

ONDERNEMERSBESLUIT REORGANISATIE BELASTINGDIENST STRAKS

(toelichtende notitie van de directeur-generaal Belastingdienst)

versie 28 maart 2003

1. Achtergrond en aanleiding

Belastingdienst Strax en straks

In de afgelopen jaren is, aanvankelijk onder de noemer *Belastingdienst Strax* en vanaf 2001 onder de noemer *Belastingdienst straks*, gewerkt aan de organisatieontwikkeling van de dienst. Het in paragraaf 2 geformuleerde reorganisatiebesluit vormt de voorlopige afronding van dit ontwikkelingsproces. Tegelijkertijd merk ik echter op dat de Belastingdienst grote betekenis hecht aan het concept van organisch ontwikkelen. De organisatie zal zich blijven aanpassen, al naar gelang veranderingen in de buitenwereld of opgedane ervaringen met de gekozen organisatie-inrichting daar aanleiding toe geven. Dit reorganisatiebesluit zal dan ook waar nodig en op passende momenten in de toekomst, worden gevolgd door opvolgende. De Belastingdienst is zo'n complexe organisatie - die moet opereren in een turbulente omgeving - dat het een illusie is te menen dat één alomvattend besluit over de structuur, het functioneren en de besturing van de dienst voor langere tijd uitgeschreven zou kunnen worden.

Memorandum en notities

De voorgeschiedenis van dit reorganisatiebesluit laat die karakteristiek van elkaar opvolgende "stollingsmomenten" duidelijk zien. Het besluit borduurt immers voort op het memorandum en verschillende notities die sinds december 2000 over de *Belastingdienst straks* zijn uitgebracht. Dit memorandum en deze notities zijn onverbrekelijk met dit besluit verbonden. Een kort overzicht:

- ***Memorandum Belastingdienst straks*** (december 2000). Dit memorandum is bij brief van 9 januari 2001 aan de Centrale groepsondernemingsraad Belastingdienst (hierna: CGOR) ter advisering aangeboden. In het memorandum is een visie neergelegd op procesveranderingen in de Belastingdienst, om deze nog beter toe te rusten voor zijn taak als dienstverlenende en rechtshandhavende overheidsinstelling. Naar aanleiding van vragen van de CGOR (overlegvergadering 25 januari 2001) is in februari 2001 een toelichtende notitie "Van Belastingdienst Strax naar Belastingdienst straks" gemaakt (brief dd 26 februari 2001). Tevens is bij brief van 10 april 2001 nog ingegaan op een aantal aanvullende vragen van de zijde van de CGOR.

- **Notitie: behandeling van zeer grote ondernemingen en het vormen van belastingkantoren, douanekantoren en een kantoor voor massale processen¹ met daarbij behorende voorgenomen besluiten** (april 2001). Deze notitie en bijbehorende voorgenomen besluiten zijn op 26 april 2001 met de CGOR besproken en door de CGOR van een positief advies voorzien. In het voorgenomen besluit werden met name aantal en territoriale indeling van de nieuwe regio-eenheden vastgelegd alsmede de vorming van Belastingdienst/Centrale administratie. Bovendien werd een aantal voorzieningen getroffen die ten doel hebben zowel de behandelkwaliteit van de categorie zeer grote ondernemingen en instellingen te waarborgen als een kwaliteitsimpuls te bewerkstellingen in het segment "onderkant GO-entiteiten/bovenkant O-entiteiten".
- **Notitie over de toekomstige besturing en het veranderingsproces 'Belastingdienst straks' in de periode tot eind 2002 met daarbij behorende voorgenomen besluiten en richtinggevende uitspraken** (mei 2001). Deze notitie, voorgenomen besluiten en richtinggevende uitspraken zijn besproken in de CGOR-vergadering van 23 augustus 2001. De CGOR heeft in dat verband positief geadviseerd over een reeks van deelonderwerpen; t.w. in het bijzonder:
 - o Bestuurder en bevoegd gezag binnen collegiale managementteams;
 - o Omslag naar de nieuwe structuur per 1 januari 2003;
 - o Veranderaanpak op basis van veranderplannen in te dienen uiterlijk 1 juli 2002;
 - o Zelfdragende vestigingen² tenzij er goede argumenten zijn om hiervan af te zien;
 - o Opheffing van de doelgroepdivisies en -directies per 1 januari 2003.
- **Notitie: Samenvatting conferentie Directieraad Belastingdienst 13 en 14 december 2001.** In deze conferentie is nadere uitwerking gegeven aan een aantal aspecten van de beoogde bestuursopzet (procesgerichte sturing, 'verschijningsvormen' groepsraad), de positie van het managementteam Belastingdienst en de vorming van procesportefeuilles en kennisgroepen. Over deze notitie is niet in formele zin met de CGOR overlegd.
- **Notitie: Personele toedeling Reorganisatie Belastingdienst straks** (juli 2002). In de overlegvergadering van 27 juni 2002 heeft de CGOR positief geadviseerd over de uitgangspunten en de te volgen procedure bij de toedeling van personeel aan de nieuwe regio-eenheden. Deze notitie heeft ook de instemming van het GOBD.³ Een belangrijk uitgangspunt in de notitie is dat er sprake is van één reorganisatie waarin de directeur-generaal Belastingdienst het bevoegd gezag is en de CGOR het bevoegde medezeggenschapsorgaan.

Veranderplannen

In het voorgenomen besluit behorend bij de notitie van mei 2001 is vastgelegd dat voor de 13 nieuwe regio-eenheden belastingen en 4 regio-eenheden douane uiterlijk 1 juli 2002 veranderplannen gereed

¹ Vanaf maart 2002 aangeduid als: Belastingdienst/regio; Belastingdienst/Douane/regio en Belastingdienst/Centrale administratie

² sedert maart 2002: kantoren

zijn. Alle veranderteams van de toekomstige regio-eenheden hebben zich aan die opdracht gehouden. De veranderplannen zijn in de Directieraadvergadering van 7 augustus aan de orde geweest en aan de CGOR en het GOBD toegezonden. De veranderplannen worden geacht integraal onderdeel uit te maken van deze toelichtende notitie.

2. Reorganisatiebesluit

Het reorganisatiebesluit is gebaseerd op de verschillende veranderplannen en ligt in het verlengde van de besluiten en richtinggevende uitspraken die zijn genomen en gedaan op basis van de notities van april 2001 en mei 2001. De CGOR heeft daarover in de overlegvergaderingen van 26 april 2001 en 23 augustus 2001 positief geadviseerd onder de aantekening: “aan het einde van het reorganisatietraject zal nogmaals een volledige adviesaanvraag aan de CGOR worden voorgelegd”.

Onderdelen

Het besluit dat ik in overleg met de Directieraad Belastingdienst (*verder: DRB*) heb genomen, omvat de volgende onderdelen:

- a. **Akkoord op de veranderplannen:** de veranderplannen voor de 13 nieuwe regio-eenheden belastingen en de 4 nieuwe regio-eenheden douane bieden een verantwoorde en toepasselijke uitwerking van de bedoelingen en uitgangspunten van het memorandum en notities over de *Belastingdienst straks* en bieden een voldoende basis voor de bestuurlijke en organisatorische omslag per 1 januari 2003.
Toelichting: uit de plannen spreekt duidelijk een verandering in aanpak, cultuur en besturing van de Belastingdienst. Ik heb veel waardering voor de inspanningen die de veranderteams en alle betrokken medewerkers hebben geleverd en accordeer de ingediende plannen. Op een aantal punten heb ik algemeen en specifiek commentaar. Deze hoeven m.i. echter niet te leiden tot aanpassing van de plannen. Ik vertrouw er op dat mijn commentaar bij de verdere uitvoering door de veranderteams/managementteams uitdrukkelijk in acht wordt genomen. Dit commentaar is te vinden in de paragrafen 4 en 5 van deze notitie.
- b. **Opheffing van bestaande eenheden:** volledigheidshalve bevestig ik mijn eerdere besluit om de thans bestaande eenheden (inclusief de directies) behorende tot de doelgroepdivisies particulieren, ondernemingen noord, ondernemingen zuid, grote ondernemingen en douane per 1 januari 2003 op te heffen.
- c. **Instellen van nieuwe regio-eenheden:** eveneens per 1 januari 2003 worden 13 nieuwe regio-eenheden belastingen en 4 regio-eenheden douane ingesteld. De nieuwe regio-eenheden worden als volgt aangeduid:

³ de andere notities zijn informeel met het GOBD besproken

- Belastingdienst/Noord
- Belastingdienst/Oost⁴
- Belastingdienst/Randmeren
- Belastingdienst/Rijnmond
- Belastingdienst/Rivierenland
- Belastingdienst/Amsterdam
- Belastingdienst/Haaglanden
- Belastingdienst/Holland-Midden
- Belastingdienst/Holland-Noord
- Belastingdienst/Utrecht-Gooi⁵
- Belastingdienst/Zuidwest
- Belastingdienst/Oost-Brabant
- Belastingdienst/Limburg
- Belastingdienst/Douane Noord
- Belastingdienst/Douane Zuid
- Belastingdienst/Douane West⁶
- Belastingdienst/Douane Rotterdam

- d. **Landelijk olie en gas-team:** Met betrekking tot het landelijke olie en gas-team⁷ kies ik om redenen van eenheid van leiding, duidelijkheid naar de betrokken (grote) ondernemingen en naar analogie van de situatie in de regio-eenheid Amsterdam voor positionering bij de regio-eenheid Belastingdienst/Rijnmond.

Stollingsmoment

Ik heb al opgemerkt dat dit besluit de afronding vormt van *Belastingdienst straks*. Maar zo'n besluit markeert op zich niet meer dan een moment van stolling in een langduriger en diepgaander veranderingsproces. Behalve een afronding moet het besluit vooral ook een vernieuwingsimpuls voor de Belastingdienst vormen. De organisatie-opvattingen die in *Belastingdienst straks* zijn neergelegd, hebben tijd nodig en laten zich niet vastprikken op een invoeringsdatum. Dat geldt zelfs voor een aantal praktische gevolgen van dit besluit, zoals ICT-voorzieningen, huisvesting, besturingsystemen enz. Hoewel hieraan intensief is gewerkt, zal het niet zo zijn dat op 1 januari 2003 alle noodzakelijke aanpassingen gerealiseerd zijn. Dat is niet alleen een kwestie van tijd maar ook van geld. We moeten rekening houden met een aantal jaren van budgettaire krapte en scherpe prioriteitsstelling. In

⁴ waaronder Dinkelland (voorheen Denekamp) en Twenterand (voorheen Vriezenveen) i.v.m. naamswijziging gemeenten in 2002

⁵ waaronder gemeente Renswoude

⁶ tot deze regio-eenheid behoren o.m. ook de gemeenten Alphen a.d. Rijn, Ter Aar en Liemeer

⁷ betreft het bestaande samenwerkingsverband tussen de eenheid GO-Rotterdam en het douanedistrict Rotterdam; dit enigszins afwijkende onderwerp is een openstaand beslispuunt dat om praktische redenen in dit voorgenomen besluit is opgenomen (zie de notitie mei 2001)

paragraaf 5 van deze notitie ga ik verder in op de problemen en mogelijkheden op ICT- en huisvestingsterrein.

Niettemin verandert er m.i. wel degelijk op 1 januari 2003 het nodige in de Belastingdienst. Het feit dat er een nieuwe organisatievorm wordt geïntroduceerd, collegiale managementteams aan de slag gaan en medewerkers in andere werkverbanden taken uitoefenen, heeft veel te betekenen en zal een springplank moeten zijn voor kwaliteitsverbetering van de dienst. Op die datum gaat het, gezien bijv. ICT-vertraging, primair om een bestuurlijke verandering. Maar dat nog lang niet alle noodzakelijke voorzieningen beschikbaar zijn, staat anders werken en het anders met elkaar omgaan niet in de weg. Voor de medewerkers is het essentieel dat ze de komende maanden daadwerkelijk iets gaan ervaren van waar *Belastingdienst straks* in de kern voor staat: meer eigen verantwoordelijkheid in het werk, minder bestuurlijke drukte, een levendiger organisatie. Als dat niet gebeurt en bij hen gevoel gaat overheersen dat er alleen bestuurlijke bordjes zijn verhangen, dan hebben we de springplank lelijk gemist.

3. Algemene overwegingen

Beweegredenen voor Belastingdienst straks

Dat het voor de Belastingdienst belangrijk is om zich soepel te kunnen aanpassen aan wijzigende inzichten en veranderende omstandigheden in de maatschappij, klinkt vanzelfsprekend maar blijft niet eenvoudig. Toen we – nog maar enkele jaren geleden - ons uitgangspunt van ‘nu en straks één Belastingdienst’ beschreven, deden we dat in een tijd van voorspoedige economische en stabiele politieke en maatschappelijke omstandigheden. We hebben zélf ingezet op verandering. Niet onder externe druk maar van binnenuit. Via de weg van geleidelijkheid in plaats van door drastische breuken met het verleden. Vanuit het besef dat we – als rechtshandhaver van goede naam en faam - op het gebied van landelijke eenheid van uitvoering, snellere en meer toegesneden dienstverlening, intensiever toezicht op risico's en krachtiger fraudebestrijding, nog veel kunnen verbeteren. En waarbij we de professionaliteit die we op vele gebieden in huis hebben, nog beter kunnen benutten door eigentijdse besturingsvormen en door optimale ondersteuning met behulp van informatietechnologie. Kijkend naar de huidige economische, politieke en maatschappelijke situatie kunnen we constateren dat onze keuze voor geleidelijke aanpassing meer in perspectief is gekomen. De komende periode zal de externe druk wel manifester worden. Om burgers duidelijker en efficiënter ‘waar voor hun geld’ te bieden en om als overheid effectiever en steviger toezicht te houden.

De veranderplannen gaan – in meer of minder uitgebreide bewoordingen - op de doelen en bedoelingen van de *Belastingdienst straks* in. De veranderteams hebben veel tijd en energie gestoken in het informeren over en het betrekken van medewerkers bij de *Belastingdienst straks* en de vraag hoe daar in de eigen regio gestalte aan gegeven kan worden. Dat is onder meer gebeurd op basis van de in september 2001 uitgebrachte brochure ‘*Belastingdienst straks: waar gaat het om?*’ Daarin zijn

zes 'ankers' benoemd die in totaliteit de beweegredenen voor *Belastingdienst straks* typeren. Die ankers zijn:

- Integrale en actuele klantbehandeling;
- Risico- en resultaatgericht werken en sturen;
- Een lerende organisatie zijn en blijven;
- Medewerkers stimuleren tot zelfsturing;
- Bestuurlijke schaalvergroting;
- Collegiaal management.

Karakter veranderplannen

De veranderplannen hebben het karakter van visie- en groeidocument. Een visie op taken en taakuitvoering, stijl van leidinggeven, inrichting van de verschillende soorten processen en op aanpak van het veranderingsproces in de komende jaren. De veranderplannen bevatten nog geen operationele doelstellingen en volledig uitgewerkte beschrijvingen van de organisatie-inrichting. Toch bieden de veranderplannen m.i. op dit moment een goede basis voor het verdere verloop van het veranderingsproces. Maar verdere toespitsing op de praktijk van de nu voorgelegde plannen is nodig. Dat moet mede gestalte krijgen in de reguliere planning- en controlcyclus voor de bedrijfsvoering 2003 gebeuren. Op basis van het Bedrijfsplan 2003-2007 zijn prestatiecontracten voor de regio-eenheden per 1 januari 2003 opgesteld met daarin de operationele doelstellingen, de middelen en de verantwoordingsmomenten.

Processturing / eenheid van beleid en uitvoering

Een belangrijk kenmerk van de *Belastingdienst straks* is de focus op processen. Dit kenmerk is in de veranderplannen duidelijk als leidend principe gehanteerd bij de voorgestelde organisatie-inrichting van de nieuwe regio-eenheden. De vraag wat dat betekent voor de besturing binnen de regio-eenheid, bijvoorbeeld welk type van sturing past bij verschillende typen van processen en op de raakvlakken tussen processen, komt nog nauwelijks aan bod. Dit verdient in de komende periode aandacht. Naast een regionale dimensie heeft processturing ook een landelijke dimensie. Voor de beleidsvorming binnen de processen is een landelijke portefeuillestructuur opgezet die terugkomt in een verdeling over de leden van het managementteam van de regio. Naast hun rolgerichte bijdrage in het managementteam heeft ieder lid ook één of meer landelijke taken als portefeuillehouder. In lijn met de notitie van december 2001 is dit in alle plannen aangegeven. Het functioneren van de procesportefeuilles en de verhouding met de groepsraad moet duidelijk nog uitgroeien.

Ik vind het gewenst om te onderstrepen dat de ontwikkeling van de Belastingdienst als geheel gemarkeerd blijft door de groeidocumenten en daarmee samenhangende stukken van de proceseigenaren. De rol van proceseigenaar wordt overgenomen door de procesportefeuilles. De

positie van die portefeuilles ten aanzien van koers- en beleidsbepaling is van doorslaggevende betekenis waar het gaat om het verbinden van beleid, ontwerp en uitvoering.

Een bij uitstek landelijke dimensie heeft eenheid van beleid en uitvoering (EBU). Hier ligt één van de belangrijkste uitdagingen voor de nieuwe regio-eenheden gezamenlijk. We moeten er in slagen om binnen een meer horizontale en lossere besturingsstructuur, toch een hechte en voor de belastingplichtigen merkbare inhoud te geven aan EBU. Differentiatie in organisatorische vormgeving mag geen aanleiding zijn om af te wijken van dit beginsel. We zullen een nieuwe balans moeten vinden tussen regionale zeggenschap en inspeel aan de ene kant en het toenemende belang van landelijke beleidslijnen en processturing aan de andere kant.

4. De veranderplannen nader beoordeeld

Beoordelingspunten

Bij het beoordelen van de veranderplannen heb ik mij laten leiden door hetgeen onder woorden is gebracht in het memorandum, de notities *Belastingdienst straks* en de anker-brochure. De plannen heb ik gezien aan de hand van de volgende vragen:

1. Ziet het plan voldoende op de *publieke context* waarin de eenheid moet functioneren
2. Hoe past het plan in onze benadering van *organisch veranderen en de lerende organisatie*
3. Hoe is *integrale en actuele klantbehandeling* geborgd
4. Wordt het *risicogericht en doelgroepgericht werken* ondersteund
5. Wordt voldoende ingegaan op de behandeling van *zeer grote ondernemingen en de kwaliteitsimpuls* bij de behandeling van daarvoor in aanmerking komende ondernemingen
6. Hoe is de inrichting van de *dienstverlening* vorm gegeven
7. Wordt genoeg aandacht gegeven aan *resultaatgericht sturen*
8. Hoe gaat de nieuwe eenheid invulling geven aan *zelfsturing*
9. Welke uitwerking wordt gegeven aan het *managementteam op M1-niveau*
10. Welke uitwerking wordt gegeven aan het *managementteam op M2-niveau*
11. Hoe is het *vak- en procestechnische kennismanagement* opgezet
12. Hoe worden de verschillende *staftaken* georganiseerd
13. Wordt aandacht gegeven aan vereisten van *(informatie)beveiliging, functiescheiding en integriteit*
14. Welke voorzieningen worden getroffen m.b.t. *kwetsbare ('dunne') werkstromen*
15. Hoe wordt gestalte gegeven aan het *zelfdragend kantoor-concept*
16. Hoe wordt uitvoering gegeven aan de *personele toedeling*
17. Wat wordt opgemerkt m.b.t. *huisvesting en automatisering*

Onderstaand wordt ingegaan op de punten 1 t.e.m. 15. De overige punten komen in paragraaf 5 aan bod.

Publieke context

De veranderplannen volgen het memorandum en de andere straks-notities vaak op de voet en zijn over het algemeen tamelijk intern gericht. De plannen kijken (op regioschaal) niet erg 'van buiten naar binnen'. Met andere woorden: er wordt weinig aandacht gegeven aan het fundamentele gegeven dat alle regio-eenheden een publieke functie hebben en dat iedere organisatieverandering - ook die welke voor de deur staat - ten doel heeft belastingplichtigen beter van dienst te zijn, effectiever te controleren en processen doelmatiger in te richten.

Ik heb de overtuiging dat de diepere drijfveren van de organisatieverandering door de veranderteams zonder meer begrepen en gesteund worden en in de contacten met medewerkers tot uitdrukking zijn en worden gebracht. Daarbij ga ik er vanuit dat alle regio-eenheden zich ook, naast de blik op de eigen organisatie, over de grenzen van de eigen regio heen (blijven) richten op één Belastingdienst.

Organisch veranderen en lerende organisatie

Uit contacten met de veranderteams blijkt voortdurend dat men de veranderplannen als een markeringsmoment in de tijd beschouwt en dat men zich bewust is van het tijdgebonden karakter. Ontwikkelingen gaan door, niet alles wat men zou willen bereiken in de nieuwe regio-eenheid is volgend jaar al mogelijk en keuzen die thans gemaakt worden, kunnen in de praktijk anders uitpakken dan verwacht, wat weer noopt tot bijstelling. Ook al staan dergelijke noties niet met zoveel woorden in de plannen, de geest waarmee ze zijn voorbereid, is mijns inziens doortrokken van de ambitie een lerende organisatie te willen zijn. Alom is het besef aanwezig dat de onderliggende cultuurverandering belangrijker is dan het plan op papier en het proces belangrijk dan het tijdelijke, incidentele product.

Ik wijs er op dat uit de I ? Tax-dagen als belangrijkste reactie naar boven kwam: "luisteren naar de werkvloer en het betrekken van de medewerkers". Ik ga er vanuit dat medewerkers betrokken blijven bij vervolgstappen in de toekomst, waarbij het management wel duidelijk de richting aangeeft. Dat is van essentieel belang voor een lerende en zichzelf vernieuwende organisatie.

Integrale en actuele klantbehandeling

Voor mij is een absolute voorwaarde dat het uitgangspunt van integrale en actuele klantbehandeling ook in de nieuwe regio-eenheden wordt gehanteerd. De Belastingdienst heeft dienaangaande in de afgelopen tien jaar het nodige bereikt en dat mag niet wegzakken. Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat we er op dat vlak nog niet zijn.

Een aandachtspunt blijft dan ook de vanouds bestaande spanning tussen specialisatie en geïntegreerde aanpak. Ik constateer dat in alle veranderplannen de noodzaak van integrale en actuele klantbehandeling ten grondslag ligt aan de gekozen organisatie-inrichting. Een duidelijk kenmerk is dat de veranderteams integrale en actuele klantbehandeling teamoverstijgend borgen.

Een ander aandachtspunt is, ook vanuit communicatief oogpunt, dat in de plannen een reeks van verschillende benamingen wordt gebruikt ter aanduiding van hetzelfde type organisatorische verband. In overleg met de groepsraad i.o. wil ik een vast begrippenapparaat laten opstellen. In een bijlage is een aantal woorden welke nauw samenhangen met de nieuwe inrichting van de Belastingdienst, opgenomen en verklaard.

Afgezien van de terminologie en van andere details, stemmen de plannen overeen wat betreft de vorming van groepen (*verder*: units) van gemiddeld 75 medewerkers; units die zijn opgebouwd uit een aantal werkverbanden (*verder*: teams) van verschillende grootte. Hierin manifesteren zich begrippen als schaalvergroting en menselijke maat.

De teams hebben eveneens een verschillende grondslag. Maar vanuit de gedachte dat het 'wat' (integrale en actuele klantbehandeling) een gegeven is en het 'hoe' (inrichten) een zaak is voor de regio-eenheden, zie ik geen aanleiding om thans nadere aanwijzingen te geven over de gekozen opzet.

Risicogericht en doelgroepgericht werken

Voorop staat dat risicobeheersing (detectie, selectie, afdekking) in toenemende mate landelijke sturing gaat krijgen. Er komt een samenhangende landelijke risicobeheersingsorganisatie waarbinnen de regio-eenheden ('aan de voorkant' via de branche-kennisgroepen) risico's onderzoeken/aandragen of suggesties doen voor landelijke acties en 'aan de achterkant' uitvoering geven aan de landelijk vastgestelde risicomix.

De veranderplannen sluiten m.i. redelijk aan bij deze landelijke benadering, al merk ik wel op dat de verschillende regio-brede risicoplatforms geen concurrerende risicobeheersingsorganisatie moet worden maar zich moeten richten op noodzakelijke vervolg-selectie en toedeling van risico's aan units. Hoewel het doelgroepenonderscheid niet langer als enig inrichtingscriterium geldt, zijn in vele plannen doelgroepgeoriënteerde teams aan te treffen: gekoppeld aan branches of aan gewenst toezichtsniveau (mgo). Met betrekking tot de doelgroep particulieren zijn weliswaar verschillende uitwerkingen aan de uitworpbehandeling en aspectgerichte behandeling gegeven maar dat heeft mede te maken met huisvestingsomstandigheden of is gestoeld op uitdrukkelijke adviezen van ingestelde themagroepen uit medewerkerskring.

Alles overziende ben ik van oordeel dat het risicogericht en doelgroepgericht werken – naast integrale en actuele klantbehandeling een tweede grondslag van onze klantbehandeling – voldoende geborgd is in de beoogde organisatorische inrichting.

Zeer grote ondernemingen (zgo) en de kwaliteitsimpuls

In de notitie van april 2001 zijn deze onderwerpen uitgebreid aan de orde gekomen en is voor de behandeling van zgo-entiteiten een aantal inrichtingseisen opgesteld. De veranderplannen van alle regio-eenheden die met de zgo-doelgroep te maken hebben, volgen deze inrichtingseisen. In een enkel geval loopt een veranderteam tegen huisvestingsproblemen aan.

Het veranderplan Belastingdienst/Randmeren maakt gewag van de wens om in de toekomst zelf de behandeling van zgo-entiteiten ter hand te nemen. Zo'n ontwikkeling vind ik ongewenst. In de notitie van april 2001 is juist aangegeven dat ik de behandeling van zgo-entiteiten zo veel mogelijk wil concentreren. Op grond daarvan is immers besloten om zgo-werk te verleggen van Den Haag en Haarlem naar respectievelijk Rotterdam en Amsterdam.

Een belangrijk element van *Belastingdienst straks* is de versterking van het toezicht op het "bovenkant O"-segment. Die kwaliteitsimpuls vereist goede identificatie van het segment en voldoende instroom van GO-medewerkers. Specifieke teamvorming voor dit segment (binnen de units) komt in alle veranderplannen ter sprake. Ik ga er van uit dat de veranderteams streven naar een daarbij passende personele samenstelling en het aantal ingestroomde GO-medewerkers evenwichtig wordt verdeeld, zodanig dat er wel genoeg 'massa' maar geen dominantie is. Reilen en zeilen van de mgo-teams blijft voor mij in het komende jaar een belangrijk punt van observatie en eventuele bijsturing.

Dienstverlening

Slechts in een enkel veranderplan wordt de dienstverlening beschouwd vanuit de belastingplichtige. De meeste plannen beschrijven dienstverlening in organisatorisch opzicht, vanuit de invalshoek procesbeheersing (organisatie van front- en backoffice, middelen als e-mail, telefoon en balie). De veranderplannen tonen een gedifferentieerd beeld waar het gaat om de positionering van werkprocessen binnen het hoofdproces dienstverlening. In een paar veranderplannen wordt aandacht besteed aan de relatie c.q. de overgangen en raakpunten tussen (en soms ook bundeling) van dienstverlening en toezicht. Daarbij is de focus nogal sterk gericht op de eigen regio.

Over de verschillen in keuzes die door de veranderteams zijn gemaakt, merk ik op dat momenteel door de proceseigenaar dienstverlening wordt gewerkt aan een schets van de organisatie van het dienstverleningsproces in de komende jaren. Het is de bedoeling dienstverlening veel meer als massaal proces op te zetten en centraal aan te sturen. Er wordt daarbij ook gekeken naar aantal en spreiding van de Beltel-groepen en er worden – in lijn met de beoogde accentverlegging richting toezicht – mogelijkheden voor versobering en besparing bekeken. Zodra het pakket van maatregelen is vastgesteld, zal het voor advies aan de CGOR worden voorgelegd.

Resultaatgericht sturen

Rond het 'anker' resultaatgericht sturen volgen de veranderplannen de *Belastingdienst straks*-uitgangspunten. Praktische betekenis krijgt dit onderwerp in de komende maanden als de prestatiecontracten van de regio-eenheden moeten worden vastgesteld. In het najaar speelt ook het 'inregelen' van de BLS-status waarbij we overigens alert moeten blijven voor onnodige boekhoudkundige rompslomp, bureaucratie en 'bestuurlijke drukte'. Het resultaatgericht leren sturen vind ik een belangrijker uitdaging.

Om 'kantoor- en unit'-denken te voorkomen ben ik geen voorstander van formele (BLS-) prestatiecontracten met het unit-management. Het lijkt mij beter te werken met flexibel aanpasbare werkafspraken, die vooral ook wederzijdse bijstand tussen units helpen realiseren. Uit de veranderplannen krijg ik de indruk dat ook de veranderteams deze lijn - die helemaal past in de RGS-benadering - volgen.

Zelfsturing

In alle veranderplannen wordt zelfsturing genoemd als middel (en geen doel) om medewerkers meer verantwoordelijkheid te geven bij de manier waarop zij doelstellingen, die de leiding heeft geformuleerd, gaan realiseren. Daarbij wordt overal uitgegaan van een geleidelijke aanpak. Dus werkende weg met verschillen in tempo, afhankelijk van het soort proces en afhankelijk van de medewerkers waar het om gaat. Dat vind ik passend bij het beeld van de 'stip aan de horizon'. Het is niet de bedoeling overhaast en klakkeloos vormen van zelfsturing in te voeren. Op sommige plaatsen zal dat sneller en gemakkelijker kunnen dan elders. Dat blijkt ook uit het feit dat in enkele plannen wordt aangegeven dat sommige teams in 2003 al wel en andere niet, starten met vormen van zelfsturing.

Ik vind het belangrijk dat de veranderteams bij de verdere uitwerking aandacht besteden aan de vraag hoe men aan die geleidelijke aanpak invulling wil gaan geven (bijvoorbeeld in relatie tot resultaatgericht sturen), welke fasering men in gedachten heeft en welke koers men verder gaat uitzetten. Ook in de ondersteunende sfeer door middel van trainingsprogramma's, leer- en ontwikkeltrajecten, en dergelijke. Waarbij het van belang is te onderkennen dat de ontwikkeling naar zelfsturing, zowel van de medewerkers als van het management, het nodige vraagt en zal blijven vragen in de zin van 'aanvatten én loslaten'.

Tenslotte wijs ik er - waarschijnlijk ten overvloede - op dat plannen ter invoering van het concept moeten worden voorgelegd aan het regionale medezeggenschapsorgaan.

Managementteams op M1-niveau

Als te verwachten bevatten de veranderplannen geen verrassingen op het punt van de inrichting van de managementteams op M1-niveau. Ze volgen datgene wat tot nu toe is geschreven en besloten ten aanzien van collegiaal bestuur. Er komen overal managementteams met de bekende rollen en procesportefeuilles. Vanuit die rollen en portefeuilles worden de functionele relaties en coachingsrelaties met het unit-management (M2) beschreven.

Deze beschrijving is in een aantal veranderplannen nog tamelijk abstract. Ik vind het wenselijk bij de verdere uitwerking zoveel mogelijk duidelijkheid te creëren en dit ook vast te leggen, opdat de bestuurlijke bevoegdheden van beide managementniveaus naar belastingplichtigen, naar medewerkers en naar medezeggenschap helder zijn. Overigens, of het nu om aansturen van operationele processen gaat of om coachen: voor beide taken geldt dat het zelfsturing moet bevorderen. Ik stem vanzelfsprekend in met de opvatting in de veranderplannen dat mt-leden regiobreed op units sturen en niet op kantoren. Zo wordt voorkomen dat leden van het mt worden vereenzelvigd met een bepaald kantoor.

In de veranderplannen wordt uitgegaan van een evenwichtige samenstelling van de collegiale besturen, rekening houdende met onderlinge verschillen in kennis en vaardigheden. Uitgangspunt moet echter wel blijven de gedeelde en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het besturen van de regio-eenheid, waarbij de voorzitter de eindverantwoordelijkheid draagt.

Het onderscheid in verantwoordelijkheden tussen het M1- en het M2-niveau wordt in de plannen stellig omschreven: M1 voor het 'wat' en M2 voor het 'hoe'. De mogelijke afstand tussen het M1- en M2-niveau mag naar mijn mening echter niet leiden tot een verschraling van de M2-functies (geen of weinig beleidsmatige inbreng). Hun bijdrage aan het bestuur van de regio-eenheid is essentieel.

Leiding geven op M2-niveau

De plannen beschrijven vooral intenties en uitgangspunten van leiding geven op M2-niveau. Verandering en ontwikkeling van stijl en vaardigheden worden als de belangrijkste aspecten geduid. Er wordt in de veranderplannen dan ook veel gezegd over het groeipad voor teamleiders. Naar mijn mening is dit een terechte zienswijze.

Er is ook samenloop herkenbaar in de ontwikkeling van het M2-niveau in relatie tot de ontwikkeling naar zelfsturing. Binnen de Belastingdienst zal geleidelijk een nieuwe cultuur ontstaan rond sturing van en door elkaar, waarin echter voor leidinggevendenden een duidelijke positie moet zijn weggelegd. Mogelijke effecten van zelfsturing op het aantal leidinggevende functies zijn nu niet aan te geven. Ik onderschrijf de ingezette lijn om het M2- niveau de komende periode verder te professionaliseren, mede om daarmee de voorwaarden voor ontwikkeling van zelfsturing te scheppen.

Over het algemeen worden in de veranderplannen drie rolbegrippen voor het M2-team gehanteerd: procesbeheersing, HRM en kennis/vaktechniek. Vele plannen zetten terecht in op versterking van de sturing op de (fiscale) techniek. Ik verwacht uitdrukkelijk dat M2-teams sturen op integrale klantbehandeling.

Een belangrijk punt is de zorg en aandacht voor de medewerkers. Ieder lid van een M2-team moet aanspreekbaar zijn voor alle medewerkers uit de unit. In de veranderplannen wordt aangegeven dat medewerkers niet in verwarring mogen raken over de vraag door wie zij worden aangestuurd en/of door wie zij worden gecoacht. Vaak wordt het adagium 'iedere medewerker één aanspreekpunt' uitgesproken. Mijn opvatting is dat het collegiale managementteam collectief verantwoordelijk is en blijft voor de aansturing van de processen en begeleiding van de medewerkers in een unit. Dit sluit uit dat één lid van het M2-managementteam alleen verantwoordelijk is voor een onderdeel van de unit, bijvoorbeeld de groep controlemedewerkers. Uiteraard moeten om praktische redenen afspraken worden gemaakt over dagelijkse beschikbaarheid/ bereikbaarheid van leden van het M2-team. Ik verwacht dat daarover in de komende maanden binnen de regio-eenheden meer duidelijkheid zal ontstaan.

Het collegiale team is 'de baas' van de unit. Collegiaal management gaat uit van collegiale besluitvorming. Op het M2-niveau wordt de rol van voorzitter niet ingevuld en vindt besluitvorming in collegiaal verband plaats. In voorkomende gevallen zal het M1-niveau de beslissing nemen. De stijl van de leidinggevendenden is die van een coach. Het veranderplan Belastingdienst/Limburg spreekt zich uit voor het instellen van een separate rol van coach voor de medewerkers; een rol die velen kunnen vervullen, dus ook van buiten de M2-laag. Medewerkers zoeken zelf een coach, die hen begeleidt en geen hiërarchische positie inneemt. Ik ga hiermede niet akkoord aangezien dit niet in overeenstemming is met de intentie om de coachrol bij de leidinggevendenden te leggen.

Het veranderplan Belastingdienst/Limburg (onderdeel horizonplan 2006) vermeldt, in samenhang met het voorgaande, ook een ontwikkeling naar collectief management van vijf leidinggevendenden per kantoor (zonder andere leidinggevendenden). Dat streefbeeld kan ik op dit moment niet steunen. Het past niet in het beeld dat niet op kantoor- of vestigingsschaal wordt gestuurd maar juist op de units.

In de veranderplannen van de regio-eenheden douane wordt gewag gemaakt van tijdelijke functies om de omslag naar het procesgericht werken te ondersteunen: de procescoördinator of verandermanager die geen hiërarchische positie inneemt (dit zijn geen overigens geen nieuwe functies in de zin van het RPVB). Gezien het belang van die omslag, de daarbij behorende nieuwe bestuurlijke organisatie en de specifieke geografische omstandigheden binnen de Douane, ondersteun ik deze tijdelijke extra voorziening.

Vak- en procestechnisch kennismanagement

Uit de plannen blijkt veel aandacht voor de kennisinfrastructuur. Er is een reeks van voorgenomen voorzieningen gericht op het verhogen van specialistische kennis, het op niveau houden van generalistische kennis en het borgen van de vaktechniek. Kwaliteitsborging krijgt gestalte in instrumenten en het beleggen in lijn- en staffuncties.

Eenheid van beleid en uitvoering vindt zijn weerslag in het beleggen in functies, het instellen van (herkenbare en onderling vergelijkbare) overlegcircuits, zowel binnen de eenheid (vaktechnisch werkoverleg) als in relatie tot B/CPP en kennisgroepen. In alle plannen komen de uitgangspunten voor en de uitwerking van de (risico)selectie als speerpunten voor de komende periode duidelijk naar voren.

In de lijn vervult een lid van het mt van de regio-eenheid de 'vakbaas'-rol, in de collegiale M2-teams van de verschillende units is de aandacht voor de brede vaktechniek belegd bij één van de leidinggevendenden. Wat betreft het beleggen van de aandacht voor de vaktechniek van processen/middelen in de operationele processen, zijn er – dicht bij elkaar liggende - varianten. In de meeste plannen komt de rol van proces/middel- specialist/aanspreekpunt naar voren, die belegd is bij specialisten binnen de teams. Andere plannen noemen de instelling van de rol van vaktechnisch adviseur per unit. Met betrekking tot de vraag hoe deze taken (als onderdeel van de behandelfunctie) zich verhouden tot de managementrol op het M2-niveau, is mijn standpunt dat in de verdere uitwerking van de veranderplannen de vaco-rol het karakter van inhoudelijke vraagbaak herkrijgt en de fiscale sturing daadwerkelijk vanuit het M2-team wordt uitgeoefend.

Staftaken

Een rode draad in alle plannen is de tweedeling van staffuncties in 1^e en 2^e lijn. Er zijn daarmee in beginsel drie doelgroepen/belangen afgedekt: ondersteuning van het mt voor de gehele regio-eenheid (strategisch, beleidsmatig en kantooroverstijgend), ondersteuning van de M2-laag en dienstverlenend aan de medewerkers. Voor het onderscheid in specialistische en meer generieke vraagstukken worden de termen 'backoffice' en 'frontoffice' gehanteerd. In de meeste plannen worden alle aandachtsgebieden van de staf afgedekt, in een enkel plan wordt de staf ook genoemd voor werkzaamheden ten behoeve van landelijke aangelegenheden/procesportefeuilles.

Er is verscheidenheid in de plannen ten aanzien van:

- Fysieke locatie: varieert van geconcentreerd tot gedeconcentreerde backoffices; voor de 1^e lijn en front office wordt altijd gekozen voor een fysieke plaatsing dichtbij de M2-laag en de medewerkers;

- Aansturing: varieert van aansturing door één regionaal opererend collegiaal mt t.b.v. alle staffunctionarissen, aansturing door het collegiaal mt van een primair proces-unit tot zelfsturende teams onder bestuurlijke aandacht van het mt-lid in de rol van P- regisseur;
- Organisatorische setting: varianten van plaatsing binnen een primair proces-unit tot één virtuele stafafdeling voor de gehele regio-eenheid;
- In een enkel plan wordt gesproken over het instrument van interne klantcontracten;
- Enkele plannen melden een overdracht van huidige B/CKC-uitvoeringstaken naar de eenheid: een eigen opleidingsbureau, eigen werving-en selectie en een eigen staf voor interne en externe communicatie.

Ik kan de verschillende inrichtings- en besturingsvarianten in hoofdlijnen goedkeuren. Naar mijn mening kan de inrichting van de staf op vele manieren gebeuren. Het is niet aan mij, maar aan de regio's om daarin keuzes te maken. Van belang vind ik dat de besturing helder en bij voorkeur zo simpel mogelijk is ingericht. Mocht dat anders worden ervaren dan kan ik slechts overleg tussen veranderteam en voorbereidingscommissie aanbevelen om tot eventuele andere keuzes te komen.

Het is echter ook een gegeven dat sinds jaren gekozen is voor het doen uitvoeren van bepaalde staftaken door het B/CKC. Deze keuze wil ik nu niet ter discussie stellen zodat ik decentralisatie naar regio-eenheden van onder andere centrale werving- en selectie, opleidingen en intern/externe communicatie, afwijst. Het zelf verzorgen van startopleidingen door regio's is niet aan de orde. Startopleidingen behoren tot het Belastingdienstbrede pakket van diensten dat door B/CKC wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Er moet uiteraard wel gestreefd worden naar samenwerkingsverbanden tussen B/CKC en regio-eenheden. Die kunnen gestalte krijgen op basis van het ontwikkelplan voor zijn werkterrein dat B/CKC heeft opgesteld.

Daarnaast stel ik vast dat op korte en middellange termijn interne ontwikkelingen (onder andere de instelling van B/CA sector OB en de invoering van BLS) en ontwikkelingen binnen de rijksoverheid (shared services) kunnen leiden tot aanpassingen in de voorgestelde ondersteunende stafprocessen en de inrichting daarvan.

Vele plannen vestigen de aandacht op de toekomstige omvang van de staf. Deze kan m.i. om twee redenen beperkt zijn. Allereerst omdat in de toekomst een combinatie optreedt van schaalvergroting en concentratie, verdergaande automatisering van personele beheerssystemen en ondersteunende bi-systemen. Verder is het de bedoeling dat huidige stafachtige taken (weer) belegd (gaan) worden in de M2-laag (de lijn stuurt). Over de wijze waarop de omvang van de staf kan worden terug gebracht, kom ik nog met concrete voorstellen.

(Informatie)beveiliging, functiescheiding en integriteit

Uit de plannen blijkt dat de informatiebeveiliging is belegd bij de staf, veelal gekoppeld aan het im-aandachtsgebied. Niet geheel duidelijk is hoe men denkt de huidige FIB 2-taken te beleggen. Mijn standpunt luidt dat op concernniveau de FIB 1-functie wordt belegd en op de regio-eenheden de FIB 2-functie. Het FIB 3-niveau komt in de nieuwe opzet te vervallen.

De huidige AO/IC wordt wel benoemd als staffunctionaliteit maar het thema integriteit wordt niet of nauwelijks genoemd als inrichtingsvariabele, bijvoorbeeld gekoppeld aan een gelieerd onderwerp als functiescheiding. Het thema integriteit is in een enkel plan beschreven door te refereren aan de basiswaarden voor de medewerkers.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen mt en de M 2-laag en tussen management en staf ten aanzien van deze aandachtsgebieden, verdient bij nadere operationalisering van de plannen meer aandacht.

Kwetsbare ('dunne') werkstromen

Dunne werkstromen omvatten werkzaamheden rond overdrachtsbelasting, assurantiebelasting, kansspelbelasting, milieubelastingen, BPM, recht van successie/overgang en schenking, kapitaalsbelasting en dividendbelasting. Deze werkstromen zijn op dit moment min of meer naast de vier grote middelen georganiseerd. De meeste veranderteams kiezen voor de "kleine" middelen op termijn voor concentratie op één kantoor van de regio-eenheid. Er worden verschillende varianten genoemd voor het onderbrengen van de taken in de nieuwe werkverbanden, bijvoorbeeld overdrachtsbelasting bij een team behandeling vastgoedrisico's.

Ten aanzien van successie en schenking is in de plannen nog geen éénduidigheid aanwezig. Mijn standpunt is om concentratie op één kantoor in de regio-eenheid als richting te nemen, waarbij voor de komende periode de huidige situatie ten aanzien van het waardeonderzoek en de drie landelijk opererende specialistenteams successie en schenking, wordt gecontinueerd. Gezien de ervaringen in het recente verleden, vind ik het belangrijk om op de korte termijn de huidige opzet in stand te houden.

Met betrekking tot het proces comptabiliteit gaan de veranderplannen uit van concentratie van de werkzaamheden op één kantoor. Een enkel plan onderkent dat de ontwikkeling van een nieuw inningssysteem kan leiden tot verdergaande landelijke concentratie. Dat is echter iets van lange adem waar we niet op vooruit moeten lopen.

Mijn opvatting is dat we met het comptabiliteitsproces uiterst behoedzaam moeten omgaan. Dat betekent dat voorshands de comptabiliteit op de huidige locaties blijft gehandhaafd. Afhankelijk van de ontwikkelingen kan dit wellicht op termijn worden teruggebracht tot vier of vijf locaties. Bij een eventuele vermindering van het aantal locaties mogen de overtollige medewerkers terugkeren in het

gebouw waarin de oude eenheid gevestigd was op het moment dat de medewerker naar de huidige comptabiliteitslocatie vertrok.

Zelfdragend kantoor-concept

In de notitie van mei 2001 staat op p. 14 het volgende:

“Zelfdragende vestigingen⁸: we gaan ervan uit dat de vestigingen zelfdragend zijn. Tenzij er goede argumenten zijn om hiervan af te wijken, zijn op vestigingen van de belastingkantoren⁹ in ieder de geval de doelgroepen particulieren en ondernemingen zichtbaar en komen de processen dienstverlening, intensief toezicht en administratieve ondersteuning voor. Op korte termijn zullen we verder nog aangeven welke mogelijkheden er vanuit de automatisering zijn om de realisatie van zelfdragende vestigingen te ondersteunen. Bij de douanekantoren moet onder een vestiging eerder een gebied worden verstaan, waarin een aantal grotere/kleinere werkpunten is gelokaliseerd”.

De hoofdlijn in de veranderplannen is wat betreft dit onderwerp conform de aangehaalde passage. Met uitzondering van Belastingdienst/Amsterdam bestaan regio-eenheden belastingen uit twee of meer kantoren waar de genoemde functies worden uitgeoefend. De regio-eenheden douane zijn opgebouwd uit gebieden die veelal als kantoor worden aangemerkt. Daarbinnen is ook een aantal locaties te onderkennen die als ‘opstapplaatsen’/steunpunten worden aangemerkt (toezichtsproces)¹⁰.

Over het algemeen kan ik op dit punt instemmen met de veranderplannen. Ik merk wel op dat eventuele vervolgbesluiten over opheffing van vestigingen in de toekomst, vooraf mijn uitdrukkelijke instemming behoeven. Dat geldt ook voor het opheffen van aangiftepunten binnen de regio-eenheden douane.

Uit de veranderplannen van een aantal regio-eenheden komen overigens specifieke uitwerkingen van het zelfdragend kantoor-concept naar voren. Ik ga hier in de volgende paragraaf nader op in omdat deze specifieke uitwerkingen vooral om personele en huisvestingsredenen gemaakt zijn. Mijn hoofdlijn is dat er zelfdragende kantoren worden gevormd (kantoren waar in beginsel alle werkprocessen uitgevoerd kunnen worden¹¹) tenzij er overtuigende redenen zijn voor het instellen van een vestiging. Conditioneel voor het vormen van zelfdragende kantoren zijn: aanwezigheid van personeel en voorzieningen op het gebied van automatisering en huisvesting. Personele condities worden vervuld via de personele toedeling en aanvullende scholing. Daar kan direct een begin mee worden gemaakt. Meer tijd en ook (schaarse) middelen kosten de twee andere condities. Daarom wil ik nu ook geen einddatum noemen voor wanneer zelfdragende kantoren gerealiseerd moeten zijn. Wat betreft de

⁸ sinds maart 2002: kantoren

⁹ in deze notitie aangeduid als: regio-eenheden

¹⁰ het is noodzakelijk om een vaste terminologie te gaan gebruiken

¹¹ waarbij specifieke processen bijvoorbeeld behandeling zeer grote ondernemingen, comptabiliteit en derg binnnen een regio-eenheid weer geconcentreerd zijn op een kantoor

automatisering moeten we in ieder geval aansluiten bij de invoering van ABS (planning gericht op 1 juli 2004).

5. Personele gevolgen, huisvesting en automatisering

Personele toedeling op regio- en kantoor/vestigingsniveau

Alle veranderplannen sluiten aan bij aan de personele toedelingsprocedure die is vastgelegd in de notitie personele toedeling, waarover met CGOR en GOBD overeenstemming is bereikt. Op de behandeling van een aantal bezwaarschriften na, is deze procedure inmiddels afgerond. Over de totstandkoming van de voorlopige plaatsingsplannen heeft de landelijke Plaatsingsadviescommissie (PAC) een rapportage uitgebracht. Korthedshalve verwijs ik naar deze rapportage waarin onder meer wordt opgemerkt dat 26.400 medewerkers in de personele toedeling zijn betrokken en dat ca 94% van de medewerkers “met het werk meegaan”.

Ik ben van mening dat met name door de instelling van één Plaatsingsadviescommissie Belastingdienst en door de werkwijze die de PAC heeft gevolgd de voorwaarden zijn gecreëerd voor een goede toetsing van het proces door de medezeggenschapsorganen. Ik heb er het volste vertrouwen in dat ook het verdere toedelingstraject zorgvuldig wordt afgerond.

Uitgangspunt voor de personele toedeling zijn de vastgestelde formaties van de regio-eenheden. Het spreekt voor zich dat in deze formaties nog geen rekening is gehouden met de effecten van de financiële ombuigingstaakstelling die de Belastingdienst is opgelegd. Intussen zijn de eenheden geïnformeerd over formaties en budgetten 2003, zoals afgeleid uit de Kadernota 2003.

Het is duidelijk dat deze formaties en de uitkomst van de personele toedeling op allerlei plaatsen uit elkaar zullen lopen. Dat is het gevolg van met name de al lang bestaande “mismatches” en de keuze voor de “beperkte variant” bij de personele toedeling. Naar mijn mening is het aan het regionale management om te zorgen voor afstemming binnen de regio en het maken van afspraken met andere regio's om deze onevenwichtigheden aan te pakken. Dat kan ook inhouden dat afspraken over ‘in service werken’ moeten worden gemaakt, wellicht voor langere tijd.

Kwaliteitsimpuls behandeling mgo-pakket

In paragraaf 2 (onderdeel Zeer grote ondernemingen en de kwaliteitsimpuls) heb ik al aangegeven de versterking van het toezicht op het “bovenkant O”-segment als een zeer belangrijk element van *Belastingdienst straks* te beschouwen. Ook in de notitie van april 2001 (pag. 6 e.v.) is ingegaan op deze kwaliteitsimpuls op het grensvlak van ondernemingen en grote ondernemingen. Onder meer staat daarin:

“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 zorgvuldige voorbereiding en de veranderteams moeten daar de tijd voor nemen; het delen en overdragen van kennis kost immers tijd en capaciteit. Gelukkig zijn er in de afgelopen tijd al veel samenwerkingsverbanden tussen O en GO tot stand gekomen en is in de aanpak van belastingplichtigen die tot de tussencategorie behoren, het nodige geïnvesteerd”.

Drie uitgangspunten springen hierbij naar voren:

- (a) er moet een kwaliteitsimpuls gegeven worden aan het segment MGO-entiteiten (de tussencategorie);
- (b) de behandelingskwaliteit van de andere (Z)GO-entiteiten mag daar niet onder te lijden hebben;
- (c) zo'n kwaliteitsslag kost tijd want er moet een aantal voorwaarden vervuld zijn: voldoende mensen, voldoende kennis en ervaring, aanpassingen op het gebied van huisvesting en automatisering.

Nu de uitkomsten van de personele toedelingsprocedure bekend zijn (afgezien van de behandeling van ingediende bezwaarschriften), is te constateren dat er in een aantal plaatsen onbalans is tussen het MGO-werkpakket en het aantal benodigde medewerkers. Oorzaken zijn: de al bestaande onderbezetting in vroegere eenheden GO, trek naar het ZGO-werkpakket en de werking van de toedelingsregels. De CGOR heeft verschillende keren zorg geuit met betrekking tot de potentieel negatieve effecten van de thans bestaande situatie. De vrees is dat op deze plaatsen eerder een kwaliteitsdaling gaat optreden dan een kwaliteitsimpuls.

Ik onderken dit risico en heb dan ook als opvatting uitgesproken “geen mens, geen post”. Dat wil zeggen: alleen als de regio-eenheden de noodzakelijke voorwaarden hebben ingevuld voor een behandeling op gelijkblijvend kwalitatief niveau van GO-entiteiten, is verhuizing aan de orde. In de volgende paragrafen van deze notitie zal blijken dat er ook nog belemmeringen zijn in de sfeer van huisvesting en automatisering. Een specifiek automatiseringstechnisch aandachtspunt is dat de GO-bestanden een andere structuur kennen dan de O-bestanden.

Over deze situatie is verschillende keren in de Groepsraad gesproken. Ik verwacht van de managementteams van de regio-eenheden dat zij nadrukkelijk sturing geven aan dit uiterst belangrijke element van het veranderingsproces en daar in overleg met hun collega's van andere regio's (de problematiek is immers soms regio-overstijgend) en met de ondernemingsraden plannen opstellen om werkpakket en bezetting af te stemmen. Daarbij kunnen verschillen in tempo optreden. Ik vind het echter niet aanvaardbaar wanneer er een pat-stelling zou ontstaan (de medewerker wacht op het werk en het werk op de medewerker). Op de wijze waarop destijds samenwerkingsprojecten tussen O- en GO-eenheden zijn opgezet, kunnen immers ook nu pragmatische stappen worden gezet binnen en tussen regio's. Ik beschouw het dus als een normale managementopdracht aan de regio-eenheden om daarmee aan de slag te gaan.

Gezien het grote belang van de beoogde kwaliteitsimpuls is afgesproken dat de ontwikkeling en voortgang op dit gebied ook vanuit de Groepsraad als geheel aandacht blijft houden in de komende

tijd. De voorzitters van de regio-eenheden Randmeren en Rijnmond zullen de komende tijd als onderwerpeigenaren optreden. In het najaar 2003 zullen zij voor het eerst aan de Groepsraad rapporteren en hun oordeel geven over eventueel nader te maken afspraken. Ik merk tenslotte nog op dat dit element ook wordt meegenomen in de vervolgaudit van het verloop van de reorganisatie die binnenkort door de IAB wordt gestart.

Regionale bijzonderheden

Wat betreft de personele toedeling en het vestigingsmodel heb ik met een aantal veranderteams nader gesproken. De uitkomsten en afspraken geef ik hieronder weer.

Belastingdienst/Noord

Het veranderteam kiest voor vier kantoren nl. Groningen, Leeuwarden, Emmen en Heerenveen. Kantoor Groningen kent vier vestigingen/werklocaties (twee in Groningen, één in Haren en één in Veendam). Op de vestiging Veendam wordt alleen de doelgroep particulieren behandeld en ook de dienstverlening beperkt zich tot deze doelgroep.

Ik heb begrip voor deze keuze die alles te maken heeft met de gegeven (huisvestings)situatie. Geconcentreerde huisvesting van het kantoor Groningen geniet mijn voorkeur en gezien de vastgoedmarkt lijkt het vinden van één geconcentreerde huisvesting op zich mogelijk. Echter, realisatie hiervan wordt vooralsnog verhinderd door de budgettaire situatie. Nochtans stem ik in met het nadere voornemen van het veranderteam om de vestigingen Veendam en Hoozevee per 1 januari 2004 op te heffen. Een voorgenomen besluit terzake zal worden voorgelegd aan de ondernemingsraad van de Belastingdienst/Noord.

Belastingdienst/Randmeren

Het veranderteam koos vanuit schaal-overwegingen voor een ontwikkeling richting drie kantoren nl. Lelystad, Apeldoorn en Zwolle.

Echter, gelet op de ontwikkeling van Almere tot één van de grootste steden van Nederland heeft voor de lange termijn een kantoor Almere mijn voorkeur, in plaats van een *kantoor Lelystad*. Voorlopig zal wel - gelet op de beoogde kwaliteitsimpuls - een MGO-pakket naar Lelystad (naast Apeldoorn en Zwolle) worden overgebracht. In de daarvoor noodzakelijke behandelcapaciteit zal in de komende jaren door gerichte werving en selectie moeten worden voorzien, omdat vanwege de toedelingsregels toedeling van medewerkers van de eenheid GO-Arnhem aan het kantoor Lelystad niet realiseerbaar is (onbereikbaar). Zolang de personele capaciteit in Lelystad nog ontoereikend is, zullen de entiteiten voor Lelystad worden behandeld door medewerkers van de regio-eenheid Rivierenland die tewerkgesteld blijven in Arnhem. Het veranderteam van de regio-eenheid Randmeren heeft hierover afspraken gemaakt met het veranderteam van de regio-eenheid Rivierenland. De aansturing zal wel

vanuit Lelystad plaatsvinden en de verantwoordelijkheid voor de behandeling ligt vanzelfsprekend geheel bij het management van Belastingdienst/Randmeren.

De toedeling van medewerkers van de eenheid GO-Arnhem aan *kantoor Apeldoorn* lijkt, met het oog op de toedelingsregels, wel realiseerbaar. Echter, in verband met de huisvestingssituatie kan de fysieke overplaatsing van medewerkers naar kantoor Apeldoorn eerst in 2004 plaatsvinden. Daarom blijven de posten van de eenheid GO-Arnhem die bestemd zijn voor het kantoor Apeldoorn voorlopig eveneens in Arnhem behandeld. Ook hierover hebben de beide veranderteams afspraken gemaakt. En ook hier liggen aansturing en verantwoordelijkheid voor de behandeling vanzelfsprekend geheel bij het management van Belastingdienst/Randmeren.

Ik merk tenslotte nog op dat vanuit de eenheid GO-Almelo voldoende personeel geleverd kan worden aan het *kantoor Zwolle*.

De veranderteams hebben een begin gemaakt met het maken van afspraken. Met alle medewerkers van de O-, P- en GO-medewerkers die in Arnhem zijn geplaatst wordt een gesprek gevoerd om alsnog te peilen of men eventueel elders zou willen werken. Verder is de afspraak gemaakt dat Belastingdienst/Rivierenland het P-werkpakket van de huidige vestiging Arnhem blijft uitvoeren ten behoeve van Belastingdienst/Randmeren.

Het door Belastingdienst/Rivierenland aan Belastingdienst/Randmeren over te dragen P- en MGO-pakket wordt voorlopig (tot respectievelijk 31 december 2003 en 30 juni 2003) nog behandeld door Belastingdienst/Rivierenland.

Het met deze werkzaamheden gemoeide capaciteitsbeslag wordt gefixeerd op het aantal met de behandeling van deze pakketten gemoeide formatieplaatsen, in casu 74 (P: 30, MGO: 44). Op dit capaciteitsbeslag worden de aan Belastingdienst/Randmeren toegedeelde medewerkers, die voor de omslag werkzaam waren op een donoreenheid van Belastingdienst/Rivierenland in mindering gebracht (14). De met deze 60 fte's gepaard gaande kosten worden omgerekend tegen de voor 2003 vastgestelde formatiemiddelsommen.

Verder zijn tussen regio-eenheden Rivierenland en Randmeren nog de volgende aanvullende afspraken gemaakt.

- Met betrekking tot de budgetoverheveling van de regio's Randmeren en Rivierenland wordt periodiek gekeken hoeveel van de geplande formatietoedeling inmiddels daadwerkelijk d.m.v. personele toedeling heeft plaatsgevonden. Maandelijks wordt de stand vastgesteld en er wordt per maand overgeheveld.
- Naast de verrekening van de personele kosten, zullen ook personeelsgerelateerde (materiële) kosten worden doorberekend. Dit i.v.m. het feit dat veelal de vastgestelde formatie als sleutel bij de verdeling is gebruikt.
- De regio Rivierenland zal de overeenkomst tussen de regio's uitwerken. Deze overeenkomst zal door beide MT's worden ondertekend.

Belastingdienst/Oost

Het veranderteam koos voor drie kantoren: twee ervan zijn geconcentreerd (Almelo¹² en Enschede) en een 'virtueel' kantoor (de Graafschap). Dat wil zeggen een in totaliteit zelfdragend kantoor bestaande uit vestigingen/werklocaties in Doetinchem, Zutphen en Winterswijk.

Ik heb bezwaren tegen het virtuele kantoor en heb daarover met het veranderteam gesproken. Dit heeft geleid tot de volgende aanpassingen en afspraken:

- de medewerkers die *niet* in de dienstverlening werkzaam zijn, gaan - als de nieuwbouw in Almelo naar verwachting medio 2004 gereed is - naar Almelo en Enschede;
- de dienstverleningsfunctie blijft in Hengelo, waarbij het de bedoeling is in Hengelo te komen tot concentratie van telefonie (callcenter);
- de comptabiliteitsfunctie blijft gepositioneerd in Hengelo en Zutphen;
- in plaats van een virtueel kantoor 'de Graafschap' wordt gekozen voor de inrichting van één zelfdragend kantoor, namelijk in Doetinchem. Daar komt uiteindelijk ook een MGO-pakket. Vooruitlopend daarop zal in de tussentijd nog wel een MGO-pakket in Winterswijk worden behandeld. Dat wil zeggen dat de aansturing plaatsvindt vanuit Winterswijk en dat vanuit eenheden GO-Almelo en GO-Arnhem op korte termijn naar verwachting ook heffers overgaan naar Winterswijk;
- op termijn worden de vestigingen in Winterswijk en Zutphen opgeheven. Over de daadwerkelijke uitvoering van dit besluit zal op grond van artikel 25, vijfde lid van de Wet op de ondernemingsraden nog een advies worden gevraagd aan de dan vigerende medezeggenschap.

Belastingdienst/Limburg

Het veranderteam had in het veranderplan voor een tamelijk open groeimodel voor ogen dat zich meer baseert op bij- en omscholing van medewerkers dan op verplaatsing van medewerkers.

In de richting van het veranderteam heb ik aangegeven dat dit open groeimodel niet mijn instemming heeft, gezien de gekozen hoofdlijn die uitgaat van zelfdragende kantoren. Het veranderteam heeft zich vervolgens opnieuw verstaan met voorbereidingscommissie. Dit overleg heeft uiteindelijk geleid tot overeenstemming en geleid tot afspraken met betrekking tot de personele toedeling die immers vertraging had opgelopen. Hierover zijn de medewerkers op 28 oktober geïnformeerd. Het voorlopig plaatsingsplan is op 22 november aan het PAC voorgelegd. Daarin zijn de medewerkers toegedeeld op basis van de toedelingsregels 1 en 2. Het PAC heeft ingestemd met het voorlopig plaatsingsplan.

¹² in Deventer is een aparte werklocatie van dit kantoor voor B/CLO (voorheen: B/ICT)

Belastingdienst/Holland-Midden

Het veranderteam had de bedoeling om medewerkers van de eenheid P-Amsterdam te huisvesten in Haarlem omdat instroom (en huisvesting) van medewerkers van de eenheid GO-Haarlem in het nieuwe gebouw Hoofddorp prioriteit heeft.

Ik hecht zeer aan de kwaliteitsimpuls in het MGO-pakket en daarmee aan het daadwerkelijk verplaatsen van medewerkers van de eenheid GO-Haarlem. Maar huisvesting van medewerkers van de eenheid P-Amsterdam in Haarlem vind ik geen goede keus. Gelukkig is alsnog een oplossing gevonden en is de vrees dat medewerkers van P-Amsterdam naar Haarlem zouden gaan, ongegrond. Zij blijven in Amsterdam waar plaats voor hen is, zij het aan de krappe kant.

Belastingdienst/Holland-Noord en Belastingdienst/Douane Zuid

Volledigheidshalve memoreer ik nog twee andere kwesties.

In het veranderplan Belastingdienst/Noord-Holland stond een passage over de aansturing van de stafgroep en het bedrijfsbureau. Mede naar aanleiding van initiële reacties van de CGOR heeft het veranderteam op 16 oktober 2002 een addendum geschreven dat mijn instemming heeft.

Tussen het veranderteam Douane Zuid en de voorbereidingscommissie bestond een geschil van inzicht over het concentreren van de klantbehandelingsfunctie. Nader overleg hierover heeft tot overeenstemming geleid. Gaarne verwijst hiervoor naar de brief van het veranderteam dd 24 september 2002. Een afschrift van deze brief en van de aangepaste tekst van het veranderplan zijn aan de CGOR gezonden.

Overige opmerkingen op personeelsterrein

Strategische functionarissen

Met een aantal strategische functionarissen die niet in M1- of M2-teams instromen, zijn gesprekken gevoerd over hun toekomstige positie in de Belastingdienst. Zij hebben de gelegenheid voor zichzelf zinvolle en volwaardige alternatieve functies als perspectief te ontwikkelen. In de gesprekken worden alternatieven doorgesproken. De uitkomst daarvan zal zijn dat een aantal van hen werk zal gaan doen waarvoor nog geen functie(benaming) bestaat. Er kan een structurele dan wel tijdelijke functie ontstaan. Ontstaat een structurele functie dan zal ik deze instellen. Veranderteams kunnen overigens niet zelf nieuwe functies instellen. Dat is voorbehouden aan de DG Belastingdienst. Betrokkenen worden in de landelijke projectorganisatie geplaatst, zodat ik ze kan volgen en beoordelen bij hun werkzaamheden en verdere ontwikkeling.

Vanaf 1 januari 2003 is het Managementteam Belastingdienst verantwoordelijk voor de categorie strategische functionarissen (S15 en hoger). Echter, de medewerkers die momenteel als plaatsvervangende hoofden van eenheden (S14-functie) fungeren en in een functie op S14 worden

toebedeeld, blijven onder mijn verantwoordelijkheid.

Het MD- en TD-beleid zal de komende jaren geïntensiveerd worden en er zullen voorzieningen worden getroffen in de verzorgingsstructuur. De huidige AC- en DC-programma's worden geactualiseerd. Talent zal opgespoord en begeleid worden. Vanaf 2003 beschikt de Belastingdienst over zo'n 150 managementfuncties, 90 technische specialistische functies en zo'n 20 projectmanagementfuncties op strategisch niveau. Door mutaties en verloop biedt de dienst m.i. voor aankomend talent voldoende mogelijkheden voor een interessante loopbaan.

Teamleiders

In de personele toedeling zijn teamleiders toebedeeld naar leidinggevende functies met een gelijk salarisniveau. Eind dit jaar zal in de Groepsraad worden gesproken over de differentiaties in de niveaus van de leden van het collegiaal management op M2-niveau.

Al enkele malen is het onderwerp van competenties, verschillen in beloning en verantwoordelijkheden binnen de M2-teams aan de orde geweest, ook in de Groepsraad. Het is m.i. wenselijk dat de personele toedeling eerst helemaal is afgerond. Daarna kan in alle breedte de gedachtevorming omtrent functiestructuren, functiewaardering en verantwoordelijkheden plaatsvinden. Ik kan dan ook momenteel nog geen uitspraken doen over rechtspositionele aspecten.

Opleidingen

In de Kadernota 2003 is een additioneel opleidingsbudget van € 10 mln vrijgemaakt. Bij het afsluiten van de managementcontracten 2003 zal er expliciet rekening mee worden gehouden dat met het opleiden van medewerkers meer tijd gemoeid zal zijn. Overigens kunnen de opleidingen per regio-eenheid verschillen aangezien immers de regio-eenheden zelf hun opleidingsplannen invullen.

In het veranderplan van Belastingdienst/Limburg staat een passage over het werken met een puntenstelsel. Zo'n stelsel kan in de ogen van het veranderteam er aan bijdragen dat de medewerker zich meer bewust is van de eigen verantwoordelijkheid voor opleiding en vorming.

Na toelichting door het veranderteam ben ik tot de conclusie gekomen dat er geen zorg hoeft te zijn dat een dergelijk initiatief een rol gaat spelen in het rechtspositionele vlak. Het beoogde systeem kan naar mijn mening juist een praktisch handvat bieden om de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers beter vorm te geven. Ik wil daarom graag de verdere uitwerking afwachten voordat ik daarover – voorzover al nodig - een oordeel uitspreek. Ik wijs erop dat een dergelijk idee ook een aantal jaren geleden binnen de kring van hoofden P&O positief is beoordeeld.

Automatisering

ICT-voorzieningen zijn essentieel voor de inrichting van de kantoren van de regio-eenheden.

Teneinde voldoende overzicht te houden over de voortgang van de ICT-voorzieningen (en andere met de omslag samenhangende werkzaamheden) is een centrale regiegroep ingesteld.

Het programma Systemen Straks¹³ is ingericht om in de primair proces-systemen een aantal voorzieningen te realiseren. In de heffing- en inningsystemen zal de naamgeving van de nieuwe regio-eenheden en de kantoren via onderhoudsreleases worden ingebracht. Dit verloopt gefaseerd met als uiterste datum 1 juli 2003.

Overgang van posten naar nieuwe regio-eenheden (elektronische verhuizing) van de P- en O-klantgegevens, van de klantgegevens van GO en Douane is eveneens een onderdeel van het programma. Deze migratie vergt aanpassing van de autorisatieschema's voor de verschillende systemen en additionele geautomatiseerde ondersteuning. Het programma Systemen Straks beperkt zich tot de migratie van posten/entiteiten op regioniveau. De zgn. horizontale distributie binnen de regio's is een zaak die niet in de opdracht is opgenomen.

Eind 2002 bleek uit een praktijkonderzoek echter dat de elektronische verhuizing op veel grotere capaciteitsproblemen stuit dan voorzien. De snelheid waarmee elektronische klantgegevens kunnen worden verhuisd is overschat. Bovendien zijn problemen in relatie tot verschillende bestandsstructuren aan het licht gekomen. Het is duidelijk geworden dat de aanvankelijke planning geenszins is te realiseren. Momenteel wordt in samenwerking met de regiegroep gezocht naar oplossingen voor de gebleken capaciteitsproblemen en de vertraging in de migratie op regioniveau. Daardoor wordt gewerkt aan een opdracht aan B/CICT gericht op het uitvoeren ondersteunen van horizontale distributie binnen de regio. Uiteraard zal ik de medezeggenschapsorganen geregeld informeren over besluiten en ontwikkelingen op dit vlak. Ze betekenen ook dat bepaalde verhuizingen van werk en personeel geen doorgang kan vinden op de tijdstippen die in de veranderplannen werden genoemd. Ik zal de CGOR uiteraard op de hoogte houden van de resultaten van het project Elektronische verhuizing.

Huisvesting

Door verschuivingen van werkpakketten en medewerkers ontstaan in diverse panden die bij (een deel van) de regio-eenheden in gebruik zijn, ruimteproblemen. Daar staat tegenover dat in andere panden overschot aan ruimte ontstaat. In een aantal gevallen gaat het om bestaande ruimteproblematiek die nu door de veranderplannen sterker naar voren komt.

B/CFD heeft met alle veranderteams de huisvestingsvraag in de regio-eenheden geanalyseerd. Gezien de acute financiële situatie is uitvoering van deze wensen nagenoeg niet mogelijk. De uitvoering van de veranderplannen zal moeten plaatsvinden binnen de volgende kader:

- huisvesting in de bestaande gebouwen;
- de beschikbare indeling van de gebouwen blijft in principe gehandhaafd (slechts in uiterste noodzaak wordt overgegaan tot herindeling van de gebouwen);

¹³ vanaf 1 januari 2003: Programma Elektronische verhuizing

- de bestaande ruimte in de gebouwenvoorraad wordt zo intensief mogelijk benut (bijvoorbeeld door toepassing van pto-werkvormen en het gezamenlijk gebruik van werkplekken door medewerkers in de buitendienst).

Voor de realisatie van huisvestingswensen voor de periode tot 1 januari 2006 zal in de Huisvestingsnota 2003-2007 een planning worden opgenomen, voorzien van een financiële raming. Deze nota wordt opgesteld in overleg met de procesportefeuille facilitaire diensten. In de Kadernota 2003 is overigens een bedrag van € 4 mln gereserveerd ten behoeve van omstelkosten. Afgesproken is dat dit budget aangewend wordt in de sfeer van huisvesting en verhuizing.

BIJLAGE.

EEN PAAR NIEUWE WOORDEN EN HUN BETEKENIS

Kantoren

Ongeveer 2/3 van de medewerkers van de Belastingdienst werkt in één van de 13 belastingregio's of één van de vier douaneregio's. Zij worden aangeduid met: Belastingdienst/Haaglanden, Belastingdienst/Oost, Belastingdienst/Douane Noord enz. Een regio is gevestigd in een aantal kantoren. Onze huisstijl werkt dan ook met benamingen als Belastingdienst Haaglanden/kantoor Gouda of Belastingdienst/Douane Noord/kantoor Zwolle (zie ook www.belastingdienst.nl).

Groepsraad

De regio's en de landelijk werkende dienstonderdelen, zoals de FIOD-ECD, B/CICT enz., worden geleid door managementteams. Gemiddeld hebben die teams een omvang van zes mensen. De voorzitter van het managementteam is formeel gesproken eindverantwoordelijke voor het functioneren van het dienstonderdeel. Voor de Belastingdienst als geheel is er ook een managementteam dat wordt voorgezeten door de directeur-generaal. Alle voorzitters en de leden van het managementteam Belastingdienst vormen de Groepsraad. De Groepsraad, die maandelijks bij elkaar komt, stippelt de koers van de Belastingdienst uit en neemt de belangrijkste beleidsbeslissingen.

Processen

Processen zijn ketens van taken en activiteiten met een bepaald gemeenschappelijk doel. We maken onderscheid tussen primaire processen en ondersteunende processen. In onze primaire processen hanteren we als hoofdindeling: toezicht, dienstverlening en massale gegevensverwerking. In die processen ontstaan onze producten en diensten. Ondersteunende processen zorgen voor de voorzieningen die nodig zijn om de primaire processen te laten draaien. Denk aan automatiseringstoepassingen, opleidingen, budgetten, enzovoorts. Het is de bedoeling dat in de Belastingdienst straks de processen centraal staan waar het gaat om de inrichting en de besturing van de dienst.

Procesportefeuilles

Uitgaande van de hoofdindeling die hierboven is uitgelegd, zijn twaalf processen omschreven waarvan kan worden gezegd dat ze in totaliteit alles afdekken wat er in de Belastingdienst gebeurt. Dat zijn:

- Dienstverlening
- Rechtstoepassing
- Toezicht
- Douane
- Behandeling zeer grote ondernemingen
- Opsporing
- Massale gegevensverwerking
- Communicatie
- Informatie- en communicatietechnologie
- Facilitaire diensten
- Personeel en organisatie
- Bedrijfsvoering

De beleidsontwikkeling voor deze processen is een taak van de desbetreffende procesportefeuille. Die zijn samengesteld uit een lid van het managementteams van de regio's, van de landelijke eenheden van en het managementteam Belastingdienst. Het voorzitterschap wordt vervuld door een regiovertegenwoordiger. Daarmee wordt onderstreept dat de uitvoerende een belangrijke stem moet hebben bij in de beleidsontwikkeling. De procesportefeuilles rapporteren niet aan de Groepsraad maar zijn nevensgeschikt. Vooral de leden van het managementteam Belastingdienst houden de samenhang tussen de portefeuilles en de Groepsraad in de gaten.

Zelfsturing

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

Units

De nieuwe "blauwe" regio's zijn opgebouwd uit units: dat zijn procesgeoriënteerde werkverbanden die qua grootte uiteenlopen van zo'n 50 tot 100 medewerkers. We moeten er wel bij zeggen dat het woord

unit niet overal wordt gebruikt en de organisatie van de regio's niet uniform wordt geregeld. Maar in alle regio's zijn deze blokken wel te vinden. Ze leggen zich toe op dienstverlening, op toezicht niet-winst, op toezicht zeer grote ondernemingen enzovoorts. Ze zijn op hun beurt weer opgebouwd uit (zelfsturende) teams en staan onder leiding van een (unit)managementteam.

Collegiaal management

Tot nu toe werkte de Belastingdienst met het model van éénhoofdige leiding. Aan de bovenkant van de organisatie betekende dat ook integraal management. Dat wil zeggen dat de leidinggevende van een oude eenheid in z'n eentje verantwoordelijk was voor alles wat er maar speelde, voor zover het tot z'n bevoegdheid behoort. Omdat we echter die bevoegdheden steeds verder hebben uitgebreid, werd de managementopgave allengs wel erg complex om door één persoon afdoende vervuld te kunnen worden. Daarom werken we tegenwoordig met managementteams. Die zijn zo samengesteld dat aan de verschillende processen evenwichtig en met voldoende kennis van zaken aandacht kan worden besteed.

Rollen

Om de vele managementtaken goed te kunnen uitvoeren is het belangrijk dat de managementteams niet eenzijdig zijn samengesteld. Bij de vorming van de teams is het vertrekpunt geweest dat het management een aantal te onderscheiden rollen heeft te vervullen. Dat zijn:

- De dirigent: stimuleert eenheid en collegiale samenwerking
- De evaluator: houdt de behaalde resultaten en prestaties in de gaten
- De inrichter: verzorgt de inrichting van de werkprocessen
- De producent: zorgt ervoor dat de "schoorsteen blijft roken"
- De vakbaas: bekommert zich om de vaktechnische aangelegenheden
- De personeelsregisseur: let op alle personele aspecten

Door nu vanuit dat rollenpatroon de teams te gaan samenstellen, ontstaat een elkaar aanvullende, gevarieerde groep. Dat is nodig opdat alle aspecten van managementbeslissingen ook belicht worden.

Schaalvergroting

In de nieuwe opzet bestaat de Belastingdienst uit een beperkt aantal grote regionaal en landelijk werkende eenheden. Daarnaast is er in Den Haag nog het directoraat-generaal Belastingdienst. Dat is de stafdienst die de Groepsraad en het managementteam Belastingdienst ten dienste staat. Nu de doelgroepdirecties zijn opgeheven is er rechtstreeks contact tussen de uitvoerende eenheden en het landelijke bestuur. Het is de bedoeling dat het in dat contact alleen over hoofdlijnen gaat. Alle echt

uitvoerende aangelegenheden zijn een taak voor de eenheden. Omdat die een grotere omvang en een breder werkterrein hebben gekregen, hebben ze ook meer armslag om die taak op te pakken op een manier die het beste bij de eenheid past.

m0, m1, m2, m3

Collegiale managementteams zijn er op verschillende niveaus in de organisatie. Om ze van elkaar te onderscheiden, worden ze aangeduid met m0, enzovoorts. Het managementteam Belastingdienst is m0, het managementteam dat sturing geeft aan een regio-eenheid of een landelijk werkende eenheid is m1 en het managementteam dat leiding geeft aan units is m2. Een aantal landelijke eenheden kent ook nog een m3-laag maar dat zijn in het algemeen individuele functies.

Opdrachtenmanagement

In het opdrachtenmanagement wordt een verbinding gemaakt tussen de beleidsvorming en de uitvoering. Een goede verbinding is nodig om er voor te zorgen dat beleidsdoelen in de praktijk ook uitgevoerd kunnen worden. En omgekeerd dat de stem van de uitvoering ook doorklinkt in het beleid. Als het beleidsdoel bijvoorbeeld is om onze website te moderniseren, wordt dit in het opdrachtenmanagement verder uitgewerkt en wordt in een ontwikkelopdracht vastgelegd wat het B/CPP (onze landelijke eenheid voor product- en procesontwikkeling) moet gaan ontwerpen. Opdrachtenmanagement en B/CPP spelen dus een essentiële rol in het “uitvoeringsgeschikt” maken van beleidsbeslissingen.

Kennisgroepen

Het opdrachtenmanagement was een taak die tot nu toe thuishoorde bij de doelgroepdirecties. Voor zover het opdrachtenmanagement zich richt op grote en meerjarige ontwikkelingen is het nu belegd op het directoraat-generaal Belastingdienst. Er moet echter ook veel onderhoud verricht worden. Dergelijke opdrachten komen tot stand in de kennisgroepen. Kennisgroepen kenden wij al op het gebied van de rechtstoepassing. Er is nu ook een groot aantal kennisgroepen op andere procesgebieden ingesteld. Het zijn groepen die dicht bij de praktijk staan en zich richten op de noodzakelijke coördinatie in de uitvoering (eenheid van beleid en uitvoering), met het snel en flexibel oplossen van fouten en verstoringen en met het in kaart brengen en analyseren van risico's (nodig voor een goed selectiesysteem). Kennisgroepen hebben een kleine vaste kern van medewerkers die naar behoefte aangevuld kan worden vanuit de praktijk.