

DE REORGANISATIE BELASTINGDIENST 2003

1. kort historisch perspectief

Naar aanleiding van het onderzoek van Van Bijsterveld naar belastingfraude (1979) heeft de Belastingdienst in de jaren tachtig van de vorige eeuw een aantal fundamenteën voor zijn werkwijze gelegd die vandaag de dag nog steeds gelden. De belangrijkste zijn het selecteren op risico en belang, het benoemen en normeren van expliciete doelstellingen, het ontwikkelen van een managementvisie (integraal management) het extensiveren van (massale) publieksvoorlichting, het integraal behandelen van de belastingplichtigen en het onderscheiden van primaire en facilitaire processen. Deze interne beleidswijzigingen hebben in 1990 geresulteerd in een structuurwijziging – de herstructurering genoemd – waarbij de eenheden van de Belastingdienst werden georganiseerd op basis van doelgroeponderscheid in plaats van op het belastingmiddel: particulieren, ondernemingen, grote ondernemingen en douane. Bij die herstructurering werd ook het klantgericht werken geïntroduceerd: uit die tijd stamt de themaregel 'leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker'.

De herstructurering ging indertijd gepaard met onrust en proceshaperingen. De belangrijkste les die de dienst daaruit heeft getrokken is dat grote structuurwijzigingen pas aan de orde zijn als maatschappelijke en/of technologische veranderingen een nieuw 'stollingsmoment' vragen. Een grote publieke organisatie als de Belastingdienst zal altijd moeten inspelen op veranderende omstandigheden om te voorkomen dat de organisatie te ver af gaat staan van de samenleving. Dat vraagt permanente aanpassing van de processen en vaak ook van organisatieonderdelen, maar een integrale structuurwijziging is pas aan de orde wanneer er sprake is van een natuurlijke resultante van alle beleids- en procesveranderingen.

De afgelopen vijftien jaar is gaandeweg die lijn van 'organisch' veranderen zichtbaar geweest. Zo werd de Douane gereorganiseerd ten gevolge van het instellen van de open grenzen en werd de divisie Particulieren verkleind ten gevolge van de mogelijkheden van ICT. De FIOD werd gereorganiseerd en het aparte dienstvak Registratie en Successie werd als zodanig opgeheven. Het onderscheid tussen primaire en facilitaire processen resulteerde in de oprichting van aparte dienstonderdelen als B/CKC (Centrum voor Kennis en Communicatie) en B/CFD (Centrum voor Facilitaire Dienstverlening). Ook werd het huidige B/CICT (Centrum voor Informatie- en Communicatietechnologie) gevormd voor het bouwen en onderhouden van ICT-systemen, terwijl het productiebeheer werd belegd bij een aparte eenheid B/CA (Centrale Administratie).

De doelgroep- en klantgerichte benadering bracht wat er werd verwacht. In de loop der jaren werden de effecten van de integrale klantbehandeling zichtbaar. De verschillende doelgroepen werden op één plaats behandeld en konden ook op één plaats terecht. Maar ook

proceswijzigingen als de belastingdiskette voor particulieren en het scherper onderscheid maken tussen dienstverlenende en toezichtsprocessen, konden gemakkelijker dan voorheen worden geïmplementeerd. Eveneens werd het voor het rechtsgevoel van belastingplichtigen zo belangrijke beleid van 'eenheid in beleid en uitvoering' door de doelgroepbenadering verder vorm gegeven.

2. de reorganisatie 2003: de aanleiding

Aan het eind van de jaren negentig werd steeds duidelijker dat de succesvolle nieuwe structuur ook zijn schaduwzijden ging krijgen. In een reflectief traject (1997-2001) – de Belastingdienst Strax genoemd¹ – werd vastgesteld dat de doelgroepstructuur te veel verschillen in handavingsniveau bewerkstelligde. Met name was dat het geval tussen de divisies ondernemingen en grote ondernemingen.

De verschillen tussen ondernemers in de inkomstenbelasting en degenen die geen loon ontvangen, maar ook geen ondernemer zijn, zijn soms zo diffuus dat zij door de doelgroepstructuur niet op de juiste plaats behandeld werden.

De omvang van de eenheden – tussen de 200 en 400 medewerkers, met enkele uitzonderingen – bleek vaak te gering om dunne, kwetsbare werkstromen als comptabiliteit (boekhouding), successie- en schenkingsrecht of milieuheffingen goed te beleggen.

De divisies – intern verzelfstandigd – verkokerden enigszins. Door aan de divisiedirecteuren portefeuilles (dienstverlening, toezicht, massale processen) toe te delen, werd getracht dat probleem op te lossen. Dat bood soelaas, maar nog onvoldoende.

Maar ook werd de afstand tussen de interne beleidsvorming (concernstaf en doelgroepdirecties) en uitvoerende eenheden steeds meer als te groot ervaren. Zoals ook het concept van integraal management in een uitwerking met een éénhoofdige leiding onder druk kwam te staan: er werden wel heel veel vaardigheden van de leidinggevende in één persoon gevraagd. De medewerkers signaleerden in de toenmalige Personeelsmonitoren dit punt en gaven tegelijkertijd aan meer eigen ruimte te willen hebben.

Door de toenemende groei van de te verwerken volumes, in combinatie met de mogelijkheden van ict, werd steeds duidelijker dat de inrichting van de processen langs het onderscheid massaal – niet massaal zou moet verlopen. Daarbij was meer landelijke risicoselectie dringend noodzakelijk. De divisiestructuur maakte die opgave lastig.

Ook ontwikkelde zich het inzicht dat de procesinrichting nog een andere sturingsdimensie ontbeerde, namelijk de ketensturing: beleid, ontwerp (bijvoorbeeld van applicaties, formulieren en de juridische operationalisering van beleidsbesluiten), uitvoering, control en de facilitaire functie (ict, communicatie, huisvesting, meubilair, auto's, kantoorbenodigdheden ed).

¹ Strax en straks verenigd, augustus 2001 - bijgevoegd

Zo lag met name de ontwerpfunctie op meer plaatsen, waardoor nieuwe processen en nieuwe producten langs verschillende concepten werden ontwikkeld. En zo kende de concernstaf nog uitvoerende taken die in feite op eenheden thuis hoorden.

Daarom werd op 1-1-2000 een landelijk centrum voor proces- en productontwikkeling (B/CPP) ingericht om de versplinterde ontwerpfunctie te verbeteren. Niet lang daarna werd de concernstaf op het ministerie heringericht tot uitsluitend een beleids- en controlstaf.

Tot slot leidde de reflectie op de samenleving tot het inzicht dat er sprake was van een toenemende (meer) horizontale cultuur. Die bleek ook waarneembaar op de manier waarop jongeren hun opdrachten – op school, in hun werk – uitvoeren: zij willen wel weten wát zij moeten doen, maar vragen eigen ruimte in de wijze waarop (hoé) zij dat doen.

3. de reorganisatie 2003: de invulling

De *doelgroepstructuur*, hoe succesvol ook in de jaren negentig als antwoord op een structuur gebaseerd op de onderscheiden belastingmiddelen, kon niet alle gewenste en nodige veranderingen adapteren.

Wel houdbaar was een werkwijze die op *doelgroeporiëntatie* steunde.

Evenmin gaf de besturingsfilosofie, uitgewerkt in een concept van de *integrale manager* voldoende houvast om tot verbeteringen in de sturing te komen. Ook daar was wel sprake van een voorbehoud: het concept van *integraal management* behoefde niet te worden losgelaten. Dat voldeed.

Tegen die achtergrond werd in 2001 besloten zowel de structuur als de besturing van de organisatie per 1-1-2003 aan te passen, teneinde de wenselijke veranderingen gemakkelijker te kunnen bereiken. Dat resulteerde, na een aantal voorgenomen besluiten en intensief overleg met de medezeggenschap (CGOR-Centrale Groepsondernemingsraad) en de vakbonden in een definitief Ondernemersbesluit², waarin de volgende aanpassingen staan beschreven.

1. vervallen bestuurlijke tussenlaag

De vijf doelgroepdirecties (douane, particulieren, grote ondernemingen, ondernemingen zuid en ondernemingen noord) worden opgeheven. Hun taken worden belegd bij de uitvoerende eenheden, bij B/CPP en bij de concernstaf, voor zover nodig.

De coördinerende taken krijgen vorm in risicokennisgroepen, in fiscale/douanekennisgroepen en in een aantal specifieke kennisgroepen (bijvoorbeeld 'landelijke acties', 'damagecontrol').

Met de opheffing van de tussenlaag wordt beoogd de verkokering in de landelijke beleidsontwikkeling tegen te gaan en de afstand tussen de interne beleidsontwikkeling en de uitvoering te verkleinen. De organisatie is daardoor platter geworden. Beleidsmatig is er één managementlaag. 'Managerial' zijn er nog drie lagen in plaats van vier. In totaal zijn er

² Ondernemersbesluit Reorganisatie Belastingdienst Straks, 28 maart 2003 - bijgevoegd

ongeveer 1.500 managers op 30.000 medewerkers.

De kennisgroepenstructuur wordt gebaseerd op horizontale sturing: één van de nieuwe regio's of B/CPP wordt verantwoordelijk voor de dagelijkse sturing en levert de persoon van de voorzitter. De leden van de kennisgroep zijn afkomstig uit de regio's, van B/CPP en/of van de concernstaf en in een enkel geval DGFZ (Directoraat-Generaal Fiscale Zaken). Door deze samenstelling van de teams wordt een dussdanige vermenging beoogd, dat zowel de topdown- als de bottom-up invalshoek tot zijn recht komt. De regio's signaleren trends en brengen actuele praktijkervaring in. De anderen brengen de gewenste beleidsrichting in.

2. *vorming belastingregio's en douaneregio's*

Vanuit overwegingen van schaalvergroting worden er 13 belastingregio's en 4 douaneregio's gevormd met gemiddeld 1.200 medewerkers. In de regio's worden de processen dienstverlening en toezicht (heffing, controle, inning) samengebracht, alsmede in de belastingregio's de doelgroepen particulieren, ondernemingen (MKB-segment) en middelgrote ondernemingen (MGO-segment). Bij 9 van de 13 regio's worden aparte teams gevormd voor de behandeling van zeer grote ondernemingen (ZGO-segment).

Binnen de regio's blijven de vestigingen (kantoren) bestaan ten behoeve van de bereikbaarheid voor belastingplichtigen en ter voorkoming van grote aantallen verplaatsingen van medewerkers. Ten opzichte van de situatie voor de reorganisatie is in het aantal kantoren met de nieuwe situatie per 1-1-2003 geen wijziging gekomen.

Met deze keuze wordt beoogd om enerzijds tot een evenwichtiger rechtshandavingsniveau tussen de verschillende doelgroepen te komen, alsmede om de uitwisseling van kennis van branches en doelgroepen gemakkelijker te maken. Ook het behandelen van 'muterende' belastingplichtigen (bijvoorbeeld van particulier naar ondernemers, van mgo naar zgo) wordt daarmee eenvoudiger.

Anderzijds kunnen grotere regio's de inzet van benodigde capaciteit op een proces beter 'op maat' bepalen, zowel op regionaal niveau als tussen de lokale kantoren binnen de regio's. Deze grotere armslag moet ook leiden tot een meer adequate inrichting van de regionale processen.

· *besturing op basis van managementteams*

De manager als duizendpoot bestaat niet in een complexe organisatie als de Belastingdienst. Het sturen vanuit alle invalshoeken, verenigd in één persoon, is vrijwel uitgesloten. Daarom wordt het concept van de integrale *manager* omgevormd tot een concept van het integrale *managementteam*. Alle regio's worden bestuurd door een managementteam (M1) van zes personen, in een enkel geval zeven. Ook de centrale leiding wordt een managementteam (vijf personen). Datzelfde geldt voor de drie facilitaire

bedrijven (B/CICT, B/CFD, B/CKC), de ontwerpeenheid B/CPP, de FIOD-ECD, de eenheid massale processen (B/CA) en de IAB (Interne Accountantsdienst Belastingen), inmiddels omgevormd tot Adf (Auditdienst Financiën als onderdeel van het kerndepartement). Het aantal leden van een managementteam is bij deze eenheden afhankelijk van de omvang ervan, minimaal vier en maximaal acht. De onderlinge taken worden verdeeld aan de hand van rollen³, teneinde meer focus te bewerkstelligen op de processen. En evenzeer om de sterke kanten en de affiniteiten van de individuele manager beter te benutten. Bijkomend voordeel is dat een deeltijdfunctie – in zekere mate – ook voor managers mogelijk is, bijvoorbeeld om een betere balans tussen arbeid en zorg of tussen werk en privé te bereiken.

Het concept van het managementteam wordt doorvertaald naar de volgende managementlaag, de ruim 1300 teamleiders. In de meeste gevallen bestaan deze managementteams (M2) uit drie à vier mensen, soms uit meer. De teamleiders sturen de teams, bestaande uit de overige medewerkers, rechtstreeks aan.

Nog van belang is op te merken dat de regionale en facilitaire managementteams, zo'n anderhalf jaar als 'veranderteam' hun nieuwe eenheid vorm hebben gegeven, terwijl zij tegelijkertijd verantwoordelijk bleven als individuele manager voor hun 'oude' eenheid. De teamleiders zijn pas per 1-1-2003 als managementteam gaan werken.

Door deze wijze van sturen zijn, in combinatie met de schaalvergroting van de eenheden en het opheffen van de doelgroepdirecties, zo'n 50 managementfuncties vervallen per 1-1-2003.

4. beleidsbesturing op basis van horizontalisering

De interne beleidsontwikkeling binnen de Belastingdienst vindt op de strategische beleidsaspecten vanaf 1-1-2003 plaats in de zogeheten Groepsraad (alle voorzitters en de leden van het managementteam Belastingdienst) en voor specifieke beleidsterreinen in een aantal procesportefeuilles, zoals bijvoorbeeld: rechtstoepassing, toezicht, opsporing, dienstverlening, personeel en organisatie, bedrijfsvoering.

Alle 150 regio- en facilitaire managers maken deel uit van een procesportefeuille. Daarmee wordt beoogd de afstand tussen intern beleid en uitvoering te verkleinen. Alle uitvoerende managers zijn immers mede verantwoordelijk voor de beleidsvorming. Qua beleidsvorming is in feite sprake van één bestuurlijke laag.

Deze horizontaliseringslijn is ook toegepast op de controlfunctie. In iedere Groepsraadbijeenkomst (een keer per maand) worden in ieder geval de resultaten onderling besproken.

³ Ondernemersbesluit Reorganisatie Belastingdienst Straks, blz. 29

De keuze voor horizontale sturing en control neemt overigens de mogelijkheid van verticale sturing en control door het managementteam Belastingdienst niet weg. Vanuit het perspectief van bijvoorbeeld interdepartementale samenwerking of politieke wenselijkheid kan de stem van dat MT de meest bepalende zijn.

5. *zelfsturing voor de medewerkers*

'De medewerkers maken de Belastingdienst. Hun motivatie en prestaties zijn bepalend voor de vraag of de Belastingdienst goed functioneert. Achter zelfsturing zit het idee dat uitvoerders meestal best in staat zijn om in teamverband het werk te verdelen en knelpunten op te lossen. Hun leidinggevendenden moeten zich richten op het zo duidelijk mogelijk aangeven wat zo'n team moet doen en ze moeten er voor zorgen dat het team daartoe ook in staat is; dus bijvoorbeeld over voldoende kennis beschikt. Zelfsturing wil dus niet zeggen dat de leden van het team maar doen waar ze zin in hebben. Ze hebben wel veel meer invloed op de vraag hoe ze een bepaald resultaat willen bereiken.'⁴

De burgers in de Nederlandse samenleving eisen meer dan voorheen eigen verantwoordelijkheid op, waarbij de jongere generatie dat al meer doet dan de ouderen. In een organisatie met 30.000 medewerkers, met vrijwel iedere Nederlander als 'klant' en opererend in het publieke domein, kan deze horizontaliseringstendens niet genegeerd worden. Het risico dat de organisatie steeds verder af komt te staan van de samenleving, is dan aanwezig. Bovendien gaven de medewerkers in voorgaande Personeelsmonitoren aan behoefte te hebben aan 'eigen ruimte'. Daarom is bij de reorganisatie ook het concept van zelfsturing aangeboden: als perspectief (intern 'stip aan de horizon' genoemd) en niet verplicht. Als men in een regio, of in een team geen zelfsturing wil maar 'klassieke' aansturing, dan is dat geen probleem.

Een zelfsturend team is verantwoordelijk voor het hóe, niet voor het wát. De centrale en regionale beleidskaders en doelstellingen zijn uitgangspunt en worden door de wetgever (primair) en door het management (secundair) bepaald. Hier blijft de klassieke manier van topdown leidinggeven wel uitgangspunt.

Zelfsturing kent in de literatuur (gebaseerd op onderzoek bij zelfsturende organisaties) vele verschijningsvormen. Om toch enige richting mee te geven, wordt in de Belastingdienst onder zelfsturing verstaan: 'het door een team in gezamenlijkheid uitvoering geven aan de opgedragen taken op de wijze die het beste bij een team past'. Zelfsturende teams kunnen hun werk onderling verdelen, rekening houdend met de sterke en zwakke punten van de teamleden. Zij kunnen er ook voor kiezen een stap verder te gaan door de persoonlijke ontwikkeling van de teamleden te ondersteunen en zelfs door een bijdrage te leveren aan de beoordeling van de teamleden.

⁴ Uit: Ondernemersbesluit Reorganisatie Belastingdienst Straks, 28 maart 2003

Met het aanbieden van het concept van zelfsturing wordt beoogd de ontwikkelingen in de samenleving te laten samenvallen leven met die in de Belastingdienst, zeker met het oog op de toekomst waarin, door de leeftijdsopbouw in de dienst, gedurende een aantal jaren veel nieuwe jonge medewerkers zullen instromen en het omgaan met hiërarchie minder traditioneel moet worden vormgegeven.

4. de resultaten tot nu toe

De invoering van de reorganisatie is betrekkelijk geruisloos verlopen. Aanvankelijk waren er enige aanloopproblemen met het overdragen van posten van de oude eenheden naar de nieuwe regio's, maar die zijn verholpen. In 24.632 gevallen kregen medewerkers een plaatsingsbeschikking, waartegen 180 medewerkers bezwaar maakten (7,5%). In de meeste gevallen bracht individueel maatwerk uitkomst. De resultaten in 2003⁵ vertoonden geen opmerkelijke afwijkingen met die van 2002⁶.

De beoogde doelstellingen van de reorganisatie kennen geen tijdshorizon, maar dat neemt niet weg dat de beoogde doelen qua ontwikkeling wel getoetst kunnen worden aan de stand van zaken nu.

- *vervallen bestuurlijke tussenlaag*

Door het rechtstreeks betrekken van alle regionale en facilitaire managers bij de beleidsvorming zijn de geluiden over afstand tussen beleid en uitvoering op managementniveau verstomd. In veel gevallen betrekken de managers ook hun teamleiders in voortrajecten om tot landelijke besluitvorming te komen. Daardoor is het totale management in de Belastingdienst beter toegerust om het beleid uit te dragen en toe te lichten. Dat geldt ook voor het besef dat de Belastingdienst uiteindelijk ook een politiek gestuurde organisatie is. De verankering van het beleid bij het management leidt overigens ook tot versterking van het al aanwezige gevoel dat de Belastingdienst de publieke zaak moet dienen.

Dat wil niet zeggen dat alle 30.000 medewerkers kritiekloos al het beleid aanvaardden. Integendeel, betrokkenheid verscherpt het kritisch vermogen. Spanning tussen managers en medewerkers is van alle tijden. Maar de paradox doet zich daarbij voor dat een grotere kenbaarheid van het beleid de acceptatie niet per definitie vergroot. Dat geldt voor intern organisatiebeleid: zo is niet iedereen blij met het uitsluitend digitaal – en niet ook op papier – verstrekken van vakliteratuur. Ook het 'delen' van pc's in gevallen van deeltijd en door medewerkers die veel op pad zijn, vindt niet altijd een breed onthaal. De

⁵ Beheersverslag Belastingdienst 2003

⁶ Beheersverslag Belastingdienst 2002

achterliggende kostenbesparingen worden als gedachte zeker gedeeld, maar de uitwerking minder. En zo is het beleid om niet alleen op de kwaliteit van boekenonderzoeken, maar ook op de aantallen te sturen, (al langer) niet algemeen aanvaard.

Het geldt evenzeer voor politiek beleid: het beleid ten aanzien van prepensioen, de CAO Rijk en de kilometervergoeding bijvoorbeeld leiden tot veel discussie.

Kritiek van de medewerkers is altijd te prefereren boven een te neer geslagen cultuur, het brengt het management er toe om ook te heroverwegen. En dat gebeurt ook. Zo blijken bijvoorbeeld de procedures om door te belasten en te bestellen van de facilitaire bedrijven té bureaucratisch te zijn. De facilitaire bedrijven hebben deze handschoenen dan ook opgepakt. Maar ook verbeteringen in de processen of van producten (formulieren bijvoorbeeld) die medewerkers via 'Ideeënmanagement' aanreiken, zijn veelal zo zinvol dat zij tot daadwerkelijke invoering leiden.

Zoals in paragraaf 1 van het Ondernemersbesluit Reorganisatie Belastingdienst Straks uit 2003 al is verwoord, zal de organisatie zich blijven aanpassen, al naar gelang de omstandigheden daar aanleiding toe geven. Een voorbeeld betreft de kennisgroepen. De horizontale kennisgroepenstructuur in plaats van verticale directie-eenhedenstructuur bleek al snel in zijn uitwerking té overdone. Vanuit de oprechte bedoeling om door middel van de fiscale/douanekennisgroepen alle aspecten van fiscale/douanesturing af te dekken, verbureaucratiseerde de gekozen oplossing. Er was sprake van een woud aan kennisgroepen en een moeras aan beleidsbesluiten. De doorlooptijden liepen op en de inspecteurs in den lande zagen hun relatie met de belastingplichtigen onder druk komen te staan. De samenleving – belastingplichtigen, koepelorganisaties en de politiek – reageerde zeer kritisch.

Het aantal kennisgroepen is inmiddels teruggebracht van 72 naar 37 en er zijn maatregelen getroffen om de doorlooptijden te verkorten en de inspecteurs meer verantwoordelijkheid te geven.⁷

Inmiddels is ook werk gemaakt van het terugdringen van het aantal beleidsbesluiten.⁸ Begin 2005 waren er ruim 3000 besluiten. Van de grote belastingmiddelen (LB, OB, IB, VPB) zijn er van de 1700 besluiten nog ruim 700 over. In 2006 zullen de overige beleidsbesluiten worden gesaneerd.

Zowel de organisaties van belastingadviseurs als die van de werkgevers geven in de overleggen met de Belastingdienst aan dat zij tevreden zijn met de huidige situatie. De horizontale structuur bewerkstelligt intern in de Belastingdienst een grotere betrokkenheid bij de fiscale/douanebeleidsvorming, alsmede een betere manier om kennis te delen. De keuze om beleids- en uitvoerende medewerkers samen een

⁷ TK, 28 600 IX B, nr. 26 – vergaderjaar 2002-2003
TK, 29 200 IX B, nr. 20 – vergaderjaar 2003-2004
TK, 30 300 IX B, nr. 9 – vergaderjaar 2005-2006

⁸ Beheersverslag Belastingdienst 2005

kennisgroep te laten vormen, blijkt na flinke aanloopproblemen, de juiste geweest te zijn.

De risicokennisgroepen hebben, zij het 'buiten' minder zichtbaar, in feite een zelfde ontwikkeling doorgemaakt. Ook daar vond een valse start plaats met een te groot aantal kennisgroepen, met name met betrekking tot de fiscale risico's. Ook daar speelde de wens om de handhavingsrisico's voor alle belastingmiddelen, voor alle doelgroepen en voor alle branches zo specifiek mogelijk in beeld te krijgen. En ook daar bleek detailsturing te verzanden in bureaucratische procedures.

Sanering heeft inmiddels plaatsgevonden. De effecten zijn ook merkbaar. De flexibele risicobeheersingsorganisatie met nog maar vier kennisgroepen, bleek in staat om in korte tijd de landelijke risico's voor SUB (loonaangifte), VPL (Vut-prepensioenlevensloop) en privé-gebruik auto voor 2006 zodanig in kaart te brengen dat de regio's aan de slag konden. Ook de bijdrage die nu geleverd wordt aan de invulling van het voorgenomen thema vastgoed, laat zien dat het bij elkaar brengen van beleids- en uitvoerende medewerkers tot een betere en snellere risico-afweging leidt.

Gelijke conclusies zijn te trekken bij de kennisgroepen voor landelijke acties en voor vrijplaatsen. In 2005 vonden gerichte acties plaats: (rommel)markten, belwinkels, BPM (grijs kenteken), rode gasolie, afval en schroot. Vrijplaatsenconvenanten zijn inmiddels met 180 gemeenten afgesloten.

- *vorming belastingregio's en douaneregio's*

De schaalvergroting van de uitvoerende eenheden beoogde het management meer armslag te geven bij het inrichten van hun processen en het inzetten van capaciteit. Die beoogde effecten treden ook daadwerkelijk op. Zo is bij alle regio's een ontwikkeling zichtbaar, die de administratieve processen minder kwetsbaar maakt en tevens gereedmaakt voor een andere ontwikkeling: het concentreren van massale administratieve processen op één (of een paar) locaties. Deze bewegingen waren niet tot nauwelijks mogelijk geweest zonder schaalvergroting. Ook het beleggen van specifieke werkzaamheden op één plaats, bijvoorbeeld de milieuheffingen, de APA-ATR, de VAR-verklaring, het DIC (Douane InformatieCentrum), successie- en schenking en de behandeling van buitenlandse belastingplichtigen kunnen beter worden ingepast. Op kleine eenheden worden deze werkzaamheden sneller te veel 'weggedrukt' of maken zij juist een onevenredig deel van het werk uit. Zo is bijvoorbeeld het APA-ATR-team ondergebracht bij de regio Rijnmond, maar het werkt voor het gehele land. De organisatie past zich daarmee aan aan politieke prioriteiten. Daar waar centralisatie de resultaten kan verbeteren, wordt dus niet strak vastgehouden aan het decentrale model.

De uitvoering van de personele taakstellingen, de implementatie van nieuwe wetgeving, de invoering van Toeslagen en SUB en het snel moeten inspelen op noodzakelijke

verbeteringen (Belastingtelefoon, invordering) en het inspringen bij de 100% -controle op Schiphol en bij de MKZ-crisis vergden de afgelopen jaren een groot improvisatievermogen van het regionale management en hun teamleiders. Steeds moesten zij medewerkers tijdelijk laten inspringen en vrij maken. De veel grotere omvang van hun personeelsbestand was daarbij onmiskenbaar behulpzaam.

De snelheid van handelen kon daardoor groot zijn en de daardoor aanwezige veelzijdige kennis en ervaring van medewerkers in de totale regio konden worden benut. Op de meer specifiek gerichte, kleinere eenheden van voorheen, zou een dergelijke stapeling van activiteiten en ingrepen in de bedrijfsvoering aanzienlijk lastiger zijn geweest.

De effecten op de gevoelens van de medewerkers zouden overigens nauwelijks anders zijn geweest. Medewerkers van de Belastingdienst willen graag problemen oplossen, maar willen ook graag voldoen aan de al opgedragen taken. Een tijdelijke scheefgroei en tijdelijke problemen⁹ kunnen zij wel plaatsen, maar zij zien, begrijpelijkerwijze, toch liever een stabielere organisatie.

Een ander beoogd effect van de vorming van grotere regio's waarin alle doelgroepen behandeld worden, is het brengen van balans in de rechthandhavingsniveau's tussen de verschillende doelgroepen. De vorming van MGO-teams is daarin een van de belangrijkste. In die teams is de kennis van ex-grote ondernemingen-medewerkers gepaard aan die van de ex-ondernemingenmedewerkers.

Binnenkort verschijnt er een audit van de Afd, waarin inzicht wordt gegeven in de vraag of het beoogde rechtshandhavingsniveau voor MGO na de reorganisatie wordt gehaald. In afwachting daarvan wordt volstaan met een voorlopig beeld uit gesprekken met MGO-medewerkers: de beoogde 'kwaliteitsimpuls' was niet alleen nodig, maar lijkt ook daadwerkelijk zijn vruchten af te werpen. Er was aanvankelijk zeker sprake van een zekere scepsis bij de ex-groot O-medewerkers. In gesprekken met die medewerkers lijkt de scepsis inmiddels plaats te hebben gemaakt voor enthousiasme.

Een ander onderbelicht aspect betrof de behandeling van ondernemers en die van 'ROW-ers' (resultaat uit overige werkzaamheden). De scheidslijn tussen ondernemerschap en freelancewerk is soms dun. Gesprekken met medewerkers over de inmiddels opgedane ervaringen hebben de keuze om dit jaar (ib-aangifte 2005) te kiezen voor het landelijke thema 'freelancer' mede bepaald.

- *besturing op basis van managementteams*

Het werken in een managementteam is door de regionale en facilitaire managers (M1) al snel als een goed concept ervaren. Al in een joint audit van de toenmalige IAB in 2003

⁹ De taakstellingen Belastingdienst 2002/2003 - bijgevoegd

worden de voordelen genoemd. 'Je staat er niet alleen voor', 'je hoeft niet alles te kunnen', 'samen weet je meer' zijn, vrij vertaald, uitspraken die dat helder verwoorden. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat die voordelen niet vanzelfsprekend tot stand zijn gekomen. Samenwerken vraagt onderling vertrouwen en dat is er niet van stonde af aan. De managers moeten zich uitspreken over hun eigen en elkaars sterke en zwakke punten. Zij moeten elkaar (leren) vertrouwen en zaken uit handen geven. Ook het nemen van besluiten moet collegiaal en hoewel daardoor meer invalshoeken worden betrokken, nam dat aanvankelijk veel tijd.

Alle managementteams hebben deze problemen eerder overwonnen dan verwacht, de voordelen blijken evident te zijn. Opmerkelijk is overigens dat het concept bij de werving van externe managers wervingskracht blijkt te hebben.

Bij welke besturingsvorm in een complexe organisatie ook, er is altijd de vraag op welke manier zowel de processen, als de producten als de organisatorische (geografische/regio's) als de klantsegmenten moeten worden aangestuurd. Die vraag ligt er ook bij de keuze voor managementteams, waarbij de individuele manager een rol heeft toebedeeld gekregen. Met alleen die rollen kan, zo wordt inmiddels duidelijk, niet worden volstaan. De regionale managers kiezen er daarom inmiddels ook meer voor om een kantoor onder hun hoede te nemen of een proces (invordering, toezicht, dienstverlening bijvoorbeeld), of beide. Dat is ook goed, zeker omdat het als vanzelf gaat en omdat dat een meer evenwichtige besturing over alle aspecten van de bedrijfsvoering tot stand brengt.

De voordelen daarvan worden zodoende gepaard aan de sturingsprincipes die in meer matrixgestuurde organisaties gelden.

Voor de teamleiders (M2) is de overgang naar collegiaal management aanzienlijk zwaarder geweest. Zij waren én minder voorbereid – de andere managers konden als veranderteam al 1½ jaar 'oefenen' – én werden aanvankelijk niet adequaat begeleid. Dit onderdeel van de reorganisatie is, ronduit gezegd, in de aanvang niet goed verlopen. Het gaat nu beter, omdat de coaching, begeleiding en sturing van de teamleiders goed van de grond is gekomen. De teamleiders ervaren meer de voordelen, terwijl de aanloopproblemen, zoals zoeken naar hun rol, veel overleg, onvoldoende steun en guidance van hun managers, langzamerhand tot het verleden gaan behoren.

De medewerkers hebben deze ontwikkelingen niet als positief ervaren. Hun regio- en facilitaire managers waren, naast hun gewenning aan hun nieuwe rol, ook tijd kwijt aan hun andere nieuwe rol, beleidsvorming, en aan het managen van de taakstellingen. Hun teamleiders waren zoekende omdat zij in zekere zin taken erbij kregen die vroeger bij de

hoofden van de lokale eenheden waren belegd. De medewerkers ervoeren afstand en gebrek aan aandacht en gaven dat in de Personeelsmonitor 2004 ook helder aan. Het management was te veel 'weggewaaid' van hun medewerkers, zoals dat intern wordt genoemd.

Naar aanleiding van deze bevindingen, is een aantal maatregelen genomen. Zo is afgesproken dat het regionale en facilitaire management minimaal 50% van de tijd besteedt aan activiteiten die rechtstreeks met het dagelijkse werk en de medewerkers te maken hebben. Voor de teamleiders is dat minimaal 60%. Het daadwerkelijk bezig zijn met de 'inhoud', de processen, de fiscale (of andere inhoudelijke) sturing, staat daarbij voorop. Medewerkers willen immers met hun vak bezig zijn en het liefst bij de Belastingdienst. De Personeelsmonitor 2004 laat dat ook zien: 72% van de medewerkers is tevreden over hun werk, 5% ontevreden. En 94% wil ook graag bij de Belastingdienst blijven werken.

Dat is ook de reden dat managers 'van buiten' een verkorte fiscale of douane-opleiding krijgen. Maar belangrijk zijn ook de gewone dingen als het bezoeken van werkoverleggen, coaching en begeleiding en aandacht voor de persoonlijke en vakinhoudelijke ontwikkeling van medewerkers.

Teneinde de inhoudelijke begeleiding te versterken is ook door de fiscale regiomanagers en hun teamleiders de bijscholingscursus formeel recht gevolgd.

Sommige medewerkers zien de schaalvergroting als mede-oorzaak van de verminderde aandacht van het management. Objectief gezien maakt de schaalvergroting, in combinatie met de nieuwe beleidsrol van de managers, het er voor de regionale managers niet gemakkelijk op om hun verbondenheid met het werk en de medewerkers dagelijks te laten zien, zeker niet omdat de regio's vrijwel allemaal een aantal kantoren omvatten en soms grote ambtsgebieden bestrijken. De teamleiders zullen dit 'gat' in enige mate moeten opvullen, wat niet wegneemt dat de regiomanagers de verbinding zeer bewust moeten blijven zoeken. Het inherente nadeel dat aan de schaalvergroting en medeverantwoordelijkheid voor de beleidsvorming kleeft, weegt echter niet op tegen de voordelen van deze keuzes.

De gemiddelde omvang van 1200 medewerkers is daarbij, gelet op de omvang van de managementteams, een overzienbare span of control.

- *beleidsbesturing op basis van horizontalisering*

Eerder is al aangegeven (blz. 7) dat de medeverantwoordelijkheid van de 150 regionale en facilitaire managers voor de besluitvorming succesvol is. Het beleid is nu ook 'van dat

management' en niet alleen van de Directeur-Generaal en een aantal directeuren. Draagvlak en kenbaarheid zijn daarmee vergroot.

Dat de behoefte aan die medeverantwoordelijkheid groot was, was van de aanvang af duidelijk. De procesportefeuilles, waarin die beleidsvorming plaatsvindt, vergaderden frequent en kenden een intensieve agenda. Dat was wel een goed teken, maar naar bleek ook een valkuil. Want gaandeweg slopen ook coördinatie- en afstemmingsvraagstukken in de agenda, terwijl die daar niet op thuis hoorden. Ook was er onduidelijkheid over de rol van de Groepsraad en de rol van de procesportefeuilles. De joint audit van de IAB in 2003 laat dat geluid ook doorklinken.

Inmiddels is dat anders. De vergaderfrequentie is inmiddels afgenomen naar gemiddeld 2 á 3 keer per jaar en de agenda beperkt zich tot de oorspronkelijke bedoeling: beleidsvorming. Ook de rolafbakening is duidelijk. De procesportefeuilles zijn verantwoordelijk voor een specifiek beleidsterrein en dat doet de Groepsraad niet over. De Groepsraad is verantwoordelijk voor de meer strategische beleidsvraagstukken (de richting en koers zoals in het Bedrijfsplan verwoord, of de grote projecten bijvoorbeeld) en de control op de landelijke bedrijfsvoering. Soms kan vanuit die controlrol een specifiek beleidsterrein tijdelijk een strategisch karakter krijgen. Voorbeelden hiervan zijn de onaanvaardbare achterstand invordering en de herinrichting van de Belastingtelefoon. De keuze om die tot een apart dienstonderdeel te maken, omdat deze vorm van dienstverlening een massaal proces was geworden, is immers een strategische keuze. Ook het aantal procesportefeuilles is verminderd en zal wellicht nog verder verminderen, omdat een aantal portefeuilles nog overlappende beleidsgebieden lijkt af te dekken. Deze ontwikkeling maakt het ook gemakkelijker mogelijk voor het management om de aandacht te verschuiven naar het dagelijks werk en de medewerkers.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het interne beleid blijkt inmiddels een niet beoogd, maar wel positief bijeffect te hebben. De 150 regionale en facilitaire managers kennen elkaar nog beter dan voorheen. Het gezamenlijk opereren in de beleids sfeer geeft voldoening en betere resultaten. Daardoor is er ook meer bereidheid ontstaan om elkaar, over de grenzen van de regio's en de facilitaire bedrijven heen, te ondersteunen. Er wordt werk overgenomen – zo ondersteunt bijvoorbeeld Douane Zuid nu Douane Rotterdam in de aangiftebehandeling en verrichtte de regio Holland-Noord controles voor de regio Amsterdam. Er wordt bijstand verleend, zoals bij de 100% controle op Schiphol, bij de Belastingtelefoon en bij Toeslagen. Er wordt meer interregionaal samengewerkt ('burenoverleg' genoemd) om te voorkomen dat een ieder hetzelfde wiel uitvindt. Deze meer gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering laat zich ook zien, doordat managers die op hun regio effecten ervaren van onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van collega's, die collega's daarover rechtstreeks, zonder bureaucratische

en hiërarchische intermezzo's informeren. Daarmee wordt bereikt dat die onvolkomenheden eerder kunnen worden opgelost.

- *zelfsturing voor de medewerkers*

Door het niet verplicht voorschrijven van het concept van zelfsturing zijn de beelden zeer divers. Sommige teams zijn onmiddellijk aan de slag gegaan, andere hebben geaarzeld, maar hebben alsnog de stap gezet. Maar ook zijn er teams die zelfsturing niet wenselijk vinden. Er zijn grote verschillen tussen regio's/facilitaire bedrijven, tussen kantoren daarbinnen, tussen units binnen de kantoren, tussen teams. Er zijn managers die zelfsturing bewust ondersteunen en stimuleren, er zijn ook managers die de keuze geheel aan hun teams overlaten.

Deze diversiteit was beoogd en voorzien. Er is dan ook geen aanleiding om nu al uitspraken te doen over nut en noodzaak of over wenselijkheid en onwenselijkheid van het concept van zelfsturing.

Wat wel duidelijk is geworden is de ervaring dat er natuurlijke verschillen bestaan tussen massale processen en de processen waarin de medewerkers door de aard van hun werk meer eigen ruimte, meer autonomie hebben.

Massale processen vergen een strakkere sturing op wat er exact moet gebeuren.

Sprekende voorbeelden daarvan zijn de Belastingtelefoon en de massale productiebesturing bij B/CA (Centrale Administratie). Dat betekent niet dat daar geen sprake zou kunnen zijn van zelfsturing. Zo zien we, als voorbeeld, bij het kantoor Heerlen van B/CA, waar de 'papieren' post wordt geopend, verwerkt en gescand, dat medewerkers onderling de werkzaamheden herverdelen en herschikken als dat nodig is. Daar komt dan geen manager aan te pas.

Maar het karakter van zelfsturing is bij massale processen wel anders: de tijdsdimensie is veel meer ingesnoerd en productietargets moeten strikt worden gehaald.

5. een tussenstand

De reorganisatie van de Belastingdienst beoogt een antwoord te geven op de schaduwzijden die de voorgaande organisatiestructuur en besturingsfilosofie waren gaan vertonen.

Uitgangspunt was daarbij om de zonzijden te behouden.

De houdbaarheid van deze reorganisatie werd vrijwel onmiddellijk op de proef gesteld door de opgaven om twee taakstellingen te realiseren en twee grote projecten te ontwikkelen en implementeren.

Er is zeker sprake geweest van aanloopproblemen die de belastingplichtigen en de medewerkers niet onberoerd hebben gelaten. Door de keuze in 2001 voor 'organisch

veranderen' en het achterwege laten van doelstellingen in de tijd, is dogmatisch handelen nauwelijks aan de orde geweest en zijn de aanpassingen aan de uitgangspunten flexibeler verlopen dan wellicht mocht worden verwacht.

De herinrichting van de Belastingtelefoon, de versterkte sturing op de achterstand invordering, de aanpassing van de kennisgroepenstructuur, maar ook de specifieke sturing van het APA/ATR-team en de snelheid en gedegenheid van de contra-legeminventarisatie hebben laten zien dat de signalen uit de samenleving (burgers, bedrijven, belastingadviseurs, politiek, 'de schatkist') tijdig worden verstaan en opgepakt.

Zo worden nu voor 2007 de analyses verricht op het fiscale toezichtproces, teneinde meer gesegmenteerd en genormeerd op de verschillende toezichtvormen te kunnen sturen. Ter bepaling van de gedachte worden voorshands onderscheiden: de kantoortoets, de veldtoets (boekenonderzoeken, starterbezoeken en waarnemingen ter plaatse), landelijke acties, de bijdrage aan de interventieteams en de vrijplaatsenproblematiek, onderzoeken in het kader van handhavingcommunicatie en horizontaal toezicht. Qua segmentering worden onderscheiden ZGO, MGO, MKB en particulieren.

Ook deze reorganisatie zal nooit 'af' zijn. In de loop der tijd zullen uitgangspunten steeds worden bijgesteld en structuren en besturing worden aangepast. Tot nu is er geen aanleiding om grootscheepse ingrepen te plegen, de hierboven al aangegeven aanpassingen laten zien dat het huidige concept voldoende kracht heeft om zich proactief te voegen naar nieuwe omstandigheden en ontwikkelingen.

Wat wel expliciet op de agenda staat, is duidelijk: het doorzetten van het actief zoeken naar meer verbinding tussen het management en het werk van de medewerkers. Dat is geen sinecure en dat kost ook tijd, maar het besef en de wil is er zeker.

Daar hoort een ander aspect bij, dat nog niet eerder is genoemd, maar wel als een rode draad door de hele reorganisatie heen loopt. Want zowel collegiaal werkende managementteams, als horizontale sturing vragen een cultuur van vertrouwen en elkaar aanspreken. Het geven van vertrouwen is al niet gemakkelijk, maar elkaar aanspreken blijkt nog lastiger te zijn. Als hiërarchie altijd het vehikel is geweest om aan te spreken, dan is het ook niet verwonderlijk dat een andere verantwoordelijkheids- en verantwoordingscultuur niet in enkele jaren tot stand komt. Maar ook hier zal het management het voorbeeld moeten geven.

- *tot slot*

De Belastingdienst kent een cultuur waarin niet alleen interne audits plaatsvinden op de processen en de grote projecten, maar ook op organisatieveranderingen.

Teneinde een totaalbeeld te verkrijgen van de stand van zaken nu, wordt de Adf gevraagd een joint audit, samen met een extern accountantsbureau, uit te voeren naar alle hiervoor aangegeven aspecten van de reorganisatie.