

Ministerie van Financiën

Training als instrument voor organisatieverandering

Begin de jaren 1990 besloot het ministerie van Financiën te breken met de bureaucratische traditie en te evolueren naar een dynamisch, klantgericht managementmodel. Training is daarbij een onmisbaar instrument.

Veranderingen in een grote bureaucratische organisatie starten als structurele verandering. Wanneer het topmanagement beslist meer kwaliteit- en resultaatgericht te werken, betekent dit niet alleen een nieuwe strategie en een nieuwe organisatiestructuur. Maar dit vergt ook een andere manier van werken. Alle organisatieleden, van hoog tot laag, zullen hun gedrag moeten aanpassen. En dit is vaak de flessenhals van organisatieverandering. Zonder de nodige veranderingen van gedrag, van stijl, van attitude, van vaardigheden en van kennis, is verandering een maat voor niets.

In deze bijdrage bestuderen we hoe opleiding de omvorming van het ministerie van Financiën van een bureaucratie naar een kwaliteit- en resultaatgerichte onderneming ondersteunt.

Theoretische achtergrond

Een typisch kenmerk van een bureaucratie is dat de processen van denken, beslissen, uitvoeren en feedback strikt gescheiden zijn van elkaar. Leidinggevenden worden verondersteld regels en procedures te volgen, en ook hun ondergeschikten aan te sporen deze te volgen. Wil men daarentegen meer kwaliteit- en resultaatgericht werken dan moeten de processen van denken, beslissen, uitvoeren en feedback opschuiven naar de werkvloer. De medewerkers moeten dan leren minder te steunen op hiërarchie, formele regels, procedures en functiebeschrijvingen. In een bureaucratische organisatie betekent verandering altijd structurele verandering. Maar enkel als alle organisatiecomponenten of de zeven "S's": strategie, structuur, systemen, staff, skills, style en superordinate goals mee veranderen, is er sprake van een

nieuwe organisatie. Alle medewerkers moeten hun gedrag aanpassen. Meer rekening houden met kwaliteit en resultaten, en minder met hiërarchie en regels moet niet alleen geleerd worden, maar ook toegepast worden door de managers. Het volstaat niet nieuwe inzichten te verwerven, ze moeten ook in praktijk gebracht worden. Voor een bureaucratische organisatie betekent dit dat alle leden nieuwe werkwijzen moeten aanleren. Dit collectief leerproces bestaat hoofdzakelijk in het afleren van oude gedragspatronen en denkwijzen, zoals vermijden van conflicten, altijd onvoorwaardelijk steunen van de overste, zich afzijdig houden, onzekerheden en kritiek vermijden.

Een succesvol vormingsprogramma bevat daarom een uitgebalanceerde combinatie van oude en nieuwe elementen, van uitdagingen en vertrouwen. De training dient gestructureerd te zijn, met een klaar afgelijnd doel. De nieuwe visie en de daarmee overeenstemmende gedragingen moeten op een overtuigende manier gebracht worden. De training moet de deelnemers de kans geven ideeën en ervaringen te delen met elkaar. De training dient immers om een dialoog op gang te brengen over de veranderingen, niet om de vernieuwing te verkopen. De trainer moet dan ook een overeenkomst hebben met het topmanagement zodat met de voorstellen en opmerkingen rekening gehouden wordt.

Opleidingstraject

De reorganisatie van het ministerie van Financiën heeft een dubbele doelstelling. Het ministerie wil een meer efficiënt belastingscontrole systeem door het samenbrengen van de middelen en informatie van voorheen twee gescheiden departementen, de directe belastingen en

de BTW-administratie. In plaats van elke Belgische onderneming te onderwerpen aan twee afzonderlijke controles gebeuren de inkomens- en BTW-controles nu gezamenlijk. Hiertoe is in 1995 de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit opgericht. Een tweede doelstelling is meer kwaliteit- en klantgericht te werken, met één centraal aanspreekpunt voor de klanten.

Voor de opleiding ter ondersteuning van de reorganisatie werkten we samen met het interne opleidingsdepartement, de Nationale School voor Financiën. Het departement heeft een jarenlange ervaring in gespecialiseerde financiële opleidingen, maar startte pas in 1992 met managementopleidingen. Samen werkten we een opleidingstraject uit voor drie groepen: de Dienst Voorbereiding en Begeleiding, de directeurs van de regionale controlekantoren en de teamleiders. Nadien stonden we ook in voor de evaluatie van de opleiding.

Ons organisatieveranderingstraject past binnen een breder onderzoek naar het verbeteren van de kwaliteit en de dienstverlening van het ministerie. Onze aanpak is gebaseerd op het sociaal constructivisme. Dit betekent dat een organisatie gezien wordt als een co-creatie, als iets dat voortdurend in wording is. Elk organisatieid bekijkt de organisatie vanuit een eigen perspectief. Om tot een gemeenschappelijke basis te komen, onderhandelen de leden voortdurend over hun verschillende perspectieven. De organisatie is dan het resultaat van deze onderhandelingen. Concreet betekent dit dat we met elke groep binnen de organisatie hun huidige situatie bespreken. Hoe kan die verbeterd worden. Wat zijn hun verwachtingen en wat verwachten ze van hun supervisors. En hoe kan men de kwaliteit en de klantgerichtheid van de organisatie verbeteren. De collectieve beslissing om de nieuwe organisatievorm een kans te geven, is een belangrijke stap in het leerproces. Deze sessies zijn meteen een goede oefening voor leidinggevenden en ondergeschikten om

samen te werken en na te denken over onder meer hoe het werk het beste kan gedaan worden, hoe te overleggen. Op die manier omzeilen we bovendien één van de zwakheden van een bureaucratie: de scheiding tussen denken, beslissen, uitvoeren en feedback.

De Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit is opgericht in 1997 als een nieuwe superstructuur bestaande uit delen van de administratie voor directe belastingen en de BTW-administratie. Aanvankelijk werd de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit bestuurd door een team van

“Om meer kwaliteit- en resultaatgericht te werken moeten de processen van denken, beslissen, uitvoeren en feedback opschuiven naar de werkvloer.”

vijf topmanagers en de Dienst Voorbereiding en Begeleiding, bestaande uit twaalf leden. In maart 1999 is de structuur veranderd in een team van vier topmanagers en een zes koppig managementcomité. De nieuwe administratie telt 48 regionale controlekantoren, waarvan de helft Nederlandstalig is en de helft Franstalig. In Brussel zijn de kantoren tweetalig. De opzet is dat werknemers van de administratie directe belastingen en de BTW-administratie samen werken in polyvalente teams. De opleiding bestaat uit drie ronden. Eerst kwam de Dienst Voorbereiding en Begeleiding gesteund door het topmanagement aan de beurt, daarna volgden de honderd directeurs van de regionale controlekantoren samen met hun supervisors, de leden van de Dienst Voorbereiding en Begeleiding. Vervolgens konden ook de teamchefs een opleiding volgen.

De nadruk lag op het collectieve leerproces in plaats van op het individuele leerproces van de deelnemers. De aanpak van de opleiding is gemeenschappelijk voor de drie groepen. Telkens begonnen we met een presentatie en een discussie van de missie en de doelstellingen. Elke sessie was opgevat als een train-de-trainersessie voor het volgende niveau. De training werd zowel op groeps- als op individueel niveau geëvalueerd. Na elke trainingssessie konden de deelnemers hun appreciatie en commentaren neerschrijven, vervolgens werden die in groep besproken.

Niveau één: Dienst Voorbereiding en Begeleiding

Juist voor de reorganisatie startte, volgden de twaalf leden van de Dienst Voorbereiding en Begeleiding een tweedaags residentieel seminarie dat begon met een gemeenschappelijke halve dag met het topmanagement. Tijdens het seminarie lag de nadruk op het aanleren van vaardigheden en attitudes die een meer resultaatgerichte en ondersteunde managementstijl bevorderen. Ook de relaties binnen en tussen de verschillende geledingen in de organisatie werden onder de loep genomen. Deze nieuwe vaardigheden moeten helpen bij het uittekenen van nieuwe structuren en werkprocedures.

Uit de schriftelijke en mondelinge evaluatie bleek dat de deelnemers een beter inzicht hadden gekregen in wat de nieuwe organisatie van hen verwachtte. Ook het opruimen van oude en het leren van nieuwe managementtechnieken werd positief onthaald. De praktische trainingen in probleemoplossing, vergadertechnieken en conflicthantering werden eveneens gewaardeerd. Anderzijds bleek twee dagen te weinig. Alle deelnemers wilden zich ook na het seminarie bijscholen. Hun interesse ging daarbij vooral uit naar het verhogen van hun leiderschapskwaliteiten en managementstijl.

Niveau twee: directeurs van de controlekantoren

De honderd directeurs van de regionale controlekantoren volgen in groepjes van twaalf tot vijftien deelnemers een vierdaagse opleiding. Tijdens elke sessie waren twee of drie leden van de Dienst Voorbereiding en Begeleiding aanwezig. Tijdens de vierdaagse training lag de nadruk op inhoud, stijl en cultuur. Gedurende twee dagen werd de nieuwe managementfunctie besproken. Eén dag werd besteed aan het leren leiden van vergaderingen en één dag aan hoe plannings- en evaluatiegesprekken voeren met medewerkers. Tijdens elke trainingssessie was er ook tijd om problemen bij het opstarten van de controlekantoren te bespreken.

Uit de evaluatie bleek dat de deelnemers het zeer ongewoon vonden dat ze hun verwachtingen, twijfels, weerstanden en frustraties konden ventileren tegenover hun supervisors, de leden van de Dienst Voorbereiding en Begeleiding. De medewerking van hun supervis-

ors had een enorme impact en werd geapprecieerd. Regelmatige contacten met collega's die onder dezelfde moeilijke omstandigheden een controlekantoor oprichtten, betekende een enorme steun.

Anderzijds kampten de deelnemers met zoveel logistieke problemen bij het opstarten van nieuwe controlekantoren, waardoor ze niet de indruk had dat een nieuwe stijl van managen een impact had.

Niveau drie: teamleiders

De reorganisatie ging gepaard met tal van logistieke en organisatorische problemen. De kwaliteit- en resultaatgerichte managementtraining van de teamleiders werd daarom wat uitgesteld. Ze zou eerst of apart doorgaan voor de Franstalige teamleiders, daarna (eind 1998) voor de Nederlandstalige teamleiders. Het vervolg van dit onderzoek gebeurde enkel aan Nederlandstalige kant. Uit interviews met een aantal Nederlandstalige teamleiders bleek dat zij meer belang aan heldere dagelijkse werkobjectieven en technische opleidingen. Managementtraining vonden ze daarentegen niet prioritair. Toch gaven ze drie domeinen aan waar opleiding nuttig kon zijn: teambuilding, vergadertechnieken en het leiden en ondersteunen van medewerkers. Daarom werd voor elk onderwerp een ééndagsopleiding georganiseerd. De deelname was echter niet verplicht. De opleidingssessies voor de twee vorige doelgroepen waren daarentegen verplicht. De helft van de 260 Nederlandstalige

“Uit de evaluatie bleek dat de deelnemers het zeer ongewoon vonden dat ze hun verwachtingen, twijfels, weerstanden en frustraties konden ventileren tegenover hun supervisors.”

teamleiders hebben aan één, twee of alle drie de trainingen deelgenomen. Aanvankelijk was het de bedoeling de directeurs van de controlekantoren te betrekken bij de opleidingssessies, maar wegens allerlei logistieke en organisatorische problemen kon dit niet.

Tijdens de training bleek dat er grote verschillen bestonden tussen de controlekantoren wat betreft de mate waarin teamleiders hun team konden leiden. In sommige controlekantoren had de directeur het laatste

woord, in andere kreeg de teamleider een grote mate van autonomie.

Uit de evaluatie achteraf bleek dat de deelnemers vooral belang hechtten aan de directe en praktische bruikbaarheid van het geleerde. Ook het kunnen uitwisselen van ervaring en het besef dat collega's uit andere controlekantoren met dezelfde problemen worstelen, werd positief onthaald. Een veel gehoorde opmerking was dat hun oversten nog meer van deze trainingen zouden moeten volgen.

Effectiviteit van de training

Aan het einde van de opleiding dienden de teamleiders maximum drie aandachtspunten te noteren waarmee men rekening zou houden in de praktijk. Daarenboven vroegen we een aan zichzelf geadresseerde omslag te schrijven. Die werd acht weken na de opleiding verstuurd met daarin de gekozen werkpunten en een evaluatievragenlijst. Bijna de helft van de cursisten vulde de vragenlijst in. Van de cursisten was 80% tussen de 40 en 50 jaar oud, 10% was jonger dan 40 jaar en nog eens 10% ouder dan 50 jaar. De twee trainers beoordeelden onafhankelijk van elkaar of de werkpunten concreet (36%), algemeen (21%) of tussenin (43%) waren. Concrete aandachtspunten beschrijven acties die de cursisten zouden ondernemen zoals op vaste tijdstippen werkoverleg plegen of tijdens vergaderingen de teamleden aanspreken tot dialoog. Algemene werkpunten verwijzen naar intenties, zoals medewerkers meer betrekken bij de keuze van dossiers.

Een meerderheid (50 van de 70 respondenten) herinnerde zich acht weken na de training nog de aandachtspunten. Slechts één deelnemer was ze vergeten. Bijna de helft van de ondervraagden (40%) had minstens één keer per week aan de werkpunten gedacht, 33% drie tot vijf keer gedurende acht weken en 25% af en toe. Het voordoen van de situatie of probleem deden de meeste respondenten terug denken aan de opleiding (67%). Bij ongeveer een vijfde (20%) was het echt de wil ze in praktijk te brengen en 7% zorgde daartoe voor een geheugensteuntje. Anderzijds was het niet voorvalen van een gebeurtenis of probleem (50%) en een te hoge werkdruk (37%) redenen om niet te denken aan de werkpunten.

Ook vroegen we naar het aantal keer dat de respondenten de aandachtspunten in praktijk brengen. Een derde van de ondervraagden pro-

beerden dit verschillende keren per week te doen, een ander derde drie tot vijf keer tijdens de acht weken en de anderen af en toe. De redenen waarom men het al dan niet deed zijn dezelfde als hierboven: het willen toepassen en problemen aanpakken versus het probleem stelde zich niet en een te hoge werkdruk.

De cursisten pasten het geleerde toe in de praktijk omdat ze hun manier van leidinggeven wilden verbeteren (44%) of bestaande problemen wilden oplossen (30%). De praktische voorbeelden tijdens de opleiding vergemakkelijkten eveneens de transfer naar de werplek (12%).

De meerderheid van de ondervraagden (78%) zag een positief effect door het geleerde toe te passen. Zowel de relaties tussen de medewerkers verbeterde (33%) als het werk zelf (40%). Ook de collega's en medewerkers zagen een verschil in managementstijl. De respondenten merkten dat teamleden zich beter aan afspraken hielden. Anderen kregen meer feedback.

"De medewerkers moeten dan leren minder te steunen op hiërarchie, formele regels, procedures en functiebeschrijvingen."

Op de vraag of de training hielp om meer kwaliteit- en resultaatgericht te werken, antwoordde een meerderheid positief (93%). De mate waarin de opleiding als effectief werd beoordeeld, hangt wel af van de positieve veranderingen die men opmerkte bij zichzelf en in het team.

Conclusie

Zowel tijdens de eerste als tijdens de tweede trainingsronde hechten de deelnemers veel belang aan de aanwezigheid van hun oversten. Het openlijk kunnen praten met oversten en collega's over de nieuwe jobvereisten en de impact ervan op het dagelijkse werk was weliswaar nieuw, maar betekende een enorme verrijking voor alle betrokkenen. Het samen leren van allerlei praktische vaardigheden zoals probleem oplossen, conflicthantering, feedback- en vergadertechnieken, werd zeer gemaakt.

De trainingssessies van de teamleiders hadden ook een opvallend neveneffect. Het onderling kunnen uitwisselen van ervaringen motiveerde de teamleiders om zich in te zetten en zo de nieuwe doelstellingen te realiseren.

Logistieke en organisatorische problemen

maakten het echter onmogelijk om het effect van de training op het eerste en tweede niveau te beoordelen.

Prof. Dr. Hilda Martens
Faculteit Toegepaste Economische
Wetenschappen, Universitaire Campus
Limburg

Referenties

- Beer, M., Eisenstat, R. A., Spector, B. (1990a): *The Critical Path to Corporate Renewal*. Harvard Business School Press, Harvard.
- Bouwen, R. (1988): *Cultuur voor innovatie: Opbouwen en verbreken van betekenissen in Schrijver, S. (ed.): Organisatiecultuur. Visies vanuit theorie en praktijk*. Leuven, Acco, 45-69.
- Bouwen, R. (1994): *Onderzoek als interventie en interventie als onderzoek, een sociaal constructionistische methodologie voor organisatieverandering*. In: *Gedrag en Organisatie*, 6, 367-387.
- Gergen, K. J. (1994): *Toward Transformation in Social Knowledge*, Springer, New York.
- Harrison, R. (1970): *Choosing the depth of organizational intervention*. In: *Journal of Applied Behavioral Sciences*, JABS, 1970, 6.2, 181-202.
- Kanter, R. M. (1991): *Managing the human side of change*. In: Kolb, D. A., Rubin, I. M., Osland, J. S. (1991): *The organizational behavior reader*. Prentice Hall, New Jersey.
- Morgan, G., Murgatroyd, S. (1994): *Total Quality Management in the Public Sector: an International Perspective*. Open University Press, Buckingham.
- Pfeffer, J. & R.I. Sutton (2000): *The Knowing-Doing Gap. How Smart Companies Turn Knowledge into Action*. Harvard Business School Press, Boston.
- Pinchot, G. E. (1994), *De ondergang van de bureaucratie en de opkomst van de intelligente onderneming*. Contact, Amsterdam (translation of Pinchot, G.E.).
- Swieringa, J., Wierdsma, A. F. M. (1990): *Op weg naar een lerende organisatie. Over leren en opleiden van organisaties*. Wolters, Noordhoff Management, Herent.
- Waterman, H. R., Peters, T., Philips, J. R. (1991): *Structure is not organization*. In Kolb, D. A., Rubin J. M., Osland J. S.: *The Organizational behavior reader*. Prentice Hall, New Jersey.
- Weick, K. E. (1995): *Sensemaking in organizations*. Sage, London.