.1. Agendasetting**

- Wat is de stand van zaken inzake regionalisering in dit beleidsdomein net voor deze staatsvorming?
- Wat is de inner-context van de getroffen organisatie?
- Wat is de maatschappelijke / economische / politieke context?
- Wat is de directe aanleiding voor de agendasetting?
- Welke zijn de actoren die de regionalisering van het beleid op de agenda plaatsen?

> **4.4.2. Beleidsformulering**

- Welke verschillende beleidspistes worden geformuleerd inzake regionalisering van het beleidsdomein, waarom en door wie?
- Hoe verhoudt de politiek zich t.o.v. de administratie? Krijgt deze laatste inspraak in de fase van beleidsformulering of is dit louter een politieke aangelegenheid?
- Wat is de rol van de drukingsgroepen bij de uittekening van het beleid?

> **4.4.3. Besluitvorming**

- Hoe verloopt de besluitvorming inzake de regionalisering?
- Hoe duidelijk is de besluitvorming?
- Welke aspecten worden overgeheveld en welke niet, en wat is de motivering?
- In welke mate wordt de besluitvorming gedragen door de stakeholders?

> **4.4.4. Implementatie**

- In welke mate wordt er in deze fase nog bijgestuurd en onderhandeld over de uitwerking?
- Hoe wordt dit veranderingsproject gestructureerd en gecoördineerd op het vlak van personeel, ICT, huisvesting, logistiek en budget?
- Wordt dit veranderingsproces aangegrepen om de processen te veranderen?
- Wordt er gecommuniceerd? Wat, door wie, hoe, wanneer, aan wie?
- Hoe ziet de betrokkenheid van alle actoren eruit?
- Doet men een beroep op interne aanwezige expertise of externe expertise bv. consultants?
- Is er weerstand? Van wie? Waartegen? Hoe wordt dit opgelost?

- Hoe wordt de nieuwe bevoegdheid geïntegreerd en geconsolideerd?

> **4.4.5. Evaluatie**

- Hoe kunnen de vier voorafgaande fases van regionalisering, met speciale aandacht voor de implementatie, worden geëvalueerd?
- Zijn de doelstellingen gehaald? Is het geregionaliseerde beleid na de regionalisering effectiever, efficiënter, zuiniger, klantgerichter, ..., geworden?
- Welke faal- en succesfactoren kunnen worden afgeleid voor toekomstige overhevelingsprojecten?

5. Case-specifieke aanbevelingen m.b.t. de insourcing van de verkeersbelasting

J. Matthys & D. Vanhee

In dit deel gaan we dieper in op enkele aanbevelingen die kunnen worden gedaan naar aanleiding van het bestuderen van de ontvangen documenten en de verschillende contactmomenten met de medewerkers van Vlabel. Benadrukt moet worden dat deze lijst van aanbevelingen onvolledig is, en vooral tot doel heeft om de discussie binnen Vlabel extra stof te geven in hun streven naar een optimale werking van de organisatie.

> 5.1. Veranderingscapaciteit

Deze oefening moet worden aangewend om de veranderingscapaciteit van het ganse beleidsdomein F&B te verhogen. De insourcing van de verkeersbelasting is immers geen eindpunt in de schakel van hervormingen want ongetwijfeld staan er in de toekomst nog overhevelingen op stapel. De leidende ambtenaren en het middenkader van F&B moeten dit uitdragen en moeten zelf veranderingsmanagement (naast o.a. projectmanagement) als een onmisbaar element zien in hun eigen spectrum van managementvaardigheden. In concreto zouden zij moeten kunnen omgaan met stakeholderanalyses, impactanalyses, weerstandanalyses en risicoanalyses om van daaruit, samen met de personeelsdienst en de communicatiedienst, een opleidings- en communicatieplan op te stellen.

> 5.2. Werkgroepenstructuur

De werkgroepstructuur die ter voorbereiding is opgericht houdt rekening met de belangrijke facetten van zo'n overheveling: namelijk personeel, organisatie, ICT, huisvesting/logistiek en budget. Op het terrein is het evenwel niet gemakkelijk om de voorbereidingen te treffen daar er tijdens het project nog teveel onzekerheid was over de technische en politieke haalbaarheid van de insourcing tegen 1 januari 2010. Deze onzekerheid zorgde voor de begrijpelijke terughoudendheid om deze werkgroepen op kruissnelheid te laten komen en reflecteerde zich in een lage bemanning binnen die projectgroepen. Toch zou in de aanloop naar de nieuwe deadline, namelijk 1 januari 2011, werk moeten worden gemaakt van de

tijdige verdere bemanning van deze werkgroepen met regelmatige vergaderingen, duidelijke verantwoordelijkheden, een transparante rapportering en een nauwgezette opvolging van de planning.

> 5.3. Proces

Van bij het begin is het belangrijk dat onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende fases inzake het overhevelingsproces. Momenteel bevindt het proces zich in de voorbereidingsfase, maar men moet ook reeds de volgende fases voorbereiden, elk met hun eigen specificiteit. Wij onderscheiden volgende fases: de voorbereidingsfase, de transitiefase, de overhevelingsfase, de eigenlijke implementatiefase, de integratiefase en ten slotte de consolidatiefase. Ook voor verkeersbelasting zullen deze periodes van toepassing zijn, hoewel men zich nu zoals hierboven vermeld, opnieuw begrijpelijk, vooral toespitst op de voorbereiding.

> 5.4. Leiderschap

Naast de gekende werkgroepstructuur is het belangrijk dat duidelijk is wie de leiding heeft van het overhevelingsproject en dat deze persoon de “single point of contact” is van de politieke actoren en de Vlaamse en federale administratie. In het geval van de insourcing van de verkeersbelasting is dit Yves Hantson. Het is belangrijk dat deze “single point of contact” tijdens de voorbereidingsfase tijdig is voorzien van een sterke equipe die hem ondersteunt.

> 5.5. Overleg met FOD Financiën

Voor het welslagen van de overheveling is de actieve medewerking van de Federale Overheidsdienst Financiën absoluut noodzakelijk. Een sfeer van partnership moet daartoe worden gecreëerd door zorgvuldig de Vlaamse vertegenwoordigers te kiezen die zich op dit overleg met de FOD Financiën engageren. Zij dienen in eerste instantie gekozen worden in functie van hun expertise maar ook, indien mogelijk, in functie van hun goede contacten die zij hebben met de FOD Financiën en de waarnemingspost voor de Gewestelijke fiscaliteit.

> 5.6. Personeel

Als Vlaamse Overheid heeft men weinig vat op welke federale ambtenaren zullen overkomen om de inning van de verkeersbelasting 'inhouse' te verzorgen. Het is in de eerste plaats niet alleen moeilijk om de federale ambtenaren individueel aan te wijzen als 'ambtenaren verkeersbelasting' daar zij zelden alleen de verkeersbelasting innen. Daarenboven komt nog dat door het systeem van vrijwillige overheveling het veelal de federale ambtenaren met de kleinste anciënniteit zijn die effectief overkomen. Als er immers te weinig vrijwillige kandidaten zijn neemt men de ambtenaren met de kleinste anciënniteit om tot het afgesproken aantal te komen. Het eerste probleem zorgt ervoor dat het dus perfect mogelijk is dat de ambtenaren die overkomen nog nooit verkeersbelasting hebben geïnd. Het tweede probleem zorgt ervoor dat de ervaring die wordt binnengebracht niet altijd uitgebreid is. Als deze twee gevolgen gecombineerd worden dan is dit vanzelfsprekend nog versterkend. De Vlaamse Overheid heeft er dus alle belang bij om zoveel mogelijk vrijwillige vertrekkers te kunnen overtuigen die zowel de nodige capaciteiten hebben alsook de nodige ervaring, iets wat niet gemakkelijker wordt naarmate de overheveling langer op zich laat wachten.

Eens beslist is welk personeel feitelijk overkomt, duikt een nieuw probleem op, namelijk het inpassen van het personeel in het Vlaams Personeelsstatuut met respect voor de geldende regels inzake overdracht. Het probleem hier situeert zich in het feit dat het federale en Vlaamse statuut soms ver uiteen liggen, voorbeeld daarvan is de tweetaligheidspremie die men wel kan genieten op federaal vlak maar niet op Vlaams vlak. De schrik bestaat bij de Vlaamse ambtenaar dat hij naast een ex-federale ambtenaar komt te zitten die beter verloond wordt voor hetzelfde werk, maar de schrik bestaat even goed bij de potentieel ex-federale ambtenaar die toch geen afstand kan doen van verworven premies en andere vergoedingen die werden genoten bij de vorige werkgever. Een belangrijke aanbeveling in dit perspectief is dat er naar openheid moet worden gestreefd en dat men hierin zeer duidelijk moet communiceren, wat de beslissing inzake inschaling ook is.

Even belangrijk als deze technische kant van het personeelssluit is de integratie van deze ex-federale ambtenaren binnen de Vlaamse fiscale administratiecultuur. Specifieke opleidingen die het hebben over de geschiedenis van de Vlaamse administratie, het Vlaams personeelsstatuut,

het Vlaams personeelsbeleid, de Vlaamse administratiecultuur zouden dit kunnen bespoedigen. Opleiding is voorts natuurlijk ook nodig om de technische skills aan te scherpen gezien de grote mate van automatisering die de Vlaamse fiscale administratie nastreeft en gezien het overgehevelde personeel niet altijd zal voldoen aan de nodige ervarings- en capaciteitseisen door het keuzemechanisme dat doorwerkt (zie punt over personeel hierboven). In het kader van integratie is voorts ook belangrijk te wijzen op het belang van, indien mogelijk, mixed teams van Vlaamse en ex-federale ambtenaren, zodanig dat de kans op Vlaamse of ex-federale eilandjes binnen dezelfde fiscale administratie wordt geminimaliseerd. In datzelfde kader zijn teambuildingactiviteiten ook altijd een middel om tot een homogener groep te komen.

> 5.7. Communicatie

Nauw aansluitend bij het vorige deel over personeel is ook communicatie van onschatbare waarde en één van de, zonet dé, belangrijkste pijler van het veranderingsmanagement. Goede communicatie begint nog voor de definitieve overheveling en moet vanzelfsprekend zowel federaal als deelstatelijk worden verzorgd. Deze communicatie loopt verder tijdens de overheveling en wordt vanzelfsprekend voortgezet na de implementatie, integratie en consolidatie. Het is ook van belang niet alleen de communicatie te beperken tot de personen die worden overgeheveld maar ook te communiceren naar de personen die de ambtenaren zien vertrekken (federaal niveau) en zien toekomen (Vlaams niveau). Die communicatie-inspanningen moeten vanzelfsprekend vanuit de leidende ambtenarij komen, maar ook het middenkader, de personeelsdienst alsook de personeelsvertegenwoordigers moeten worden gezien als belangrijke complementaire communicatiekanalen.

> 5.8. Budget

De Vlaamse overheid moet er rekening mee houden dat de dotatie die ter beschikking wordt gesteld ter overheveling van het federaal personeel in de realiteit soms ontoereikend is door velerlei redenen. In dat kader moet men ook de realiteit onder ogen zien dat de investeringen die men vanuit het federale niveau nog doet in de diensten die gepland staan voor overheveling een stuk lager uitvallen dan mocht dit niet het geval zijn, dit omdat de

vruchten van de investering natuurlijk niet worden geplukt op het eigen niveau maar door de nieuwe ontvangende overheid.

> 5.9. Opportuniteiten en risico's

Een grootschalige verandering brengt opportuniteiten met zich mee. Opportuniteiten in die zin dat men niet alleen de organisatie maar ook de processen kan gaan herdenken. Dit is een opportuniteit die ook wordt gezien door Vlabe en die zich ent binnen het efficiëntiedenken binnen F&B.

Er zijn ook grote risico's verbonden aan deze overheveling. Het spreekt voor zich dat er sprake moet zijn van beleidsdiscontinuïteit en dat de inning elk jaar correct moet gebeuren. Daarom moet men op een constante basis waken over de technische haalbaarheid van de nieuwe vooropgestelde deadline van 1 januari 2011. Bijkomend kan men zich de vraag stellen welke impact de mogelijke invoering van het rekeningrijden of de kilometerheffing in de toekomst zal hebben op de Vlaamse fiscale administratie.

Referenties

- Andriessen M., Pelgrims C., and Steen T. (2003). Aandachtspunten in het veranderingsproces. Methodologie om de roep om veranderingen te beantwoorden. *Vlaams tijdschrift voor overheidsmanagement*, 1, 20-28.
- Child J. (2005). *Organization: Contemporary Principles and Practices*. Blackwell Publishing.
- De Sagher K. & Heene A. (2009). *P&O-invalshoeken bij de overheveling van de verkeersbelastingen*. UAMS, Antwerpen.
- Doppler K. & Lauterberg C. (1996). *Change Management. Vormgeven aan het veranderingsproces*. Amsterdam: Adisson-Wesley.
- Duck J. (2000). Veranderingsmanagement. De kunst van het balanceren. *Harvard Business Review*.
- Duncan R. (1979). What is the right organisation structure? Decision tree analysis provides the answer. *Organizational Dynamics*, 7, 59-81.

- Hill C. (1992). *Strategic Management. An integrated approach*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Howlett M & Ramesh M. (1995). *Studying Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Keuning D. & Eppink D. (1998). *Management en organisatie. Theorie en toepassing*. Houten: Stenfert Kroese.
- Kloosterboer P. (1993). *Leidinggeven aan verandering*. Kluwer.
- Kotter P. (1996). *Leading Chance*. Boston: Harvard Business School.
- Kotter P. (2000). Leidinggeven over verandering. Waarom veranderingsprocessen mislukken. *Harvard Business Review*.
- Lawrence P., Kolodny H., and Davis S. (1977). The Human Side of the Matrix. *Organizational Dynamics*, 6, 43-61.
- Muyters P. (2009), *Beleidsnota Financiën en Begroting "Oot-moedig begroten 2009-2014"*.
- Open Universiteit Heerlen (1991). *Sturing van verandering. Veranderingsprocessen*. Heerlen: Open Universiteit.

Ostroff F. and Smith D. (1992). The horizontal organization. Redesigning the Organization. *The McKinsey Quarterly*, 1, 148-167.

Parys M., Hondeghem A., & Pelgrims C. (2005). *Veranderingsmanagement in de federale overheid: casestudie van de Copernicushervorming*. Leuven: SBOV.

Pettigrew A., Ferlie E., & Mc-Kee L. (1992). *Shaping Strategic Chance, Making Chance in Large Organizations. The case of National Health Service*. London: Sage.

Richard L. Daft (2007). *Organisatietheorie en -ontwerp*. Academic Service.

Robbins S. & Coulter M. (2002). *Management*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.

Robbins S.P. (1990). *Organization Theory*. London: Prentice-Hall International.

Schermerhorn J. (2002). *Management*.

Steen T. (2001). *Gemeenten in verandering. De sturing en implementatie van de krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid*. Brugge: Die Keure.

Stroh L., Northcraft G., & Neale M. (2002). *Organisational behaviour*.

London: Lawrence Erlbaum Associates.

Vanhee D. & Hondeghem A. (2009). *De impact van de staatshervorming op de Vlaamse administratie: een analyse van de overdracht van landbouw n.a.v. de vijfde staatshervorming*. Leuven: SBOV.

Vlaamse Regering (2009). *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Vlaanderen 2009-2014*.