

Belastingdienst

strax en straks verenigd

(een samenvatting van vijf jaar
organisatieontwikkeling)

augustus 2001

Inhoudsopgave

Vooraf 4

Staatssecretaris Wouter Bos tijdens de Managementdagen 2001: 4

Toen en nu 8

De afgelopen tien jaar 8

Nu en straks één Belastingdienst 9

Belastingdienst strax 10

Veranderfilosofie 11

Strax-ontwikkeltrajecten 11

Kenmerken van de Belastingdienst straks 13

Focus op processen 13

Ketensturing 14

Genormeerde rechtshandhaving 15

Zelfsturing als perspectief 16

Managementteams 18

Teams als thuisbasis 20

Belastingkantoren en douanekantoren 22

Schaalvergroting 22

Behandeling zeer grote ondernemingen 24

Douane 24

Algemene uitgangspunten voor kantoren 25

Vestigingen 26

Inrichting behandeling zgo-entiteiten 27

Vestigingsplaatsmodel 28

Kantoor voor massale processen 30

De besturing van de Belastingdienst 33

Managementteams Belastingdienst en kantoren 33

Groepsraad 34

Bestuursmodel 35

Opheffen doelgroepdirecties 36

Directoraat-generaal Belastingdienst 37

Aanpak en ondersteuning van het veranderproces 39

Medewerkers en opbouwteams 41

Personele gevolgen en medezeggenschap 42

Tenslotte 44

DG Jenny Thunnissen tijdens de Managementdagen 2001 (zo maar wat citaten):

44

Vooraf

Staatssecretaris Wouter Bos tijdens de Managementdagen

2001:

U heeft de haai gekozen als logo voor deze dagen. Dat doet denken aan: af en toe je tanden laten zien en doorbijten als het moet. Maar ook aan sierlijkheid en snelheid. En aan het feit dat je haaien in alle soorten en maten hebt. Groot en klein, heel lelijk en heel mooi, herkenbaar en schutkleurig/gecamoufleerd. Of aan de vraag hoe betrouwbaar een haai is. Eén van de meest intrigerende dingen, als je duikt en op zoek gaat naar haaien, is dat je een heleboel kunt lezen over hoe ze geacht worden zich te gedragen, en nooit zeker weet of je dat kunt geloven. Bijna alle boeken die je leest over haaien vertellen je dat er eigenlijk maar twee of drie haaiensoorten zijn waarvoor je uit moet kijken. De rest is totaal onschuldig. Neem echter van mij aan: als je op 30 meter diepte bent en je ziet zo'n onschuldige haai, dan hoop je altijd dat hij zelf ook dat boekje gelezen heeft, waarin staat dat hij geacht wordt onschuldig te zijn. Als er haaien in de buurt zijn, moet je heel goed en heel duidelijk van tevoren weten wat je wel en niet moet doen, wil je geen ellende krijgen. En dat is misschien kenmerkend voor hoe de Belastingdienst tegen zichzelf aan wil kijken. Een haai is een schepsel dat je niet moet durven te bedonderen en waar je eerlijk tegenover moet zijn. En waarbij af en toe de grens van wat je wel en niet kunt doen, duidelijk getrokken moet worden.

Er zijn natuurlijk een heleboel dieren die als logo gekozen hadden kunnen worden. De kikker is er ook één. Degenen die op trainingen over verandermanagement zijn geweest, kennen waarschijnlijk allemaal dat verhaaltje van die kikker in een pan met water. Doe een kikker in een grote pan met koud water, verwarm deze langzaam en laat de kikker rondzwemmen totdat het water zo warm wordt dat hij niet meer kan zwemmen en hij gewoon kookt, dood gaat. Terwijl als je een kikker in een pan met kokend water gooit, hij er in één keer uit springt. Dat zegt iets over hoe levende wezens, niet alleen kikkers maar ook mensen, omgaan met veranderingen. Als het allemaal langzaam en geleidelijk gebeurt, dan let je er niet op dat je moet veranderen, dan is er geen reden om iets te doen. En als het plotseling over je heen komt, heb je geen keuze.

Toen ik zelf een jaar of tien, twaalf geleden begon te werken in het bedrijfsleven, kwam ik in een baan terecht waar ik ook veel te maken had met veranderingsprocessen. Dat was bij Shell, ook een organisatie waar tal van reorganisaties doorheen gingen. Ik heb toen zelf drie wetten, drie voorwaarden

geleerd waaraan een veranderingsproces zou moeten voldoen om überhaupt succesvol te zijn. Dat waren:

- ten eerste: er moet een heel duidelijke en urgente noodzaak gevoeld worden om te veranderen
- ten tweede: het eindbeeld, waar je uiteindelijk terecht wilt komen, moet bij iedereen duidelijk zijn
- en ten derde: de eerste stappen die je met elkaar in die richting gaat zetten, moeten duidelijk, herkenbaar en acceptabel zijn.

Als je om je heen kijkt naar succesvolle en minder succesvolle veranderingsprojecten, kun je daar iets van zien. Kijk bijvoorbeeld naar de discussie over de privatisering en liberalisering van nutsbedrijven, elektriciteitsbedrijven, waterleidingbedrijven. Er is betrekkelijk veel duidelijkheid over hoe zo'n geprivatiseerde of geliberaliseerde markt eruit zou moeten zien. Over het einddoel bestaat geen onduidelijkheid. En er is betrekkelijk veel duidelijkheid over de eerste stappen die gezet zouden moeten worden. Maar er is eigenlijk nauwelijks een gevoel van noodzaak tot veranderen. Want het water komt uit de kraan en de stopcontacten doen het ook altijd. Je hebt dus niet echt het gevoel dat daar een probleem ligt. De gevoelde noodzaak om te veranderen is er niet. Daarom loopt zo'n proces vast.

Voor de derde voorwaarde, herkenbaarheid van de eerste stappen, zoek ik m'n voorbeeld iets dichterbij huis. Laatst ging het over het btwcompensatiefonds. Iedereen ziet, ook de gemeenten, dat er een noodzaak is om iets te doen met betrekking tot de manier waarop gemeenten, de lagere overheden, in allerlei constructies vluchten om aan allerlei met btwheffingen samenhangende problemen, te ontkomen. Dus die gevoelde noodzaak is er. Hoe zo'n btwcompensatiefonds zal werken, hoe het eindplaatje er moet uitzien, is ook duidelijk. Maar iedereen heeft een geweldige huiver voor de eerste stappen: het moment van invoering, alle verdeeleffecten die je krijgt omdat verschillende gemeenten er op verschillende manieren mee om gaan, de financiële effecten lopen niet voor iedereen gelijk. Dan zie je, dat zo'n veranderingsproces buitengewoon moeilijk loopt. We weten wel waar we naar toe willen, we weten ook dat er iets moet gebeuren maar die herkenbare en acceptabele eerste stappen zijn buitengewoon moeilijk te maken.

Nu is het interessante dat deze drie basisvoorwaarden nog steeds lijken te gelden maar dat je je langzamerhand toch moet afvragen of ze nog in alle opzichten toepasbaar zijn op veranderingsprocessen van vandaag de dag en van de komende jaren. En op veranderingsprocessen waar de Belastingdienst in zit. Die eerste stappen zullen het probleem niet zijn. Op een gegeven moment is best duidelijk wat er de komende maanden of jaren moet gebeuren. Maar dat gevoel van urgentie, dat het echt moet veranderen, dat er geen keuze is, is dat nou echt aanwezig? Als je gaat wachten op urgentie, dan is het meestal te laat. Je moet in zekere zin voor de zaak uitmarcheren. Maar voel je dan eigenlijk wel genoeg de druk dat het moet, dat het noodzakelijk is? En hoe zit 't met dat einddoel? Hebben we echt een strak omlijnd beeld van hoe de organisatie er over drie of over vijf

jaar uit moet zien? Of is het zo, dat als we twee of drie jaar verder zijn, dat einddoel ook alweer veranderd is en er bijna geruisloos is overgestapt van het ene veranderingsproces in het andere?

Ik denk dat verandering steeds meer een continu proces is en dat dat opgaat voor een heleboel veranderingsprocessen, binnen en buiten de overheid en dat het ook opgaat voor de Belastingdienst. Het is steeds minder een proces waarbij je van het ene vaste plaatje een route onderneemt naar het andere vaste plaatje. Dat je met elkaar vooraf gaat zitten nadenken over een mooi streefplaatje en vervolgens met elkaar een route uitzet naar dat plaatje. Veranderen gaat continu en denken in termen van eindplaatjes is steeds minder mogelijk. Wachten op urgentie zal in het algemeen leiden tot te laat actie nemen en te laat initiatieven nemen. Het einddoel verandert continu. Het is een moving target geworden.

Terug naar die haaienvergelijking. Er zijn haaien, die moeten blijven zwemmen omdat ze anders niet in leven blijven. Er zijn haaien die alleen door met een open mond te zwemmen, zich ervan kunnen verzekeren dat ze genoeg zuurstof door hun kieuwen krijgen en in leven blijven. Dat is misschien wel de meest treffende gelijkenis tussen de haai en de Belastingdienst. Je moet blijven zwemmen, je moet blijven veranderen in een continu veranderende omgeving om zelf vitaal te blijven. De Nederlandse Belastingdienst is een voorbeeld van een prachtige, efficiënte overheidsorganisatie, waar menig bedrijf in de markt een puntje aan zou kunnen zuigen als het gaat om de moderne manier waarop wordt omgegaan met organisatiestructuren, mensen en verantwoordelijkheden. Ik ben ervan overtuigd dat de Belastingdienst zo goed scoort omdat de dienst altijd heeft willen veranderen en altijd tijdig heeft willen veranderen. En ik ben er van overtuigd dat de noodzaak om te blijven veranderen, en tijdig te blijven veranderen, in de toekomst alleen maar groter zal worden. Dat heeft alles te maken met het feit dat de wereld om ons heen ook steeds sneller verandert.

Stilstaan wordt de uitzondering en niet het veranderen. Veranderen gaat bij het werk horen, gaat bij uw verantwoordelijkheid horen. Het gaat er niet meer om hoe we analytisch precies de organigrammetjes tekenen, en welke namen in welke boxjes staan. Waar het op aankomt in de komende jaren is de mentaliteit, de energie en het enthousiasme van de mensen, die het proces moeten maken. Met name ook op hun eigen functioneren en op het voorbeeld dat ze daarmee geven aan anderen. Verandering als continu proces en dat betekent dat het over u gaat. Wat dan cruciaal is, is dat de mensen die met u mee moeten, zo'n proces niet met angst tegemoet zien maar met vertrouwen. En de enige manier om te zorgen dat die mensen dat vertrouwen hebben, ligt er in dat die mensen ook zelf hun inbreng hebben en niet slechts als lijdend voorwerp meegetrokken worden.

Als je mensen wilt aanzetten tot continu meedenken over de organisatie, continu meedenken over processen, continu meedenken over verantwoordelijkheden, dan zul je ze ook meer verantwoordelijkheid moeten geven. Dat betekent ook dat in sommige opzichten, op sommige

momenten en in sommige omstandigheden een aantal checks and balances in een organisatie zal afnemen. We zullen met elkaar moeten constateren en accepteren dat bij het geven van meer verantwoordelijkheden ook hoort het geven van meer ruimte om fouten te maken. En dat leidinggevendenden moeten accepteren dat fouten dus gemaakt kunnen worden, dat mensen daar ook op aangesproken kunnen worden. Dat is altijd vervelend maar het hoort wel bij zo'n ontwikkelingsproces. Dat geldt dus ook voor mij. Daar zal ik aan moeten wennen en ik beloof u, ik doe mijn best.

Wat sommigen van u misschien niet weten is dat de mantaroggen ook behoren tot de familie van de haaien; eigenlijk de hele familie van de roggen. Ik weet niet of u ooit een mantarog gezien heeft. Hij heeft geen tanden, het is een planteneter en hij zwemt dus altijd met open mond rond om maar dat zuurstofrijke water door zijn mond en door zijn kieuwen te laten stromen. Mantaroggen zijn de mooiste haaien die je kunt zien. Als je het genoeg hebt op tien meter diepte of zo, stil te kunnen hangen en zo'n mantarog zweeft rond, dan heb je het gevoel dat er een vogel rondzweeft. Prachtige, gracieuze bewegingen. Mantaroggen zijn haaien zonder tanden. Het is een haai die niet respect afdwingt omdat hij kan bijten of omdat je bang voor hem moet zijn. Het is een haai die dichtbij komt, kennelijk vertrouwen heeft dat jij daar ook bent. Het is een haai die respect afdwingt omdat hij prachtig is, omdat hij groot is en omdat hij onontkoombaar is. Zo'n haai wens ik u de komende jaren toe en ik wens u daar veel succes bij.

Toen en nu

De afgelopen tien jaar

Ruim tien jaar geleden heeft de Belastingdienst z'n uitgangspunten voor aanpak en bedrijfsvoering drastisch herzien en z'n organisatie daarop aangepast. Het belangrijkste doel van de herstructurering in de jaren 1990-1992 was de geïntegreerde klantbehandeling. Belastingplichtigen voortaan geïntegreerd en als klant behandelen: vanuit één loket voor al hun belastingaangelegenheden. Naast oriëntatie op belastingmiddelen ontstond de oriëntatie op doelgroepen. Die koersverlegging is succesvol geweest. De Belastingdienst van vandaag is een moderne overheidsorganisatie met een uitstekend imago. De dienst is erin geslaagd een ingrijpende kwaliteitsverbetering van zijn rechtshandhaving te realiseren. Veel andere organisaties proberen te leren van onze aanpak, om hun eigen organisatie te verbeteren. Voor die herstructureringsoperatie was dat anders. De Belastingdienst hield zich, net als nu, bezig met heffen, innen en controleren van de diverse belastingmiddelen. Maar te veel met de blik naar binnen gericht. De maatschappelijke waardering voor de Belastingdienst was laag. Er was veel non-compliance (hoewel dat begrip destijds nog niet werd gehanteerd) en de Belastingdienst had geen goed zicht op zijn klanten (idem).

Die strategische keuze (de blik naar buiten, doelgroeporiëntatie, één loket voor de klant en het ontwikkelen van de dienstverlening) veroorzaakte destijds schokeffecten. Dat had ook te maken met het feit dat er eigenlijk te lang was gewacht met het aanpassen van de organisatie op de maatschappelijke omgeving. Veel medewerkers ondervonden grote veranderingen in hun werk en werkomgeving. Terugblikkend kunnen we echter spreken over het begin van een nieuw tijdperk. De schok heeft gewerkt. Mogelijk gemaakt door niet alleen de aanpak te richten op doelgroepen maar ook de organisatie en besturing in te richten naar doelgroepen (de divisies).

In de jaren nadien bleef de dienst voortdurend in verandering. Een willekeurige greep:

- reorganisaties binnen Douane ten gevolge van het EU-Witboek en het Schengen-verdrag
- reorganisaties binnen Particulieren: de zogenaamde P-schuif en OSP
- de opheffing van het R&S-dienstvak
- de herstructurering van de FIOD
- de overgang van CDIU en ECD naar de Belastingdienst
- het instellen/aanpassen van de facilitaire directies.

Geen veranderingen die de gehele dienst schokten maar die vaak wel ingrijpend waren voor direct betrokkenen. Veranderingen worden steeds meer een normaal en noodzakelijk verschijnsel in plaats van een hinderlijke inbreuk.

Nu en straks één Belastingdienst

Iedere organisatie moet zich soepel kunnen aanpassen aan wijzigende inzichten en veranderende omstandigheden. Hoe vanzelfsprekend dat ook klinkt, het is geen eenvoudige opgave. Veranderen is gemakkelijker wanneer er een druk is om te veranderen: wanneer “het zo niet langer gaat”. Veranderen is lastiger wanneer de externe druk om te veranderen minder voelbaar is. Want waarom iets doen als de buitenwacht vindt dat alles goed gaat? Het is lastiger op kop te blijven dan aan kop te komen. Een koerswijziging inzetten wanneer de resultaten erop duiden dat alles nog de goede richting uitgaat, is moeilijk. Want de redenen om vandaag te beginnen met veranderen moeten zich morgen en overmorgen nog bewijzen.

Daarbij komt dat een verandering moeilijker is uit te leggen wanneer niet sprake is van een duidelijke trendbreuk met het verleden. Als het meer gaat om verbeteren en uitbouwen. “Verbeteren” is minder spectaculair dan “veranderen”. Kleine stappen zijn minder zichtbaar dan grote gebaren. Maar het risico van geen actie ondernemen is groot. Aangesloten blijven op de (komende) maatschappelijke omgeving is van vitaal belang, zeker voor een overheidsorganisatie als de Belastingdienst.

Dát de maatschappelijke omgeving er in de toekomst anders uit zal zien dan nu, staat vast. Hoe anders weet alleen niemand zeker. Wel is een aantal trends zichtbaar die voor de Belastingdienst van belang zijn. Ze zijn onder meer beschreven in de notitie *Nu en straks één Belastingdienst* (medio 1997). Als meest in het oog springende ontwikkelingen werden genoemd:

- digitalisering
- internationalisering
- veranderingen in de fiscale wet- en regelgeving
- demografische wijzigingen
- veranderingen in taak en positie van de overheid en andere maatschappelijke instellingen
- de veranderingen op de arbeidsmarkt
- en veranderende cultuurpatronen in de Nederlandse samenleving.

In diezelfde notitie wordt samengevat welke de belangrijkste opgaven voor de Belastingdienst zijn in de komende jaren. De Belastingdienst moet zich profileren als een rechtshandhavingsorganisatie, die:

- landelijke eenheid in de uitvoering realiseert
- snel en op maat dienstverlening biedt
- intensiever toezicht houdt op zaken die daar qua risico en belang om vragen
- krachtiger fraude bestrijdt door slimmer gebruik van informatie

- beschikt over professionaliteit op alle gebieden (fiscale vaktechniek, besturing, stafondersteuning, informatica en procesbeheersing)
- en die deze doelstellingen realiseert door volop gebruik te maken informatietechnologie.

Belastingdienst strax

Voortbordurend op *Nu en straks* reikte de toenmalige DG, Joop van Lunteren, op 31 oktober 1997 de volgende ontwikkelthema's voor de toekomst aan:

- flexibeler organisatievormen
- uitgaan van competenties van medewerkers in plaats van functies
- denken in processen in plaats van structuren.

Zijn boodschap was dat de doelgroepgeoriënteerde aanpak een uitgangspunt blijft maar dat de doelgroeporiëntatie als bestuurlijk orderingskader wordt verlaten. De bestuurlijke vormgeving zou meer geënt moeten zijn op het procesonderscheid. Zijn wensenlijstje omvatte verder:

- versterken van de landelijke beleidsontwikkeling
- ontkoppelen van behandelprocessen en de massale processen
- meer aandacht voor medewerkers en vergroten van hun betrokkenheid bij de organisatie
- duidelijker onderscheiden van beleidsverantwoordelijkheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid.

Op 31 oktober 1997 werd tevens het trefwoord *strax* gelanceerd. Het woord is sindsdien iedere dag wel ergens in de Belastingdienst gevallen. Wat wilde dat trefwoord *strax* tot uitdrukking brengen? *Strax* is niet het opschrift van een geheime agenda en geen vrijbrief voor ieder denkbaar experiment. *Strax* is wel de erkenning dat er zoveel factoren tegelijk op onze organisatie inwerken dat eenvoudige oplossingen niet meer bestaan, dat alleen de medewerkers organisaties kunnen veranderen en dat veranderingen niet kunnen worden afgedwongen door ze gedetailleerd uit te schrijven.

De Belastingdienst *strax* staat voor:

- een lerende organisatie die het kan stellen zonder strak omschreven tijdpaden en eindplaatjes
- een organisatie waarin medewerkers en leidinggevendenden soepel kunnen omgaan met verschillende rollen en werkverbanden.
- een beweeglijke organisatie zonder schotten en vaste structuren omdat veranderingen en aanpassingen regel zullen zijn; alleen zo'n dienst kan tijdig omgevingseisen onderkennen en die adequaat vertalen in product- en procesinnovatie
- een organisatie die nooit "af"; voortdurend zullen zich weer nieuwe omstandigheden en situaties aandienen.

In de toekomst zal het, ook bij de Belastingdienst, steeds meer om ondernemerschap gaan dan om ambtelijke hiërarchie, meer om projectmatig samenwerken dan om taakstructurering en meer om fantasie en uitdaging dan om zekerheid en voorspelbaarheid.

Veranderfilosofie

De Belastingdienst is er om te zorgen voor:

- evenwichtige, proportionele rechtshandhaving over doelgroepen heen
- eenheid van beleid en uitvoering
- toegankelijke en op maat gesneden dienstverlening
- en een efficiënte, resultaatgerichte uitvoering van al z'n taken.

In een reeks van *strax*-conferenties van de Directieraad is, vanuit deze vaste gegevens, gesproken over de wenselijke ontwikkeling van de organisatie. Essentieel is dat we denken vanuit klantverwachtingen en het vereiste van een kwalitatief hoogwaardige rechtshandhaving: “van buiten naar binnen”. Interne aspecten als de organisatiestructuur zijn ondergeschikt. Structuren en procedures zijn tijdelijke voorzieningen en moeten “meevibreren” met gewenste veranderingen in klantbehandeling en -relaties. De enige veranderaanpak die hierbij past, is organische ontwikkeling: werkende weg en niet alles in één keer. Vanuit een procesoriëntatie, al proberend en lerend, aan vernieuwing en verbetering werken.

De veranderingen die in de komende jaren gaan plaatsvinden op het vlak van aanpak, organisatie en besturing bouwen voort op wat de afgelopen tien jaar bereikt is. We gaan niet veranderen omdat we uitgekeken zijn op de huidige dienst. Maar we moeten de dienst verder ontwikkelen om de klant nog meer dienstverlening op maat te kunnen bieden en het kwaliteitsniveau van de rechtshandhaving te kunnen verbeteren. We moeten nog effectiever en preciezer worden in onze gegevensverwerking en bijdragen aan administratieve lastenverlichting voor ondernemingen. En we moeten een aantrekkelijke werkgever en een aansprekende overheidsinstantie zijn. Met andere woorden: veranderen doen we om inhoudelijke redenen. Redenen die ingegeven worden door externe ontwikkelingen en de behoefte kwalitatief betere producten en diensten te leveren. Dat zijn redenen die gelden voor de Belastingdienst als geheel. Het gaat niet om de vorming van kantoor X of Y, maar over anders werken en anders sturen, kortom over een andere bedrijfscultuur. En die drijfveer moet bij alle medewerkers voelbaar zijn en weerklink vinden.

Strax-ontwikkeltrajecten

Veel eenheden van de Belastingdienst zijn de afgelopen jaren betrokken bij eenheids- en divisieoverstijgende samenwerkingsverbanden, zoals:

- geïntegreerde klantendienst
- gemeenschappelijke klantbehandeling grote ondernemingen en douane
- klantbehandeling op het grensvlak van ondernemingen en grote ondernemingen
- samenwerking tussen vakgroepcoördinatoren.

Deze trajecten zijn voorbeelden van het “werkende weg” aanpassen van werkprocessen. Omdat ze echter binnen de bestaande organisatie- en bestuursstructuur moeten plaatsvinden, zijn ze aan beperkingen onderhevig. In het algemeen is de conclusie dat samenwerking meerwaarde oplevert, doch

dat het samenwerken over de grenzen van eenheden en divisies heen, veel energie kost. Dat is begrijpelijk gelet op de vaak bestaande cultuurverschillen tussen eenheden. Het is ook begrijpelijk gelet op de opdracht om, naast de doelstellingen van het samenwerkingsverband, de doelstellingen van de eigen eenheid te realiseren.

De *strax*-ontwikkeltrajecten hebben intussen geleid tot de instelling van de eenheid Centrale invoer en de instelling van acht gecombineerde klantendiensten. Dat past ook bij organisch veranderen. Van tijd tot tijd ontstaan momenten van “verdichting”: het laten stollen van succesvolle samenwerkingsvormen en samenwerkingsverbanden en deze formaliseren in de structuur van de organisatie. Daarvoor hoeven niet alle implicaties tot in detail te zijn uitgewerkt. Veel moet in de praktijk, door ondervinding, verder gestalte krijgen. Wel moet er vertrouwen zijn in de zin en de toegevoegde waarde van een dergelijke organisatiewijziging.

Het moment is aangebroken om meer wijzigingen in die organisatie- en bestuursstructuur te gaan aanbrengen. De verbeteringen die de Belastingdienst zich ten doel heeft gesteld op het terrein van dienstverlening en toezicht, vragen om een sterkere en verdergaande aansturing in de uitvoering dan nu met de bestaande samenwerkingsvormen mogelijk is.

Kortom: het moment is aangebroken om te gaan werken aan de Belastingdienst van straks.

Kenmerken van de Belastingdienst straks

Focus op processen

Producten en diensten worden voortgebracht door een samenstel van processen: primaire processen, ondersteunende processen en facilitaire processen.

Primaire processen zijn dienstverlening, intensief toezicht, opsporing, douane- en massale (verwerkings)processen. Deze processen resulteren in aan de klant te leveren producten en diensten. In die processen is altijd een element van rechtstoepassing te onderkennen en van fiscale-, douanetechnische- en risicoafweging.

Ondersteunende en facilitaire processen bewerkstelligen dat de medewerkers in staat zijn hun taak goed uit te oefenen. Deze processen hebben betrekking op personeelsinzet, verdeling van financiële middelen, control, huisvesting, automatisering enz..

De Belastingdienst straks wordt gekenmerkt door de focus op processen. Dat is van belang voor onze klanten, de belastingplichtigen. Op die manier willen we de kwaliteit van de rechtshandhaving verbeteren. Dat wil zeggen:

- voorzien in laag-drempelige dienstverlening en evenwichtiger en proportioneler toezicht over de doelgroepen heen
- meer eenheid van beleid en uitvoering realiseren
- het verder reduceren van de administratieve lasten voor ondernemingen
- het nog effectiever verwerken en verstrekken van gegevens, van belang voor de organisaties en instellingen die daarvan afhankelijk zijn.

Allemaal zaken in de sfeer van “nog meer”, “nog beter”, “effectiever” en “efficiënter”. Evolutionair en daarmee wellicht minder spectaculair. Maar daarom niet minder belangrijk.

Bij procesoriëntatie past meer aandacht voor kennisbeheer en het functioneren als lerende organisatie. Daarbij passen andere manieren van samenwerken: in flexibeler werkverbanden en met afspraken over te behalen resultaten. De wijze waarop dat gebeurt, wordt overgelaten aan de medewerkers. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de uitvoering. De oriëntatie op processen en het zoeken naar andere werkvormen waarin de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid worden bevorderd, zijn daarom van belang voor de medewerkers. Zij kunnen zich richten op een deskundige uitoefening en ontwikkeling van hun eigen “vak”. Dat geeft ook de beste garantie voor een stevige positie op de arbeidsmarkt, of dat nu binnen of buiten de Belastingdienst is. Immers, dienstverlening is een ander “vak” dan intensief toezicht en dienstverleners moeten over andere competenties beschikken dan toezichthouders. Ook

het verrichten van toezichthoudende douanetaken is een vak apart. En in de massale processen spelen informatietechnologie en logistieke deskundigheid een prominenter rol dan bij dienstverlening of bij toezicht.

Ketensturing

Het focussen op processen impliceert aansturing en ontwikkeling van de processen op grond van ketensturing; sturing die zich uitstrekt over de verschillende bedrijfsfuncties (beleid, ontwerp, uitvoering, control en de facilitaire functie). En al staat procesoriëntatie hoog in het vaandel, het is ook belangrijk zich te realiseren dat dienstverlening, toezicht en massale processen op elkaar zijn aangewezen en dus geen gescheiden sturing kunnen verdragen.

Er moet ook direct en regelmatig contact moet bestaan tussen degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en degenen die verantwoordelijkheid voor de Belastingdienst als concern dragen.

Het management op concernniveau zal zich vooral (niet uitsluitend) met de beleidsmatige aspecten van de verschillende processen bezighouden, het management op decentraal niveau meer (maar niet uitsluitend) met de aan hen opgedragen uitvoerende processen.

Voor de kwaliteit van de ontwerpfunctie is essentieel om als organisatie goed en modern te blijven functioneren. Vanwege het grote belang van sturen op innovatie en beleidsimplementatie is per 1 januari 2000 het Centrum voor proces- en productontwikkeling ingesteld. Het B/CPP bundelt alle ontwerpactiviteiten inzake het primaire proces.

In aansluiting daarop is een aantal doelgroepdirecteuren als proceseigenaar belast met een Belastingdienst-brede ontwikkeling van de belangrijkste processen. Dit om, over de divisiegrenzen heen, een aantal kwaliteitsverbeteringen te realiseren. De proceseigenaren treden als (strategische) opdrachtgever jegens het B/CPP. Het B/CPP is vervolgens de counterpart voor de facilitaire directies in de fase van daadwerkelijke uitwerking van het ontwerp. De ambities voor de procesontwikkeling zijn door de proceseigenaren neergelegd in zogenaamde groeidocumenten. Ze hebben een plaats gekregen op de ontwikkelagenda van B/CPP. Deze agenda zal in de toekomst een vast onderdeel zijn van het pakket jaarplandocumenten.

Sturing draait niet alleen om abstracte begrippen als bedrijfsfuncties en procesmodellen. Die krijgen pas inhoud en betekenis als de Belastingdienst aantrekkelijk is voor mensen om er te werken en ruimte wordt gegeven aan professionele, deskundige medewerkers om hun werk gestalte te geven. Het succesvol presteren van de organisatie is daarvan afhankelijk. Samenwerking in flexibele, resultaatgerichte werkverbanden, continu leren en kennisbeheer in al z'n facetten zijn, naast ketensturing en procesoriëntatie, eveneens hoofdthema's voor de Belastingdienst straks. Daar is de 'tafeltjes'-metafoor een vertolking van.

Genormeerde rechtshandhaving

Als rechtshandavingsorganisatie houden we ons bezig met genormeerde behandeling van risicosignalen op basis van risicodetectie en -duiding, ongeacht of het nu fiscaal-technische, douanetechnische of materiële risico's betreft. Dit krijgt zijn weerslag in risicoprofielen, selectieregels, behandelmodules enz. Op die manier geven we invulling aan ons overall te realiseren resultaat: de "volgens de norm behandelde klant".

Op het vlak van normering (de goede doelen stellen) en de control (hebben we ook de goede dingen gedaan) is nog het nodige te verbeteren. Kwalitatief/inhoudelijk zullen we met elkaar nog betere en scherpere normen moeten bepalen; normen met betrekking tot de behandeling van de klant in het toezichtsproces en normen met betrekking tot de dienstverlening aan de klant. Maar normen bepalen is één kant van de medaille, de control (inclusief audits) op de geleverde prestaties (de kwaliteit van de producten en diensten) is de even belangrijke keerzijde ervan. Control is de onmisbare, periodieke check op de vooraf gemaakte keuzen.

Dat geldt ook voor de strategievorming: in de vorm van scenario's blijven nadenken over de toekomstige ontwikkeling van de organisatie.

Normering, control en strategievorming hebben gemeen dat ze voortdurend gevoed (moeten) worden door vele signalen uit de samenleving, uit de uitvoerende dienst en van de experts van B/CPP, B/CICT en andere kringen. De Belastingdienst is geen organisatie waar de aanpak van het werk van a tot z bij voorbaat kan worden vastgelegd. Bij het sturen op de kwaliteit van de rechtstoepassing en het slim inrichten van de risicobeheersing moeten we ons gedragen als veelzijdige kennisorganisatie. Inspeel door en manoeuvreerruimte voor deskundige medewerkers is essentieel.

Klant- en resultaatgericht

De Belastingdienst vervult in de samenleving een onmisbare rol. Hij zorgt ervoor dat er geld binnenkomt om tal van overheidsvoorzieningen te bekostigen. De Douane heeft daarnaast de taak om de samenleving te beschermen tegen ongewenste goederen. De Belastingdienst wil een klant- en resultaatgerichte organisatie zijn, dus met zijn producten en diensten compliance-effecten bereiken bij burgers en bedrijven. Om zijn rol te kunnen vervullen ontvangt de Belastingdienst jaarlijks van de minister van Financiën een bedrag van ca. 2,4 miljard euro. Dat bedrag is afkomstig van belastingbetalende burgers en bedrijven. Deze mogen van de Belastingdienst verwachten dat dit bedrag kostenbewust en voor de goede dingen wordt gebruikt. Met andere woorden, dat het door de samenleving gevraagde resultaat tegen de laagste kosten wordt bereikt.

Van oudsher stuurt de Belastingdienst op een doeltreffend en doelmatig omgaan met het hem verstrekte budget. De basis daarvoor wordt gelegd door de planning- en control-cyclus (van bedrijfsplan tot en met jaar- en beheersverslag). In toenemende mate vraagt de samenleving, vertegenwoordigd door

het parlement, echter om inzicht in de wijze waarop de overheid omgaat met haar taken en de daarmee verbonden uitgaven. Daarom is op voorstel van de minister van Financiën het project *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB) gestart. De bedoeling van VBTB is om, zowel in de begroting als de financiële verantwoording, een directere relatie te leggen tussen het voorgenomen beleid, de uiteindelijk bereikte resultaten en de gemaakte kosten. Voor de Belastingdienst betekent VBTB dat we jaarlijks vooraf moeten aangeven welke meetbare effecten worden beoogd, hoe we deze effecten denken te bereiken én tegen welke kosten. Achteraf zullen we ons moeten verantwoorden en zonodig uitleggen waarom we onze plannen niet of maar ten dele, hebben waargemaakt.

Om een voorbeeld te geven: een al jaren door ons beoogd effect is klanttevredenheid. Om die te realiseren zetten we goed opgeleide mensen in, maken gebruik van automatisering, call-centers, balies, enz.. En worden kosten gemaakt. Maar we kunnen niet volstaan met alleen te zeggen dat we klanttevredenheid nastreven. We zullen ook vooraf moeten aangeven welke normen we ons daarbij stellen. Dat maakt het voor de politiek verantwoordelijken, voor toezichthouders (zoals de Algemene Rekenkamer en het Parlement) maar ook voor onszelf, mogelijk te toetsen of we bereiken wat we hebben gezegd te doen. En of we de goede aanpak hebben gekozen en de effecten zijn gerealiseerd tegen maatschappelijk aanvaardbare uitgaven. VBTB dwingt dus op alle niveaus van de Belastingdienst na te denken over “wat willen we?”, “hoe gaan we dat doen?” en “wat mag het kosten?”

Om die reden zijn we enkele jaren geleden ook het project *Resultaatgericht sturen* (RGS) gestart. In het kader van RGS wordt onder meer gewerkt aan het ontwikkelen van een resultaatgericht besturingsmodel. Het is de bedoeling dit model met ingang van 2003 in te voeren. Dit maakt het extra belangrijk goed na te denken over de besturing van de Belastingdienst straks.

De meeste overheidsinstellingen werken, als het om inkomsten en uitgaven gaat, nog steeds met het kasstelsel. Uit een oogpunt van het goed toerekenen van kosten aan voorgenomen en verrichte prestaties, is dat stelsel niet altijd transparant. Om die reden zal de Belastingdienst vanaf 2003 overstappen op het *baten-lasten stelsel* (BLS). Het BLS stelt scherpere eisen op het vlak van toerekening van kosten en het meten en waarderen van prestaties. Het vereist duidelijkheid over wie opdrachtgever is en wie opdrachtnemer, zowel intern als extern. En het stelt eisen aan de inrichting van onze financiële administratie, de wijze van verantwoorden en de manier waarop we de financiële control vorm geven.

Zelfsturing als perspectief

In de jaren tachtig is de Managementvisie Belastingdienst tot stand gekomen. Die managementvisie is een krachtige motor geweest voor vernieuwing van de besturing en het bestuursinstrumentarium in de Belastingdienst. Het bestuursproces en de stijl van besturen zullen, als gevolg van de komende veranderingen, in de organisatie niet fundamenteel wijzigen. Wel worden een paar nieuwe accenten gezet:

- explicieter gaan sturen op processen (ketensturing)
- werken met het concept van integrale managementteams
- het perspectief van zelfsturende teams en medewerkers gaan invullen
- met behulp van onze tafeltjes-benadering bevorderen van flexibiliteit, resultaatgerichtheid en inzet/ontwikkeling van persoonlijke competenties in de organisatie
- besturen op basis van principes en uitgangspunten die gelden voor overheidsdiensten die werken met BLS c.q. VBTB.

In het kader van de jaarplancycclus 2003 zal worden gewerkt aan een actualisering van de Managementvisie op basis van de in de afgelopen jaren gegroeide inzichten en opvattingen.

Benadrukt wordt dat besturing zich niet langer laat vernauwen tot formele regelingen en klassieke schema's van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en op hiërarchie gestoeld gezag. Natuurlijk, het besturingsproces moet formeel verankerd zijn maar het belangrijkste fundament is vertrouwen hebben in het kritisch, zelfsturend vermogen van medewerkers. Bij besturing moet de primaire aandacht niet uitgaan naar structureren, ingrijpen en corrigeren, maar naar het motiveren en stimuleren tot zelfontplooiing van de mensen in de organisatie, ten dienste van de doelen van de Belastingdienst.

De persoonlijke ontplooiing gaat hand in hand met het dragen van meer eigen verantwoordelijkheid. Dat versterkt de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie en bij de inrichting van het werk binnen hun team. Die betrokkenheid is bepalend voor de resultaten die de Belastingdienst wil bereiken en versterkt de arbeidsmotivatie voor medewerkers. Veel medewerkers blijken in de praktijk vaak uitstekend in staat hun zaken zélf en met elkaar te regelen. Het ontwikkelingsperspectief is daarom: zelfsturende teams. Zelfsturing betekent niet dat er in de organisatie geen leiding meer nodig is. Echter, het werk van de leiding komt meer en meer te liggen op het aangeven van de doelstellingen en de gewenste prestaties van de organisatie, het zorgen voor adequate voorzieningen en het begeleiden van medewerkers.

Het geleidelijk invoeren van zelfsturing vraagt om nieuwe en meer gevarieerde wijzen van het begeleiden en beoordelen van medewerkers. Kiezen voor zelfsturing brengt mee dat het huidige personeelsbeleid en de uitwerking daarvan, op onderdelen herzien moet worden. Een bij zelfsturing aansluitend personeelsinstrumentarium zal per 1 januari 2003 beschikbaar moeten zijn.

Heel belangrijk is dat het werken op basis van competenties een hechte plaats krijgt. Daarbij hoort dat het huidige systeem van resultaatgericht leidinggeven en beoordelen wordt vereenvoudigd en duidelijker aansluit bij de specifieke werkzaamheden die door de medewerkers worden verricht. Van dienstverleners wordt immers wat anders verwacht dan van speurhondengeleiders bij de douane, onderzoekerswerk stelt andere eisen aan mensen dan het werken in een ICT-omgeving, een beleidsmedewerker op het ministerie werkt in een heel andere omgeving dan een controlespecialist. Omdat in de toekomst meer wordt gedacht in rollen dan in functies, zal het bestaande functiegebouw op onderdelen onder de loep genomen moeten worden. We denken dat een systeem van

functiestructuren (enigszins te vergelijken met groepsfuncties, zonder echter gekoppeld te zijn aan salarislijnen) daarvoor geschikt is en betere mogelijkheden biedt loopbaanvorming en ontplooiing van de medewerkers te ondersteunen. Met behulp van een dergelijk systeem kan de eigen bijdrage van de medewerkers aan de organisatie beter tot uitdrukking worden gebracht in een passende beloning, dan in een nauwsluitend systeem met individuele functies.

Managementteams

Besturing omvat in de Belastingdienst vele aandachtsgebieden: sturing op fiscale kwaliteit, op externe klantgerichtheid, op logistiek, op maximale inzet van automatisering en op personeelsinzet en -ontwikkeling. De Belastingdienst moet niet alleen worden geleid als going concern, maar moet ook worden begeleid in een reeks van veranderingen: ten gevolge van veranderende wetgeving, een veranderende omgeving, toenemende informatisering en steeds wijzigende werkmethoden. Daarnaast worden de omgangsnormen binnen de Belastingdienst beïnvloed door thema's als integriteit, basiswaarden en de medewerker die zelf verantwoordelijk is voor zijn handelen. Het management treedt daarbij op als richtingbepaler en als begeleider, waarbij de verantwoordelijkheid voor kwantiteit en kwaliteit overeind blijft staan.

Dat heeft gevolgen voor de managers. Het beeld van de manager als "alleskunner" is achterhaald. De praktijk wijst uit dat het verenigen van alle disciplines en vaardigheden (zowel ten aanzien van het primaire proces als ten aanzien van het ondersteunende proces) in één persoon een zware opgave is. Ook worden de specifieke competenties van de individuele manager daardoor onvoldoende benut.

In teamverband kan beter gebruik worden gemaakt van die verschillende persoonlijke competenties. Het functioneren van een managementteam is gebaseerd op gedeelde verantwoordelijkheid voor het totale resultaat waar de organisatie voor staat. Met daarbinnen individuele verantwoordelijkheid voor deelterreinen. Dus integraal management in een teamverband, in plaats van die éne integrale manager. Door de sturing in handen te leggen van managementteams is het mogelijk de (veelzijdige) integrale managementopgave diepgaander en krachtiger uit te voeren. De leden van het team dragen daar, ieder vanuit de eigen deskundigheid, interesse en ervaring aan bij. De kwaliteit van het management wordt versterkt en het welbevinden van de individuele managers verbeterd.

De leden van het managementteam zijn gelijkwaardig aan elkaar. Ze vervullen in dat geheel eigen rollen. Als denkmodel hanteren we de volgende rollen:

- de dirigent
- de evaluator
- de inrichter
- de vakbaas
- de personeelsregisseur

- de producent.

Het is niet de bedoeling dat degene die een dirigentenrol vervult en als voorzitter optreedt, op een hoger plan staat en bijvoorbeeld andere leden van het managementteam aanstuurt en beoordeelt. Het gezamenlijke optreden in managementrollen werkt alleen goed als ze complementair en evenwaardig zijn. Het is belangrijk de bijdrage van een ieder transparant te maken, zodat men binnen het managementteam elkaar kan aanspreken en vertrouwen. Er moet nagedacht worden over mogelijkheden om deze opvatting ook te vertalen in de beloningsverhoudingen. Niet de rol zelf, maar de effectuering van de rol is dan beslissend voor de toe te kennen beloning.

Welke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling is er binnen de managementteams? Daar is geen standaardoplossing voor al is het belangrijk om binnen zo'n groep van managers één persoon de formele eindverantwoordelijkheid voor het resultaat te laten dragen (knopen doorhakken).

Normering, control en strategievorming vormen de kern van het besturingsproces en zullen daarom ieder lid van een managementteam aangaan. Alle managementteams hebben de taak doelen te stellen en te doen realiseren, middelen in te zetten, control uit te oefenen en aan vernieuwing te denken. Maar hoe de teams dat intern regelen, is hun verantwoordelijkheid.

Bij zo'n benadering hoort dat goede afspraken worden gemaakt over wie wat voor zijn of haar rekening zal nemen. Wie welke aandachtsgebieden (procesportefeuilles), dossiers, onderwerpen en rollen voor zijn of haar rekening neemt. Die afspraken moeten ook vastgelegd (handboek AO/IC) en gecommuniceerd worden. Juist het expliciet vastleggen is nodig om slagvaardig te kunnen zijn en met één mond te spreken in de richting van teamleiders en medewerkers. Zij moeten er te allen tijde vanuit kunnen gaan dat uitspraken van een lid van het managementteam, de opvatting van het gehele managementteam weerspiegelt. Als dat niet zo is dan is dat iets wat in het managementteam zelf uitgepraat moet worden.

Hoe goede werk- en stuurrelaties tussen het managementteam en de teamleiders er uit kunnen zien, moeten we ondervinden. Daarbij speelt de specifieke "snit" van teams een rol, evenals het vermogen van mensen om vanuit meer kanten te worden aangestuurd.

Eén van de rollen is de rol van personeelsregisseur. Deze moet er voor zorgdragen dat het personele aspect voldoende aandacht krijgt. Door één van de managers hier specifiek verantwoordelijk voor te maken en daarbij de competentie leidend te laten zijn, lijken hiervoor voldoende waarborgen geschapen. Ten opzichte van de huidige situatie, waarin de personeelszorg één van de taken van de manager vormt naast een aantal andere taken, is hier sprake van een belangrijke verbetering.

De gedachte is dat in het managementteam ook iemand aanwezig moet zijn die zich met name gaat richten op het vakinhoudelijk beleid (fiscale techniek, controletechniek, invorderingstechniek). Vanuit die verantwoordelijkheid zal deze "vakbaas" intensieve contacten hebben met medewerkers die werkzaam zijn op het terrein dat nu vakgroepcoördinatie genoemd wordt, alsmede met teamleiders die op dat managementniveau een rol vervullen ten aanzien van de vaktechniek.

Teams als thuisbasis

De Belastingdienst blijft een "platte organisatie": korte lijnen tussen het managementteam en de teamleiders en medewerkers. Het is van belang dat de "menselijke maat" van de werkomgeving behouden en herkenbaar blijft. Teams blijven daarom de kleinste organisatorische bouwstenen en de "thuisbasis" voor medewerkers.

De teamleiders onderhouden de dagelijks contacten met de medewerkers. Hun invloed op en betekenis voor het prestatieniveau van de dienst is niet te onderschatten. Ze zullen voor die taak toegerust moeten zijn en over voldoende ondersteuning moeten beschikken zodat ze (ook weer afhankelijk van het proces) zowel inhoudelijk als personeelsgericht leiding kunnen geven.

De vraag bij teamvorming betreft allereerst de toegevoegde waarde voor de klant en het totale werkpakket van de dienst en veel minder of ze voldoen aan bepaalde standaarden van grootte, samenstelling en functies. De uitspraak "een team bestaat uit ongeveer 30 mensen" is dus veel te algemeen. Wat een optimale omvang is, hangt af van het soort team. Teams zullen niet uniform zijn maar toegesneden op hun bijdrage aan het totale werkpakket. Dat kan leiden tot verschillende uitkomsten: branche-gerichte teams, specialistenteams, tijdelijke projectteams enz.. Eén en ander is ook afhankelijk van het procestype. Gaat het over dienstverlening of massale processen, dan kan meer uniformiteit en gelaagdheid vereist zijn. Zo is goed voorstelbaar dat klantendienst-teams een vrij forse omvang hebben, terwijl andere teams, bijvoorbeeld van specialisten, kleiner zijn. Kenmerken van het proces, de belastingplichtige, de regionale arbeidsmarkt, de beschikbare deskundigheid en ervaring en dergelijke, spelen een rol. Dat kan leiden tot een grotere variatie en flexibiliteit in teams dan we nu zien. De gedachte van managementteams in plaats van managers zal ook worden doorvertaald naar het teamniveau. Want de overwegingen om meer vanuit competenties en rollen te werken, gelden daar ook. Het is consistent om ook bij teams de verantwoordelijkheid voor verschillende aandachtsgebieden te verdelen over meer teamleiders. Hoeveel dat er zijn en hoe hun aandachtsgebieden zijn bepaald: dat kan variëren. Denk daarbij ook aan de mogelijkheid om managementrollen te vervullen voor meerdere teams. Een teamleiders-team is natuurlijk geen dogma. Voor bepaalde teams kan één teamleider nog steeds het meest passend kan zijn.

Er moet gekeken worden naar wat past bij een team. Standaardoplossingen bestaan niet. Dus vooral een praktische aanpak. Dat betekent dat de rolverdeling op het niveau van de leiding van het kantoor niet dezelfde hoeft te zijn als op het niveau van het team. Vaak zal dat ook helemaal niet wenselijk zijn. Grootte, samenstelling en bemensing van het team spelen een rol. Welke concrete invulling er aan gegeven wordt, is aan de betrokkenen zelf. Te verwachten is dat de teamleiders daar op een verstandige en op hun voorkeuren en situaties toegesneden, uitwerking aan zullen geven.

Belastingkantoren en douanekantoren

Schaalvergroting

De Belastingdienst is er voor het tot stand brengen van proportionele rechtshandhaving en goede dienstverlening. Willen we dat realiseren, dan zullen we die werkzaamheden nog professioneler en nog meer als een 'vak' moeten uitoefenen. Dat betekent: de nodige deskundigheid en competenties bij elkaar brengen. Dat kan beter als geput kan worden uit een omvangrijker schare medewerkers. Grotere eenheden bieden meer mogelijkheden voor medewerkers om zich te specialiseren in de uitoefening van hun fiscale vak. De adviescapaciteit van vaco's kan beter worden benut. Het geeft ook de mogelijkheid het fiscale management te versterken door dat in handen te leggen van een "vakbaas". In grotere eenheden kan de grip op dunne en kwetsbare werkstromen worden verstevigd. Ze verminderen de kwetsbaarheid van de organisatie in het algemeen. En "front-office" en "back-office" werkzaamheden kunnen bij elkaar blijven, zodat goede afstemming kan plaatsvinden. In de huidige organisatorische opzet zijn er veel bestuurlijke overdrachtsmomenten met onvermijdelijke ruis in de interne communicatie. Dat belemmert de eenheid van beleid en uitvoering. Een kleiner aantal eenheden en een nog 'plattere' Belastingdienst leiden tot korte, directe bestuurslijnen en vereenvoudigen de onderlinge coördinatie. Een grotere schaal geeft bovendien meer ruimte aan het verantwoordelijke management om situationeel te handelen en de organisatie in te richten. We moeten accepteren dat daardoor (organisatorische) differentiatie ontstaat

Grotere kantoren zijn van belang:

- voor de klant vanwege betere en professionelere dienstverlening; de gedachte is en blijft dat de Belastingdienst voor de klant één gezicht moet hebben, toegang moet bieden via één loket
- voor het toezicht vanwege het kunnen beschikken over een grotere "massa" (heffings- en controle-specialisten, een scala van risicovolle klanten die toezicht behoeven)
- voor de organisatie vanwege de bestuurlijke eenvoud en het inspelen op situationeel bepaalde omstandigheden
- voor de medewerker omdat hij/zij meer aangesproken wordt op zijn/haar (specialistische) vakkennis wat de arbeidsmotivatie ten goede komt.

Daarom komt er in de Belastingdienst straks een aantal grote belastingkantoren. Bewust is gekozen voor een nieuw woord: belastingkantoor (en douanekantoor). Om aan te geven dat het gaat om een nieuwe bestuurlijke entiteit. Bovendien sluit dit woord beter aan bij hoe belastingplichtigen ons noemen.

De kerntaken van de kantoren zijn: dienstverlening en (intensief) toezicht. Waarbij dienstverlening en toezicht onderling optimaal worden afgestemd. Dat zou niet worden bereikt in een model waarin bijvoorbeeld klantendiensten bestuurlijk los zouden staan van louter op toezicht gerichte eenheden. Het takenpakket van de belastingkantoren zal niet uniform zijn. Sommige kantoren zullen bijvoorbeeld een call-centre omvatten of een e-mail afhandelingsgroep, andere zullen een uitgebreide baliefunctie kennen voor de persoonlijke klantcontacten. Het gaat er maar om hoe de behoeften van onze klanten zich ontwikkelen. De toezichtstaken omvatten de behandeling van entiteiten die onder andere door het selectieproces worden opgeleverd. Alle kantoren zullen over een kennis- en onderzoeksgroep (risicocentrum) beschikken. Het kan ook zijn dat één of meer kantoren worden belast met specifieke landelijk-coördinerende taken.

De kantoren krijgen een omvang van ca 1000 tot 1500 medewerkers. Bij het bepalen van deze schaalgrootte hebben de volgende vereisten een rol gespeeld:

- het gezicht naar de klant, regionale eigenheid en gebondenheid
- de "massa" die nodig is voor het management om de organisatie flexibel en situationeel in te richten
- het aantal medewerkers dat nodig is om zowel de primaire processen van dienstverlening en toezicht als de ondersteunende processen in de staffeet professioneel vorm te kunnen geven
- het kunnen onderhouden van een korte, directe lijn naar de centrale leiding van het concern zodat uitvoering en bestuur dicht bij elkaar komen
- een werkbaar vorm voor coördinatie- en afstemming tussen de verschillende belastingkantoren.

Het kantoor als bestuurlijke entiteit is niet aan één plaats gebonden. De kantoren bestaan uit een aantal vestigingen van waaruit wordt gewerkt. Op de vestigingen vinden, geïntegreerd over de huidige doelgroepen heen, zowel dienstverlening als toezicht plaats. De vestigingen bevinden zich in dezelfde plaatsen als waar nu de diverse eenheden gevestigd zijn.

Het is niet praktisch te streven naar een concentratie van fysieke vestigingen in grote gebouwen ergens in de regio. De vestigingen zullen onder invloed van de toenemende mogelijkheden van plaats- en tijdonafhankelijk werken, meer en meer (satelliet-)werkplekken bieden voor allerlei medewerkers, ook van andere organisatie-onderdelen van de dienst. Eerder valt dus een beweging in de andere richting (deconcentratie door middel van satelliet-, mobiel- en thuiswerken) te voorzien. Het zal echter nog een aantal jaren duren voordat de daarvoor noodzakelijke technologische voorwaarden zijn vervuld. Nog los van de beleidsmatige vraag of plaats- en tijdonafhankelijk werken wel in alle gevallen en in alle functies wenselijk is.

Behandeling zeer grote ondernemingen

In de Belastingdienst straks staat het beginsel van proportionele rechtshandhaving over de te onderkennen doelgroepen heen, voorop. Het niveau en de intensiteit van de rechtshandhaving moet zijn afgestemd op de risico's en financiële belangen die aan deze doelgroepen verbonden zijn.

In de afgelopen jaren is het nodige bereikt in de klantbehandeling ten aanzien van zeer grote ondernemingen, overige GO- en O-entiteiten en P-posten. Die kwaliteitsslag moet behouden en verder uitgebouwd worden. Het concept van individueel maatwerk dat in de divisie GO kwaliteitsstandaard is geworden, moeten we ten aanzien van alle risicovolle (G)O-entiteiten doortrekken. Het segment zeer grote ondernemingen en instellingen neemt in het licht van die ambitie een bijzondere positie in. Het zijn immers entiteiten waar aanzienlijke financiële belangen en complexe (internationale) fiscale problematiek aan verbonden zijn. Met dat segment mogen we geen financiële, politieke en publicitaire risico's lopen. De kwaliteit van het toezicht op dit segment moet gewaarborgd zijn.

Het is daarom noodzakelijk dat de behandeling van deze entiteiten geconcentreerd blijft omwille van opgebouwde klantrelaties, vaktechnische overwegingen (bundeling van hoogwaardige specialisten) en de wenselijkheid van "kortlijnige" sturing en coördinatie. Regelmatig vragen deze entiteiten snelle en rechtstreekse afstemming met de ambtelijke leiding en DGBel-medewerkers. Ook uit personeelsoogpunt is het wenselijk om de behandeling ervan het herkenbare gezicht te laten behouden dat is ontstaan. Het binden en boeien van hoogwaardige fiscalisten en accountants aan de Belastingdienst is van vitaal belang voor de organisatie.

Die strategische ambitie (individuele klantbehandeling ten aanzien van alle daarvoor in aanmerking komende (G)O-entiteiten) is niet één-twee-drie te realiseren. Daarvoor moeten drie condities worden vervuld:

- voldoende deskundige medewerkers
- 'slimmere' selectiesystemen (in ABS)
- specifieke managementaandacht.

Deze laatste conditie denken we met de "vakbaas" in het managementteam te hebben verzorgd. Wat betreft de eerste conditie willen we in de komende tijd een extra opleidingsinspanning op gang brengen. Daarbij kan worden voortgeborduurd op de ervaringen die in de samenwerkingsverbanden tussen GO- en O-eenheden zijn opgedaan. Er gaat echter zonder twijfel nog de nodige tijd heen met de ontwikkeling van slimmere selectiesystemen. Dat betekent dat extra gewaakt moet worden voor "weglek" risico's: het onttrekken van deskundige medewerkers aan de behandeling van GO/categorie 3-entiteiten.

Douane

Het intensief toezicht bij de douane kenmerkt zich door een combinatie van klantbehandeling, aangiftebehandeling en fysiek toezicht. De afdekking van risico's geschiedt door een pakket van

fysieke controle, aangiftecontrole, administratieve controle en initiële onderzoeken. Met name op het terrein van de klantbehandeling bestaan raakvlakken met de belastingkantoren. De samenhang tussen klantbehandeling, aangiftebehandeling en fysiek toezicht van de douane rechtvaardigt de keuze voor het instellen van een klein aantal aparte douanekantoren waarmee er een herkenbare Douanedienst blijft. Op dit moment is er te weinig gemeenschappelijke basis voor het combineren van dienstverlenings- en toezichtsprocessen op douanegebied met die welke plaatsvinden op de belastingkantoren.

Het terugbrengen van het huidige aantal Douanedistricten (in totaal 7) tot een beperkter aantal douanekantoren geeft ruimte voor een nog flexibeler organisatie, die kan inspelen op steeds wijzigende risico's van steeds wijzigende omvang, op steeds wijzigende locaties. Concentratie van kennis maakt het bovendien beter mogelijk om adequaat in te spelen op al maar complexer wordende wet- en regelgeving en het toenemende aantal "stakeholders" dat eigen eisen stelt aan de kwaliteit van het douanewerk. Verder biedt concentratie voordelen waar het gaat om het kwalitatief goed blijven invullen van dunne werkstromen met een hoog afbreukrisico. Tenslotte draagt schaalvergroting bij aan de borging van eenheid van beleid en uitvoering.

We hechten eraan dat specifieke aandacht voor de douane ook in de top van de Belastingdienst wordt geborgd. Om die reden zal één van de leden van het managementteam Belastingdienst met de portefeuille Douane worden belast.

De douanekantoren kunnen belast worden met landelijke taken, hetzij uitsluitend op douanegebied hetzij voor de Belastingdienst in totaliteit. Het is logisch dat op het terrein van de klantbehandeling zoveel mogelijk samenwerking met de belastingkantoren wordt gezocht. Gestreefd wordt naar intensivering van de contacten en informatie-uitwisseling tussen de specialisten en de kennis- en onderzoeksgroepen van de belastingkantoren. De douanekantoren beschikken ook over gespecialiseerde medewerkers die zich inspannen voor de kennis- en informatiefunctie en de behandeling van grote douane-klanten. De lopende samenwerkingsprojecten op het grensvlak van (grote) ondernemingen en douane worden dan ook gecontinueerd.

Algemene uitgangspunten voor kantoren

- **integrale benadering:** de integrale benadering van de klant moet ook voor de nieuwe kantoren een leidend principe zijn bij het vormgeven van de werkprocessen. Dat is nodig om invulling te kunnen geven aan proportionele rechtshandhaving.
- **doelgroepgerichtheid:** zowel bij de belastingkantoren als bij de douanekantoren wordt ook in de toekomst doelgroepgericht gewerkt. Dat moet tot uitdrukking komen in de aanpak en sturing van de klantbehandeling en dienstverlening op de kantoren.
- **één loket:** het denken vanuit de één-loket-gedachte is een belangrijk ordeningscriterium. Hoe één en ander achter de voordeur is georganiseerd, is een zaak voor de kantoren. Niet alleen bij de

belastingkantoren is sprake van de één-loket-gedachte; ook bij de douane. Daar kent men de klantcoördinator en vaste contactpunten op de aangiftepunten.

- **dicht bij de klant:** het is van belang dat het werk dicht bij de klant wordt verricht. Dit vanuit het oogpunt van dienstverlening. De douane geeft invulling aan het uitgangspunt 'dicht bij de klant' door het proces van het doen van aangifte in verregaande mate te digitaliseren en door meer mobiel te gaan werken. Dat maakt vermindering van het aantal fysieke werkpunten mogelijk;
- **risicobeheersing:** in de belastingkantoren wordt intensief toezicht uitgeoefend op ondernemers en particulieren die afgevangen worden op basis van risico-analyse. Daarom zal risicobeheersing (doelgroepadoptie) ook op de nieuwe kantoren invulling krijgen. Op alle kantoren zal een risicocentrum wordt ingericht. Bij de douane krijgt doelgroepadoptie onder meer invulling met behulp van informatie-afdelingen.
- **managementteam:** hoe het managementteam in de dagelijkse praktijk functioneert, waar het is gehuisvest (binnen één gebouw, of verspreid over een aantal gebouwen binnen de regio), waar wordt vergaderd, waar de stafondersteuning is gehuisvest enzovoort: dat zijn vragen die vooral pragmatisch benaderd moeten worden. Dat geldt ook voor vraagstukken die te maken hebben met de onderlinge verhouding tussen de vestigingen van een kantoor. Het is niet de bedoeling dat leden van het managementteam een "eigen" vestiging aansturen.
- **teamleiders-teams:** uitgegaan wordt van het model van gezamenlijke teamleiding. Van een individuele teamleider zal nog slechts in uitzonderingssituaties sprake zijn. Te denken is bijvoorbeeld aan een klein team bij de douane, FIOD-ECD of het B/CFD, dat op een verafgelegen locatie is gesitueerd. Overigens lenen deze situaties zich uitstekend om een begin te maken met zelfsturing.

Vestigingen

Tenzij er goede argumenten zijn om hiervan af te wijken, worden de vestigingen zelfdragend. Dat wil zeggen: op de vestigingen van de belastingkantoren zijn in ieder geval de doelgroepen particulieren en ondernemingen zichtbaar en komen de processen dienstverlening, intensief toezicht en administratieve ondersteuning voor. Beoordeeld wordt welke mogelijkheden er vanuit de automatisering zijn om de realisatie van zelfdragende vestigingen te ondersteunen.

De douanekantoren beschikken over een omvangrijke toezichthoudende 'groene' dienst. Er zal net als nu gewerkt worden vanuit meerdere vestigingen. Onder een vestiging moet hier eerder een gebied worden verstaan, dat een aantal grotere/kleinere werkpunten omvat.

Het is op dit moment (wat betreft de belastingkantoren) niet de bedoeling het bestaande net van vestigingsplaatsen te wijzigen. Huisvestingstechnisch is dit ook niet mogelijk. Veel van het huidige werk zal daar dus blijven. Wel is het mogelijk dat de nieuwe inrichting ertoe zal leiden dat voor sommige medewerkers de standplaats wijzigt. Ter voorkoming van personele problematiek valt eventueel te denken aan een oplossing in de tijd. Wat er op neerkomt dat medewerkers op een tijdelijke basis

elders worden geplaatst en anderen gedurende die periode op het desbetreffende werkpakket worden geschoold.

Het is evenmin niet de bedoeling dat er sectorhoofden of locatiehoofden komen. Dit heeft als achtergrond dat het weinig zinvol is de bestuurlijke lijnen formeel te verkorten maar materieel te verlengen binnen de kantoren. Op een vestiging zal de rol van teamleiders (in teamverband) pregnanter worden. Zij zijn het die straks gezamenlijk van dag tot dag feitelijk zorgdragen voor het reilen en zeilen van een vestiging. Om de teamleiders bij die taak (administratief) te ondersteunen zal ook op de vestigingen kwantitatief en kwalitatief voldoende deskundigheid aanwezig moeten zijn.

Geen locatiebazen betekent tegelijkertijd ook: geen hoofdvestiging. Vestigingen zijn gelijkwaardig. Al is het maar om niet de indruk te wekken dat bepaalde vestigingen van tijdelijke aard zijn.

Uiteraard zullen in goed overleg tussen managementteam en teamleiders praktische afspraken gemaakt moeten worden over allerlei persoonlijke en dagelijkse contacten die nodig zijn. Verschillende werkvormen zijn mogelijk en best practices bestaan (nog) niet.

Concentratie van alle staffunctionarissen op één vestiging willen we voorkomen. De financieel-beheersmatige ondersteuning wordt echter wel geconcentreerd. Niet alleen past dat goed bij BLS, het leidt tevens tot meer efficiency en effectiviteit. Op vestigingen is een vorm van eerste lijns-stafondersteuning aanwezig ten behoeve van personele en algemeen administratieve (staf)taken, tenzij er goede argumenten zijn om daarvan af te zien. We stellen ons voor dat op vestigingen de personeelszorg als portefeuille bij één van de leden van de teamleiding wordt belegd.

Inrichting behandeling zgo-entiteiten

Aanvankelijk was de gedachte om een apart landelijk kantoor voor de behandeling van zeer grote ondernemingen in te stellen. Bij nader inzien is geconcludeerd dat een betere stap gezet wordt als het gehele werkpakket van de huidige GO-eenheden wordt neergelegd bij de belastingkantoren. Versterking van de professionaliteit en evenwichtige rechtshandhaving over doelgroepen heen is immers de inzet voor het toezichtsproces in de nieuwe belastingkantoren. De overtuiging is dat in zo'n constellatie nog meer mogelijkheden ontstaan om binnen het kantoor kennis te delen en ervaring uit te wisselen, omdat er dan een ongedeelde verantwoordelijkheid met betrekking tot de rechtshandhaving bij het managementteam van het kantoor ligt.

Nadrukkelijk is echter vastgesteld dat voor het segment zeer grote ondernemingen bijzondere voorzieningen getroffen moeten worden. Nadere studie zal worden gedaan naar de vraag welke ondernemingen en instellingen tot de categorie zeer grote ondernemingen gerekend moeten worden. Er is voor gekozen de behandeling van de zgo-entiteiten behorend tot het werkpakket van de GO-eenheden Amsterdam, Den Haag, Haarlem en Rotterdam te concentreren in de belastingkantoren Amsterdam en Rotterdam/Dordrecht. De samenhangende verschuiving van werk en mensen is zeer

gering. Op deze twee kantoren worden voor dit werkpakket afzonderlijke teams gevormd waarbij de bestaande (landelijke) doelgroep- en ruingteams in stand blijven. De managementteams van deze twee kantoren worden uitgebreid met een extra teamlid belast met de fiscale aansturing van dit proces.

De overige zgo-entiteiten blijven op de locatie waar zij thans worden behandeld. De behandeling van deze entiteiten wordt op deze kantoren in één team geconcentreerd. Degene die binnen het managementteam van deze kantoren de rol van "vakbaas" vervult, zal bijzondere aandacht geven aan dit team. Voortgegaan wordt op de weg om deze teams ook in te schakelen bij werkzaamheden ten behoeve van de in de Randstad gevestigde zeer grote ondernemingen en instellingen.

Verder krijgt een lid van het managementteam Belastingdienst de doelgroepaanpak van de zgo-entiteiten als specifiek aandachtsgebied (naast andere aandachtsgebieden). Het streven is om de klantbehandeling van het gehele bestand te gaan sturen op basis van een apart beleidsplan waarin fiscaal-technische en risicogerelateerde afwegingen worden vastgelegd en omgezet in praktische richtlijnen voor de aanpak. Een bestuursinstrument zoals dat ook voor de rechtshandhaving op douaneterrein bestaat.

Tenslotte wordt een aantal voorzieningen getroffen in de sfeer van landelijke vaktechnische coördinatie. De groep van landelijke vaktechnische coördinatoren zoals die thans op de divisiedirectie GO gestalte heeft gekregen, zal worden uitgebouwd. Zij worden bij de verdere uitwerking van het bovenstaande betrokken.

Het "overhevelen" van GO-posten naar de belastingkantoren moet plaatsvinden onder een gelijkblijvend niveau van klantbehandeling c.q. rechtshandhaving en een kwaliteitsimpuls opleveren voor de onderkant van GO en de bovenkant van O. Dit vereist een zorgvuldige voorbereiding. Het delen en overdragen van kennis kost immers tijd en capaciteit. Gelukkig zijn er de afgelopen tijd al de nodige samenwerkingsverbanden tussen O en GO tot stand gekomen. Er is het nodige geïnvesteerd in de aanpak van belastingplichtigen die tot de tussencategorie behoren. De belastingplichtigen die aan de O-kant bij deze inhaalslag waren betrokken, lopen nu aardig in de pas. Het risico dat deze groep direct weer terugvalt, is niet echt groot. Zij moeten tijdelijk met iets minder aandacht toekunnen. Vrijkomende capaciteit kan worden ingezet op het terrein van opleiden (coaching en 'training on the job'). Na de zomer van 2001 moet er een plan van aanpak komen op het terrein van opleiden.

Op dit moment zijn er twee gemengde teams klantbehandeling GO/Douane (GO Amsterdam en Douane Rotterdam). Het team GO/Douane te Amsterdam gaat onderdeel uitmaken van het belastingkantoor voor de regio Amsterdam. In onderzoek is nog of het team GO/Douane te Rotterdam bij het Douanekantoor Rotterdam of bij het belastingkantoor Rotterdam/Dordrecht moet worden gepositioneerd.

Vestigingsplaatsmodel

Er is een aantal voorstellen en alternatieven bekeken met betrekking tot het vestigingsplaatsmodel.

Toetsing van de voorstellen en alternatieven heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende criteria en uitgangspunten:

- herkenbaar voor de klant: beelden en verwachtingen die bij de klant leven; oriëntaties van bevolking en bedrijfsleven op bepaalde regio's
- bestaande bestuurlijke en geografische verbanden, denk bijv. aan provincies, gemeenten e.d.
- bestaande samenwerkingsverbanden tussen eenheden
- beoogde omvang (tussen de 1000 en 1500 medewerkers)
- voorkeur van het lokale management.

In totaal worden 13 belastingkantoren ingericht, te weten:

1. Noord
2. Oost
3. Lelystad/Zwolle/Apeldoorn
4. Arnhem/Nijmegen/Gorkum
5. Midden
6. Amsterdam
7. Noord-Holland
8. Haaglanden
9. Holland Midden
10. Rotterdam/Dordrecht
11. Zuidwest Nederland
12. Oost Brabant
13. Limburg

En vier douanekantoren:

1. Holland
2. Rotterdam
3. Noord/Midden/Oost
4. Zuid

De volgende overwegingen hebben voor de douanekantoren gegolden:

- voorkeur van de districtshoofden
- binnen de Randstad wordt tot een wenselijk geachte concentratie gekomen
- er wordt recht gedaan aan de economische verwevenheid van delen van het land
- Schiphol gaat onderdeel uitmaken van een groter gebied, hetgeen de onderlinge bijstand in bijzondere situaties vergemakkelijkt.

De naamgeving van de kantoren staat nog niet vast. Bovenstaand is sprake van werktitels. De directeur B/CKC komt met een voorstel voor de definitieve naamgeving.

Op specifieke punten is nog het volgende besloten:

- **Eenheid ICT (Deventer):** deze eenheid wordt een onderdeel van het belastingkantoor Oost-Nederland; er is hier geen sprake van een massaal proces met een logistiek karakter.
- **kenniscentrum vastgoed:** het kenniscentrum vastgoed dat thans onder de directie Grote ondernemingen valt, komt bij het belastingkantoor Amsterdam.
- **coördinatiegroep verrekenprijzen:** de coördinatiegroep verrekenprijzen komt bij het belastingkantoor Rotterdam/Dordrecht omdat er een nauwe relatie ligt met de werkzaamheden van het ruling-team.
- **coördinatiegroep concernfinanciering:** de coördinatiegroep concernfinanciering wordt ondergebracht bij het belastingkantoor Amsterdam omdat de coördinatiegroep relatief veel contacten heeft met de behandeling van zgo-entiteiten op dat kantoor.

Kantoor voor massale processen

Er wordt een apart landelijk kantoor ingesteld waar de massale processen worden uitgevoerd. Dit kantoor zal verschillende vestigingen omvatten. Het werkpakket bestaat allereerst uit de massale postverwerking die samenhangt met het centraliseren van de invoer van gegevens en het inbrengen van de gegevens in de geautomatiseerde bestanden. Verder gaat het om de uitvalbehandeling die in dit proces ontstaat. Deze heeft voor het allergrootste deel een niet-fiscale achtergrond. Denk aan niet leesbare teksten en cijfers op aangiftebiljetten, aan niet direct traceerbare betalingen maar ook aan niet door Transit automatisch gezuiverde documenten. Tenslotte verricht het kantoor de fiscale voorcontrole (confrontatie aangiftegegevens met fi- en rentebase) en daaruit voortvloeiende “geheide” correcties. Het kantoor is ook verantwoordelijk voor de (productie)regie. In die rol zal het kantoor goed moeten letten op informatie en afstemming in de richting van de andere uitvoerende kantoren, dan wel het managementteam Belastingdienst. Verkeerde prioriteiten kiezen in de productiesturing kan aanleiding geven tot negatieve maatschappelijke en politieke reacties.

Het spreekt voor zich dat de uitworp (na selectie) een taak is van de belasting- en douanekantoren en dat het beschikbaar stellen van hardware, software, databases en netwerkfaciliteiten tot het takenpakket van B/CICT behoort.

Besloten is dat het kantoor voor massale processen ook belast wordt met alle ondersteunende taken op het gebied van bedrijfsvoering. Dit beslaat de huidige activiteiten bij CBI, CBD en CBA inzake de bestuurlijke informatievoorziening maar ook de financiële en personele beheertaken. Daarom worden ondersteunende taken die op dit terrein nu nog worden verricht door de directie BBKB van het DGBel, overgeheveld naar het nieuwe kantoor.

In 1999 is op basis van het rapport *Integratie voertuigheffingen* en het *Informatieplan auto* besloten het CBM als aparte landelijke eenheid voor alle objectgerichte autoheffingen te handhaven. Die strategische keuze blijft overeind. Overigens heeft ondertussen de politieke discussie over grondslagen en instrumenten van autogebruik- en mobiliteitsheffingen niet stilgestaan en is bijvoorbeeld een rapport over kilometerheffing aan de minister van V&W aangeboden. Het is echter volstrekt speculatief om in te gaan op de vraag wat dit voor het CBM zou kunnen betekenen.

De formatieve omvang van het CBM is met ca 480 fte's echter van dien aard dat het niet logisch zou zijn het hier als een apart kantoor in de nieuwe bestuurlijke constellatie van de Belastingdienst te laten voortbestaan. Gekozen is daarom voor het inschuiven van het CBM in het nieuwe kantoor voor massale processen. Argumenten daarvoor zijn:

- de proceskarakteristiek (massale werkstromen, grootschalig geautomatiseerd)
- het landelijke werkterrein
- de vanouds bestaande banden met de Apeldoornse beheereenheden
- het ingewonnen advies van het hoofd CBM.

Gelet op de publieke en politieke gevoeligheid van autogerelateerde heffingen en de continuïteit van de contacten met de RDW en andere instanties, is het wel noodzakelijk dat in het managementteam van het kantoor iemand nadrukkelijk belast is met dit onderdeel van de organisatie.

“Leverende” eenheden voor het kantoor voor massale processen zijn:

- de eenheid Centrale invoer
- de eenheid Centrale betalingsadministratie (terugbetalingen, concernadministratie)
- de Centrale beheereenheid douane
- de Centrale beheereenheid informatiesystemen (B/SEB, productieregie, b.i.-beheerorganisatie)
- de Douanepost centrale zuivering (massale zuivering)
- het Centraal bureau motorrijtuigenbelasting
- het kennis- en informatiecentrum renseignements
- de directie BBKB van het DGBel

Mede op initiatief van de CGOR is besloten de formele instelling van het kantoor (nagenoeg) gelijk te laten lopen met de formele instelling van B/CICT. Uiterlijk 1 juli 2002 moet het migratieproces zijn gerealiseerd.

De besturing van de Belastingdienst

Managementteams Belastingdienst en kantoren

Ook aan de top van de organisatie krijgt de filosofie van een managementteam invulling. Voor de dagelijkse besturing van de dienst komt er een managementteam Belastingdienst, bestaande uit vijf leden. Dit team staat onder voorzitterschap van de DG.

Het managementteam Belastingdienst is verantwoordelijk voor de strategische resultaatgebieden van de dienst. Dat zijn:

- tevredenheid van onze klanten en opdrachtgevers (burgers, bedrijven, politieke ambtsdragers en organen, andere departementen en diensten, externe belangenorganisaties en dergelijke)
- Belastingdienst-brede procesbeheersing en -ontwikkeling
- het zijn van een aantrekkelijke organisatie voor de medewerkers
- het genereren van innovatief vermogen.

Het gehele managementteam Belastingdienst staat voor:

- de integrale sturing op de processen
- het formuleren van koers en strategie
- het bepalen van doelen en specificaties van producten en diensten
- het komen tot een integrale afweging bij de inzet van personeel en financiële middelen
- de beoordeling van de uitkomsten van het control-proces.

Omdat wordt gestuurd op processen, behartigen de leden van het managementteam Belastingdienst verschillende procesportefeuilles. De ketensturing (van beleid tot - zonodig - uitvoering) is verankerd in een portefeuilleverdeling. Er komt in ieder geval een procesportefeuille douane (dit lid van het managementteam verzorgt ook de externe vertegenwoordiging van de Nederlandse Douane) en één voor de behandeling van de zeer grote ondernemingen. Maar ook bedrijfsvoeringondersteunende en facilitaire processen zullen worden belegd.

De portefeuilleverantwoordelijkheid omvat niet alleen de ontwikkeling en innovatie van een proces maar ook de zorg voor de actuele uitvoeringspraktijk, tenminste als de omstandigheden het nodig maken dat één of meer leden van het managementteam Belastingdienst zich met de uitvoering bemoeien. Daarbij past terughoudendheid. Normaliter zal het managementteam Belastingdienst zich niet rechtstreeks bemoeien met de taak van het management van de kantoren.

De leden van het managementteam Belastingdienst maken onderling werkafspraken over de contacten met de kantoren en over portefeuilles, dossiers, onderwerpen en rollen. Die kunnen wisselen al naar gelang dat nodig blijkt. Van belang is dat binnen de eigen organisatie en naar de externe omgeving

duidelijk herkenbaar is welk lid van het managementteam in eerste instantie het aanspreekpunt vormt (wie waar “van is”) en dit vast te leggen.

De aanwijzing en de (eventueel) beoordeling van de leden van de managementteams van de kantoren is ook een verantwoordelijkheid van het managementteam Belastingdienst.

Groepsraad

Tot nu toe zijn de doelgroepdirecties de verbindingsschakel geweest tussen het landelijk bestuur en de eenheden. Deze verbindingsschakel valt straks weg evenals de Directieraad en de divisieraden. Er wordt een groepsraad gevormd die het platform biedt voor de belangrijkste bestuurlijke contacten tussen het management van de operationele kantoren en de leden van het managementteam Belastingdienst. De groepsraad komt periodiek bijeen. Minstens even belangrijk is echter dat de leden elkaar tussentijds feilloos weten te vinden.

De groepsraad staat formeel onder leiding van de DG al hoeft dat niet te betekenen dat zij/hij ook altijd gespreksleider is. Ze bestaat, behalve uit de overige leden van het managementteam Belastingdienst uit de voorzitters van de managementteams van de operationele kantoren, de facilitaire centra en het B/CPP. Het is de groepsraad die de Belastingdienst als geheel bestuurt en de koers van de dienst uitzet. De groepsraad is beslist meer dan een klankbord voor het managementteam Belastingdienst of een adviesorgaan. Al heeft de DG de formele bevoegdheid het beleid vast te stellen, de materiële verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de groepsraad.

De groepsraad stelt beleidsstandpunten en bedrijfsplannen vast maar ook de kadernota en de ontwikkelagenda B/CPP-. Dat moet gebeuren in een strakker ritme. We vinden dat éénmaal per jaar en tegelijkertijd, voor de primaire processen beleidsplannen moeten worden gemaakt en programma's voor de facilitaire processen. Verder bepaalt de groepsraad de hoofdlijnen van het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid en beoordeelt algemene prestatierapportages, zwaarwegende auditrapporten en dergelijke. Eén en ander mondt uit in handelingsruimte en resultaatafspraken voor en met het management van de kantoren. Deze worden geconcretiseerd in managementcontracten, ontwerpopdrachten en budgetverdelingen.

De voltallige groepsraad is echter een omvangrijk gezelschap. Daarom ligt de dagelijkse besturing van de Belastingdienst als concern in handen van het managementteam Belastingdienst. Tussen de (conferentie-achtige) bijeenkomsten van de gehele groepsraad, zullen voorbereidende en andere contacten te zien zijn; contacten waar leden van het managementteam Belastingdienst en leden van de managementteams van de kantoren bij betrokken zijn alsmede mensen werkzaam in de bestuursondersteuning. Maar ook allerlei contacten tussen kantoren onderling: gedragen door de tafeltjes-filosofie en de gedachte dat goede onderlinge afspraken te prefereren zijn boven afspraken afgedwongen door het managementteam Belastingdienst. We vertrouwen er op dat in die tafeltjes-overleggen de uitvoeringgerelateerde vraagstukken door (het management van) de kantoren zelf ter

hand worden genomen. Voorkomen moet worden dat te gemakkelijk uitvoeringsknelpunten bij het managementteam Belastingdienst belanden.

Aan al die proces- en projecttafeltjes wordt bijvoorbeeld gewerkt aan de volgende actualiseringslag van beleidsplannen en programma's. Dat gebeurt vooral aan vaste tafeltjes. Er komt zeker een tafeltje "van 4" voor het douaneproces, zoals er ook een tafeltje "van 2-plus" zal zijn voor zeer grote ondernemingen. Deze tafeltjes zijn van wezenlijk belang voor het behoud van de eigen identiteit.

Daarnaast zal aan tijdelijke tafeltjes gewerkt worden aan onvoorziene aangelegenheden en het verhelpen van processtoringen.

Er worden rondom de groepsraad geen formele onderraden of functionele overleggen ingesteld. Een flexibele aanpak met behulp van gevarieerde tafeltjes moet kenmerkend worden. Zo'n aanpak past in opvattingen over meer eigen en gedeelde verantwoordelijkheden. We gaan ervan uit dat de deelnemers en initiatiefnemers professioneel zijn en zelf de toegevoegde waarde van het overleg, de kwaliteit en bruikbaarheid van te bereiken resultaten, de noodzakelijke deelnemerskring en de afstemming met anderen, kunnen beoordelen en vorm geven.

Bestuursmodel

Samenvattend, kan het bestuursmodel als volgt worden omschreven:

- de voorzitters van de kantoren en de leden van het managementteam Belastingdienst vormen gezamenlijk de groepsraad. De groepsraad bestuurt in materiële zin de Belastingdienst. Formeel is de DG eindverantwoordelijk voor het presteren van de Belastingdienst. De DG is voorzitter van de groepsraad maar iemand anders kan gespreksleider zijn. De groepsraad komt periodiek bij elkaar, maar niet te vaak. Uitvoeringszaken blijven buiten de agenda.
- binnen het managementteam Belastingdienst bestaat een expliciete proces-portefeuilleverdeling. De leden maken onderling uit wie namens het managementteam Belastingdienst bepaalde dossiers behandelt, werkcontacten onderhoudt en wat dies meer zij.
- de DG is (intern) opdrachtgever aan de kantoren en sluit uit dien hoofde managementcontracten met de voorzitters van de managementteams.
- de voorzitters van de managementteams zijn (intern) opdrachtnemer en eindverantwoordelijk voor de afgesproken resultaten van hun kantoor. Ook binnen de managementteams van de kantoren is sprake van een portefeuilleverdeling, waarbij voor een vergelijkbare portefeuilleopzet kan worden gekozen als bij het managementteam Belastingdienst.
- leden van het managementteam Belastingdienst houden minimaal éénmaal per jaar een loopbaan- en functioneringsgesprek met alle leden van de managementteams van de kantoren. In hoeverre zij ook formeel beoordelen wordt nog nader gezien.
- de DG en de voorzitters van de managementteams zijn bestuurder in de zin van de WOR en bevoegd gezag in personeelskwesties. Bezien zal worden of voor bepaalde handelingen en besluiten door de managementteams van de kantoren, ondermandaat aan de opvolgende managementlaag

kan worden verleend. De voorzitters van de managementteams van de operationele kantoren en de IAB sluiten sno's af met de facilitaire centra.

Opheffen doelgroepdirecties

De doelgroepdirecties hebben in de afgelopen tien jaar een essentiële rol vervuld in het omvormen van de Belastingdienst van een ambtelijk, wat in zichzelf gekeerd orgaan naar een zakelijke, flexibele en open uitvoeringsorganisatie. Het inrichten van de bestuurlijke structuur volgens dezelfde lijnen als de ordening van de klantbehandelingsprocessen (doelgroepgericht) heeft dat mede mogelijk gemaakt. Nu echter de focus verschuift naar processturing begint de huidige bestuurlijke ordening te wringen. Langzamerhand is een situatie gegroeid die het mogelijk en wenselijk maakt om de doelgroepdirecties te gaan afbouwen. Wenselijk, omdat de ontwikkeling van de dienst als geheel gebaat is bij een doelgroepoverstijgende benadering. Mogelijk, omdat inmiddels zoveel is geïnvesteerd in managementvaardigheden en in beheers- en control-instrumenten, dat verlegging van taken en bevoegdheden naar kantoren logisch en haalbaar is. Het voordeel van het opheffen van de doelgroepdirecties is dat daarmee kortere lijnen worden gerealiseerd tussen de beleidsmakers en degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid.

Met de instelling van B/CPP is feitelijk al een belangrijke stap gezet in de richting van verkleinen van de doelgroepdirecties. Veel medewerkers van de doelgroepdirecties zijn overgestapt naar B/CPP. Dat heeft ertoe geleid dat de doelgroepdirecties nu, als uitvloeisel van proceseigenaarschap, ontwikkelingsstaken verrichten op het terrein van dienstverlening, intensief toezicht en massale processen. Uit dien hoofde zijn ze belast met het opdrachtenmanagement voor B/CPP. Verder zijn bij de doelgroepdirecties P&O- en PFC-taken belegd. Deze taken zijn in grote lijnen gelijk voor alle doelgroepdirecties en richten zich op coördinatie en middelenverdeling. De overtuiging bestaat dat dergelijke bedrijfsvoeringstaken aan effectiviteit winnen als ze dicht bij het uitvoerende proces worden geplaatst. Ze zijn tenslotte bedoeld om de uitvoering te ondersteunen. Het ligt voor de hand deze taken zoveel mogelijk onder te brengen bij alle kantoren (waarbij onderdelen ook facilitair kunnen worden belegd).

De opvatting is echter ook dat niet alle directietaken zich lenen om 'verkaveld' te worden over alle kantoren. In de komende tijd wordt bekeken of bij bepaalde kantoren specifieke uitvoeringscoördinerende taken neergelegd moeten worden. Uitgangspunt daarbij is: neen, tenzij... Want voorkomen moet worden dat een te zware landelijke bestuursondersteuning gaat ontstaan, die de facto tot "stafsturing" kan leiden en de lijn/staf-tegenstelling aanwakkert. De grote kantoren die ons voor ogen staan, zijn immers - binnen de afgesproken beleidskaders voor de uitvoering - zelfdragend wat betreft hun bedrijfsvoering. Het management moet daarvoor passende bevoegdheden hebben en kunnen steunen op een adequaat (staf-)apparaat. Veel coördinerende en controltaken, die nu nog door doelgroepdirecties worden verricht, kunnen en moeten door de kantoren zelf worden verricht; hetzij door

het afzonderlijke kantoor, hetzij in combinatie. Hoe dit alles het beste kan worden ingericht, is eveneens een kwestie van ontwerpen en ervaringen opdoen.

Op elke doelgroepdirectie is een werkgroep bezig met de opdracht om in het vierde kwartaal van 2001 concrete voorstellen te doen over het herbeleggen van alle te onderkennen directietaken.

De opdracht aan deze werkgroepen is om dat in onderlinge afstemming te doen en daarbij ook nadrukkelijk aandacht te geven aan de aanpak en sturing van het transitieproces. Net als bij de kantoren gaat het om verandering naast 'going concern'. Het is belangrijk dat de directies hun reguliere bestuurstaken kunnen blijven vervullen. Daar kan bij horen dat op grotere schaal onderlinge werkafspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld gericht op pool- of domeinvorming.

Het opheffen van de doelgroepdirecties heeft gevolgen voor de mensen die thans op de doelgroepdirecties werkzaam zijn. Gezien het uitgangspunt dat mensen met hun werk meegaan, zal dat een fysieke verplaatsing c.q. standplaatswijziging kunnen betekenen. Een te verwachten gevolg is ook een zekere ontstaffing: er zijn waarschijnlijk minder mensen dan thans nodig voor de uitvoering van met name P&O- en PFC-taken. Daar staat tegenover dat we meer mensen willen inzetten in het primaire proces. Daar liggen dus mogelijkheden, die uiteraard wel een extra opleidingsinspanning nodig maken.

Directoraat-generaal Belastingdienst

De Belastingdienst straks is een efficiënte organisatie met korte bestuurslijnen, zonder doublures. De herpositionering van stafdiensten moet leiden tot deskundige en pro-actieve stafadvisering. Daarbij wordt uitgegaan van het onderscheid in de vijf bedrijfsfuncties: beleid, ontwerp, uitvoering, control en facilitair. Dat betekent dat alle taken van doelgroepdirecties die uitvoeringsgerelateerd zijn (en dat zijn de meeste) een plaats moeten krijgen op de kantoren. Taken met een beleidsvoorbereidend karakter (met name rond het strategisch opdrachtgeverschap) krijgen een plaats in het nieuwe directoraat-generaal Belastingdienst.

Het B/CPP heeft in dit geheel een brugfunctie. Zowel de individuele kantoren als de groepsraad en het managementteam Belastingdienst behoren tot zijn opdrachtgevers en afnemers. B/CPP organiseert tafeltjes waar mensen uit alle onderdelen van de Belastingdienst aanschuiven. De klussen variëren daarbij van grote, 'strategische' ontwerpprocessen en zware rechtsnormerende producten (veelal behorend tot het aandachtsgebied van (leden van) het managementteam Belastingdienst) tot allerlei onderhoudswerkzaamheden, die het B/CPP in rechtstreekse samenwerking met de kantoren kan verrichten.

Het DGBel is het ondersteunende stafapparaat voor de groepsraad en het managementteam Belastingdienst. Leden van dit managementteam hebben geen persoonlijke staf. Het DGBel heeft een

voldoende omvang om directe contacten met de groepsraad te garanderen en toch te voorkomen dat belemmerende bureaucratie ontstaat. Het takenpakket omvat:

- advisering aan de politieke en ambtelijke leiding
- beleidsvoorbereiding
- concernplanning en –control
- strategische opdrachtformulering (met name jegens B/CPP).

Per 1 januari 2000 is op het DGBel al een eerste reorganisatiestap gezet waarbij vier beleidsdirecties (BBKB, BOB, PAB en RTB) alsmede een zgn. beleidspool zijn ingesteld. Toen is ook de naam gewijzigd: van directoraat-generaal de belastingen in directoraat-generaal Belastingdienst; dit om het verband met de uitvoerende Belastingdienst duidelijk te beklemtonen. Die reorganisatie was een stap in een groeimodel. Sederdien is binnen DGBel verder nagedacht over vervolgstappen.

In het najaar van 2001 zullen de directies en de beleidspool worden opgeheven en hiervoor in de plaats komen 11 zelfsturende teams, t.w.:

- cassatie
- personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid
- bedrijfsvoering
- juridische aangelegenheden
- internationaal
- ondernemingen
- particulieren en formeel recht
- douane en milieu
- handhavingsbeleid
- innovatie en ontwikkeling
- ondersteuning managementteam Belastingdienst.

Het twaalfde team, het team voor ondersteuning en faciliteiten wordt voorsnog aangestuurd door een teamleider.

Veranderen: aanpak en gevolgen

Aanpak en ondersteuning van het veranderproces

Hoe pakken we het veranderproces de komende tijd aan? Niet met een scheiding tussen 'oud' (waarbij een aantal managers de huidige eenheden afbouwen) en 'nieuw' management (die de kantoren gaan opbouwen). Onze klanten en medewerkers verwachten dat we zowel het ene als het andere met evenveel aandacht en zorgvuldigheid doen: dus 'going concern' naast veranderen.

De inrichting van de nieuwe kantoren vraagt om een goed samenspel met het huidige management. Om dat samenspel tot uitdrukking te brengen kennen we naast de 'veranderteams' ook 'opbouwteams'. Dat opbouwteam omvat het veranderteam van het nieuwe kantoor en het zittende management van de eenheden die opgaan in het nieuwe kantoor. Zo komt de nadruk te liggen op het gezamenlijk opbouwen van de kantoren.

Bij een organisch veranderproces, waarbij wordt gekoerst op zelfsturing, past geen strakke, centraal gereguleerde veranderaanpak. Het inrichten van de kantoren is primair een zaak van de opbouwteams. De Directieraad zal zich terughoudend opstellen maar wel regie voeren op de veranderaanpak. Dat wil zeggen:

- waar nodig kaders geven
- het gehele proces monitoren zodat going concern-doelstellingen niet in het gedrang komen
- de opbouwteams faciliteren en ondersteuning bieden waar dat gewenst is
- volgen waarmee de opbouwteams bezig zijn (niet om in hun werk te willen ingrijpen maar om de richting en het tempo vast te houden)
- toetsen van de veranderplannen.

Eén sterk richtinggevend element in het veranderproces is de markering in de tijd. Een belangrijke mijlpaal is de datum waarop de kantoren formeel worden ingesteld. Op 1 januari 2003 moet het zover zijn. Dat is de datum waarop de nieuwe organisatie van start gaat. Per die datum worden de huidige eenheden en directies opgeheven en kennen we officieel kantoren, de groepsraad en het managementteam Belastingdienst. Waarbij ieder zich zal realiseren dat er nog wel een verschil is tussen het formeel instellen en het in de periode daarna materieel ingericht raken. Dat zal meer tijd kosten en eigenlijk nooit ophouden. Want veranderen en aanpassen blijft onontkoombaar.

Een mijlpaal in de tijd is ook de datum waarop de veranderplannen voor de kantoren gereed moeten zijn: 1 juli 2002. Dat moeten geen dikke boekwerken worden maar documenten die voldoende basis

bieden om van start te kunnen gaan. Ze moeten voldoende ruimte laten om “werkende weg” de inrichting van het kantoor in te regelen. 1 juli 2002 is gekozen om de medezeggenschap voldoende tijd en gelegenheid te geven erop te reageren. In het vierde kwartaal van 2002 wordt dan de feitelijke omslag naar de kantoren voorbereid. We realiseren ons daarbij dat het implementeren van de ‘echte’ veranderingen tijd vergt en gaan ervan uit dat het tempo waarmee dit gebeurt per kantoor zal verschillen.

Een belangrijke boodschap ten aanzien van de veranderplannen is: begin daar nu nog niet aan te schrijven. Het is niet nodig, het leidt af van zaken die dringender aandacht behoeven. En er zijn veel dingen die we op dit moment gewoonweg nog niet kunnen bedenken. Het is veel beter tijd te steken in directe contacten met medewerkers, dan in uitgebreide veranderplannen. Dus gaan praten met medewerkers om er achter te komen wat goed werkt (en wat we dus vooral zo moeten laten) en wat niet (en wat we dus moeten aanpakken). Als opbouwteams gaan praten en een aanpak bepalen, samen met de medewerkers. Ervaring opdoen met sturen in teamverband. Wat houdt het opereren als managementteam nou eigenlijk in? Hoe doen we dat: elkaar aanspreken op resultaat? Hoe bouwen we een goede vertrouwensbasis op met elkaar? Sturen in teamverband is een nieuwe manier van werken die niet van de ene op de andere dag kan worden gerealiseerd. Waarbij tal van vragen opdoemen, die geen papieren antwoord verlangen maar hun invulling moeten krijgen in de praktijk.

Er is nog een tweede reden om concrete uitvoeringshandelingen voorlopig achterwege te laten. In verband met de Belastingherziening is het wenselijk het veranderingsproces in de eerste maanden van 2002 te temporiseren. Nu al weten we dat we dan alle zeilen zullen moeten bijzetten. Afgesproken is dat iedereen wordt ingezet die een bijdrage kan leveren aan een goed verloop van die campagne, dwars door alle huidige organisatieonderdelen heen. Uitdrukkelijk vanuit de bestaande organisatiestructuur. Om te voorkomen dat er ongewenste effecten optreden, zowel naar binnen als naar buiten. Hoogste prioriteit leggen bij de aangiftecampagne heeft uiteraard gevolgen voor de energie die in het veranderproces kan worden gestoken. Dat biedt ook de kans om aanpak en reacties van medewerkers te laten bezinken en rijpen.

Samen de nieuwe kantoren opbouwen houdt ook in dat de onderdelen van de Belastingdienst die niet direct worden geraakt door de aangiftecampagne, in het veranderproces gelijke tred houden met de rest. Wij zijn één Belastingdienst, nu en straks.

De opbouwteams wordt ondersteuning geboden in de vorm van deskundigheid op het terrein van het begeleiden van veranderingen en wat daar allemaal bij hoort. Of de opbouwteams van de aangeboden ondersteuning ook daadwerkelijk gebruik zullen maken is aan henzelf. Wil men liever ‘eigen’ in- of externe deskundigheid inschakelen dan kan dat.

De behoefte aan ondersteuning kan betrekking hebben op een aantal punten:

- op gedrag (het voorhouden van een spiegel)

- op inrichtingsvraagstukken
- op het vlak van communicatie en het organiseren van betrokkenheid
- en op de daadwerkelijke invoering.

Daarbij is zowel deskundigheid nodig voor het begeleiden van veranderprocessen - waaronder begeleiding van leden van veranderteams bij de invulling van hun rol - als specifieke expertise voor de inrichting van financiële, facilitaire en personele processen.

Medewerkers en opbouwteams

Het welslagen van de beoogde veranderingen is afhankelijk van de vraag of deze gedragen worden door de medewerkers. Daarvoor is het noodzakelijk dat zij de bedoelingen ervan begrijpen en dat zij zich betrokken voelen bij de veranderingen. Betrokkenheid komt het best tot stand als medewerkers daadwerkelijk kunnen meedoen en aan het veranderingsproces kunnen deelnemen.

De uitkomsten van de Personeelsmonitor en I♥Tax-dagen hebben onderstreept dat persoonlijk contact tussen medewerkers en leidinggevenden het allerbelangrijkste is. Daarom zullen de opbouwteams van de nieuwe kantoren veel tijd gaan steken in het opzoeken van de medewerkers in de regio's. Luisteren naar wat medewerkers beweegt en motiveert.

Deze ontmoetingen moeten het karakter van een dialoog hebben. Dat is het kenmerk van een echt lerende organisatie. Veranderen, d.w.z. het telkens weer aanpassen van de organisatie aan de eisen die klanten, toezichthouders en personeel stellen, moet een gezamenlijk proces zijn en niet iets dat opgelegd wordt of als opgelegd wordt ervaren. Natuurlijk heeft het management een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om de ontwikkeling en de inrichting van de organisatie maar die verantwoordelijkheid strekt primair tot het aanbieden van verandercondities en het uitdragen van het 'waarom' en het beoogde resultaat. Invulling en concretisering komen het beste in rechtstreeks contact met de werkvloer tot stand.

Veel aandacht en ruimte moet worden gegeven aan interne communicatie over de veranderingen. Medewerkers mogen verwachten dat zij daarbij helderheid krijgen over doel en richting van de veranderingen. Natuurlijk kunnen de leden van de opbouwteams niet dagelijks in contact zijn met alle medewerkers. Daarom is het heel belangrijk dat zij ook bij hun teamleiders terecht kunnen met ideeën en vragen. Alleen goed geïnformeerde en betrokken teamleiders kunnen hun medewerkers inspireren, een bijdrage te leveren. Dat betekent dat ook de teamleiders ondersteuning moeten krijgen om hun rol in het veranderingsproces goed te vervullen en dat zij steeds tijdig zijn geïnformeerd over de stappen in het veranderingsproces. Ook daar ligt een taak voor de opbouwteams.

Tijdens het verandertraject zal met behulp van een voortschrijdende communicatiekalender, intensief gebruik worden gemaakt van bestaande communicatiemiddelen zoals de Beeldkrant, Belastingwerk en Belastingbulletin. Eenheidsbladen kunnen daarbij eveneens een goede rol vervullen. Maar ook op

andere manieren willen we de betrokkenheid van medewerkers stimuleren. Te denken is bijvoorbeeld aan het organiseren van landelijke '♠ Tax'-achtige dagen.

Specifiek voor de managers wordt een ritme van ontmoetingsmomenten gecreëerd voor de leden van de opbouwteams, in diverse samenstellingen. Verder bestaat de gedachte van een 'academie'. Niet in een schoolse zin, maar meer klassiek. Een plaats waar de deelnemers elkaar kunnen inspireren en het veranderproces verder kunnen vormgeven langs de lijn van waarneming, luisteren en deelnemen aan gesprekken.

Personele gevolgen en medezeggenschap

In de veranderplannen zal op de personele gevolgen, die aan de reorganisatie zijn verbonden, worden ingegaan. Voor het opvangen van deze gevolgen is het reorganisatiestatuuut Belastingdienst de grondslag.

Tot dusverre zijn met betrekking tot de personele gevolgen de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- ❑ Met de CGOR is afgesproken dat wanneer opbouwteams nadenken en werken aan inrichtingsvarianten voor de kantoren, zij rekening moeten houden met geformuleerde uitgangspunten en kaders die verband houden met de reorganisatie. Het is mogelijk dat dan meer dan één variant daaraan voldoet. In dat geval wordt primair gekozen voor de variant met de minste personele gevolgen. Om daarop uit te komen mag gebruik worden gemaakt van het instrument van om-, her- en bijscholing. Ter voorkoming van personele problematiek kan ook naar een oplossing in de tijd wordt gezocht. De toenemende mogelijkheden van plaats- en tijdonafhankelijk werken kunnen hierbij worden meegenomen.
- ❑ In het geval de reorganisatie tot verplaatsingen leidt, geldt het criterium van bereikbaarheid. Dit houdt in dat maatwerk wordt betracht en dat dus geen sprake kan zijn van gedwongen verhuizingen. Op verplaatsingen die niet het gevolg zijn van de reorganisatie, is het huidige beleid van toepassing, met inbegrip van het mobiliteitsbeleid. Dit geldt ook de verplaatsingen met een projectmatig en tijdelijk karakter.
- ❑ Ook is in het overleg met de CGOR afgesproken dat zal worden overgegaan tot integrale vergoeding van de kosten van openbaar vervoer van woon-werkverkeer indien daadwerkelijk van openbaar vervoer gebruik wordt gemaakt.
- ❑ Een garantie met betrekking tot werkzekerheid nu en in de toekomst, wordt niet gegeven. Dat kan ook niet gelet op geldende kabinetsuitspraken. De huidige arbeidsmarktsituatie geeft ook geen aanleiding om een dergelijke garantie af te geven. Zo'n garantie is bovendien al onnodig omdat de werkgelegenheid bij de Belastingdienst op de korte termijn niet vermindert. De veranderingen die in het memorandum zijn geduid brengen daar geen wijziging in.

Het is, gegeven de keuze voor een organische veranderaanpak, wel noodzakelijk dat het reorganisatiestatuuut periodiek wordt bekeken vanuit vragen als: strookt de tekst en geest van het

statuut nog met nieuwe ervaringen en inzichten t.a.v. de aanpak van veranderingen, zijn de procedures nog werkzaam en beantwoorden ze in de praktijk aan hun doel. En het is van belang dat telkens een balans wordt gevonden tussen continue en organische veranderingsprocessen met maximale ruimte voor experimenten en lokale initiatieven, en vereisten uit hoofde van (in principe discontinue) advisering door en informatieverstrekking aan de medezeggenschapsorganen. Dat voorkomt dat een tegenstelling ontstaat tussen het idee van organisch, werkende weg veranderen en procedurele vereisten die voortvloeien uit wet- en regelgeving op het gebied van de medezeggenschap.

Op voorstel van de CGOR wordt per kantoor een voorbereidingscommissie ingesteld. Deze commissies hebben als taak het voorbereiden van alle adviesaanvragen en instemmingsverzoeken die de CGOR na het eerste advies over de hoofdlijnen van de inrichting van de kantoren, zal ontvangen. De samenstelling van deze commissies is als volgt: één lid van de CGOR en een aantal leden van de betrokken ondernemingsraden. De commissies zijn werkzaam tot het moment dat de kantoren daadwerkelijk worden ingesteld. Op het moment dat de kantoren zijn ingesteld worden de commissies opgeheven. De voorbereidingscommissies voeren overleg met de voorzitter van het opbouwteam. De CGOR neemt het advies van de commissie over tenzij een gekwalificeerde meerderheid (2/3) van de CGOR tegen het advies van de commissie stemt.

Het is goed wanneer deze commissies nadrukkelijk participeren in het denk- en communicatieproces van de opbouwteams en gebruik kunnen maken van de aangeboden ondersteuning, zonder overigens ook maar iets af te willen doen aan de bevoegdheden van die commissies.

Tenslotte

DG Jenny Thunnissen tijdens de Managementdagen 2001 (zo maar wat citaten):

..... als ik bij de belastingtelefoon of bij een klantendienst kom, vind ik het zo knap dat ze de kunst van het vragen stellen beheersen. Het gaat kennelijk niet om het antwoord geven, het gaat om vragen stellen. Eén vraag tegelijk. En niet in één vraag meer mogelijkheden inbouwen, zodat die arme belastingplichtige ook niet meer weet wat hij moet zeggen. Ik denk wel eens dat we eigenlijk niet goed in staat zijn om elkaar de juiste vragen te stellen. Omdat we zo graag zelf het antwoord willen geven.....

..... ik vrees wel eens, bij al die papieren die we produceren, dat we ergens onderweg de belastingplichtige hebben verloren. Terwijl we toch zo vaak zeggen: van buiten naar binnen. Waar doen we het ook al weer voor? Inderdaad, de belastingplichtige.....

..... we willen toch dat teams meer zelfstandigheid krijgen? Maar we houden bij het eerste puntje van het loslaten al op.....

..... het misverstand dat ik om zeep moet helpen is: de dirigent wordt de nieuwe baas. Dat is niet zo. De leiding van het nieuwe kantoor is het managementteam en de rollen zijn volstrekt gelijkwaardig. Wij zullen een functiewaarderingssysteem bedenken waarin dat tot uiting komt. Want als het niet alleen op de emoties gaat, dan moet je het met een instrumentje ondersteunen.....

..... ik weet nog absoluut niet wat dat managementteam Belastingdienst precies moet gaan doen. Maar één ding weet ik zeker: alle strategische functionarissen, op welke plek in de organisatie dan ook, persoonlijk volgen. Als we dat niet doen, dan geven we ons kapitaal uit handen. Dat is echt de belangrijkste taak van ons.....

..... jullie medewerkers denken op dit moment dat de Belastingdienst straks een project van de managers is. Ga daarom de teams eens langs. Probeer uit te leggen dat we een heleboel dingen nog niet precies weten maar dat ze wel spelen. Nodig mensen uit mee te praten, zorg er voor dat ze betrokken worden.....

..... een aantal van jullie, misschien wel bijna allemaal, hebben het memorandum als een soort overval van de Directieraad beschouwd. Dat moet niet, daar zullen we dus iets op verzinnen. Hoe? Daar moeten nadenken, want we zijn wel met heel veel.....

..... praat met jullie medewerkers. Dat is het allerbelangrijkste wat je terugkrijgt uit de personeelsmonitor en uit de arbeidsmotivatietrajecten. Praten met elkaar, gewoon het meest primitieve, primaire communicatiemiddel dat we hebben. We weten dat het belangrijk is en we doen het niet, want we hebben het druk. Zeggen we.....

..... hoe zie ik leiderschap? Ik denk dat een leider een dromenverkoper is. Echte leiders weten wat mensen kunnen, wat ze willen weten, wat de samenleving wil, wat de omgeving wil, wat een bedrijf wil. Zij verkopen de droom van de ander. Dat betekent dat echt leiderschap niet alleen maar in een managementfunctie zit, het kan overal zitten. Ik ben ervan overtuigd dat je het kan leren. Daarom denk ik ook dat het uiteindelijke beeld is: zelfsturing in de hele Belastingdienst. Niet van vandaag op morgen. Zo naïef ben ik nou ook weer niet. Maar ik denk het wel.....

..... natuurlijk hebben onze managers het niet slecht gedaan. Het is alleen dat we onszelf tegenkomen als we onze traditionele opvatting over management niet veranderen. Die vergt zoveel vaardigheden van één mens dat het eigenlijk niet meer te doen is. Onze medewerkers worden steeds ingewikkelder en managers zitten ver weg. Medewerkers doen allerlei klussen tegelijk en dan vragen we aan één man of vrouw om daar verantwoording over af te leggen. Jij bent er van, zeggen we dan. Maar zo kan het niet meer.....

..... je maakt je eigen geluk. Je bent de enige die kan zeggen: dit bevalt me niet of de vraag beantwoorden: wil ik dat wel?. Als je dat niet zelf doet, gebeurt er niets. Als je denkt: daar vind ik geen moer aan, samen in een team, ik wil in m'n eentje, dan moet je zorgen dat je ergens in je eentje komt. Want anders gaat het dus niet goed. Niet met die eenheid maar ook niet jou. Kijk naar jezelf, kijk naar binnen maar doe het vanuit jezelf.....

..... je kunt van onze medezeggenschap niet verwachten dat, waar wij al een poosje dan over hebben gedacht en over gesproken, dat zij dan ineens in een maand moeten zegen, daar kunnen wij wel een adviesje over geven. Dat gaat natuurlijk niet. Dus tegen al die mensen die denken: waarom kan het niet sneller zeg ik: omdat wij een afspraak hebben. Wij hebben medezeggenschap gewild, dus die heeft ook een rol. Die mensen hebben ook recht om op vakantie te gaan en om hun tijd te nemen om goed te kunnen adviseren. Dus versnelling, reken er maar gewoon niet op.....

..... ik wil ter afsluiting nog een gedicht voorlezen, want ik hou van gedichten. Een gedicht van mevrouw Szyborska en het heet:

Een groot geluk

*Het is een groot geluk
om niet precies te weten
op wat voor wereld we leven.*

*Daarvoor zouden we
heel lang moeten bestaan,
beslist langer
dan de wereld bestaat.*

*Alleen al om te vergelijken
andere werelden moeten leren kennen.*

*Uitstijgen boven het lichaam,
dat in niets zo uitblinkt als in
beperken
en moeilijkheden scheppen.*

*Terwille van het onderzoek,
het overzicht
en de definitieve conclusies
de tijd te boven komen
waarin alles maar voortijlt en wervelt.*

*In dat perspectief –
zeg voor altijd vaarwel
tegen details, episodes.*

*Het tellen van de dagen van de week
zou vast een bezigheid
zonder enige zin lijken,*

*een brief op de bus doen
een dwaze kwajongensstreek
het opschrift 'het gras niet betreden'
een krankzinnig verbod.*

(Uit: *Einde en begin*, 1993)