

Directoraat-Generaal Belastingdienst

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum
2 februari 2007

Uw brief (Kenmerk)

Ons kenmerk
DGB 2006-6424

Onderwerp:

Rapport 'Onderweg naar balans-doorlichting reorganisatie Belastingdienst'

Geachte voorzitter,

In zijn brief van 15 mei 2006 aan uw Kamer¹ heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën aangekondigd een joint-audit te laten uitvoeren naar de in de brief aangegeven aspecten van de reorganisatie van de Belastingdienst in 2003.

Het resultaat daarvan, het rapport 'Onderweg naar balans-doorlichting reorganisatie Belastingdienst' van de Auditdienst Financiën en KPMG, zend ik u hierbij toe.

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 worden respectievelijk de ontwikkelingen in en rond de reorganisatie, de effecten daarvan zoals ervaren door de geïnterviewden en de positionering van de Belastingdienst als lerende organisatie geschetst.

Hoofdstuk 5 geeft weer waar de Belastingdienst aan kan werken om zijn lerend vermogen beter in te zetten voor veranderingen in de toekomst.

Onderstaand vat ik de waarnemingen en conclusies van het onderzoeksteam samen, voorzien van mijn commentaar. Waar van belang, verwijs ik naar de brief van 15 mei 2006 teneinde die brief en het rapport in samenhang te kunnen bezien.

¹ TK, 30300 IX B, nr. 39 – vergaderjaar 2005-2006

1. resultaten

In hoofdstuk 2 constateert het onderzoeksteam dat de reorganisatie van de Belastingdienst de volgende resultaten heeft opgeleverd:

- De bestuurlijke tussenlaag is vervallen. Door het opheffen van de vijf doelgroepdirecties is een plattere organisatie ontstaan.
- Er zijn belasting- en douaneregio's gevormd. Door deze vorming zijn organisatieonderdelen ontstaan met voldoende omvang (gemiddeld 1200 medewerkers) om flexibel te kunnen en beter uitvoering te kunnen geven aan een evenwichtige klantbehandeling en balans in de rechtshandhaving.
- De besturing op basis van integrale managementteams is gerealiseerd.
- De beleidsbesturing en de control zijn horizontaal ingericht. De regiomanagers (de zogeheten M1-managers) hebben tevens een taak gekregen bij de landelijke besturing van de Belastingdienst. Er zijn procesportefeuilles, een groepsraad en controloverleggen ingericht om het beleid van de Belastingdienst vast te stellen.
- Zelfsturing voor medewerkers is geïntroduceerd als perspectief. Op sommige plaatsen is zelfsturing operationeel ingevoerd, maar op veel (nog) niet of ten dele.

De constatering van het onderzoeksteam komen overeen met de resultaten zoals die in de brief van 15 mei 2006 uitvoerig zijn beschreven. Ik heb daar niets aan toe te voegen.

2. ervaren en geconstateerde effecten

In hoofdstuk 3 groeperen de onderzoekers de ervaren en geconstateerde effecten naar drie thema's: effecten inrichting, effecten besturing en effecten medewerkers.

a. effecten inrichting

flexibiliteit

De onderzoekers constateren dat de schaalvergroting meer flexibiliteit heeft opgeleverd. Zij noemen een efficiëntere werkverdeling, het opvangen van pieken en dalen, concentratie van werkstromen en het gemakkelijker van functie wisselen voor medewerkers. Als nadelige effecten noemen zij het gevoel dat medewerkers hun werkomgeving de afgelopen jaren als minder overzichtelijk hebben ervaren en het feit dat de medewerkers hun oude netwerken zijn kwijtgeraakt.

Het na een reorganisatie opnieuw opbouwen van netwerken kost, zoals de

onderzoekers ook zelf opmerken, altijd enige tijd. Belangrijker lijkt het gemis aan overzicht. Bij een grotere flexibiliteit – een van de beoogde effecten van de reorganisatie – is minder overzicht wel enigszins inherent. Dat neemt niet weg dat met name voldoende aandacht van het management voor de medewerkers en hun werk, de werkomgeving inzichtelijker kan maken. De inmiddels toegenomen managementaandacht zal naar mijn vaste overtuiging een bijdrage gaan leveren aan het meer hanteerbaar maken van dit effect van flexibiliteit.

verkokering

De onderzoekers zien, na het opheffen van de doelgroepdirecties, nieuwe verkokeringssituaties ontstaan, waardoor managers de samenhang en het zicht op het totaal als minder duidelijk ervaren.

Het besturen van een grote organisatie zonder enige mate van verkoking is vrijwel uitgesloten. Toch is het noodzakelijk dat het management zicht houdt op de samenhang en het grotere geheel. Om dat te bereiken is inmiddels een aantal maatregelen genomen. Zo is het aantal procesportefeuilles teruggebracht en wordt steeds meer toegezien op het tijdig opheffen van tijdelijke overleggen als stuur- en werkgroepen. Daarnaast is het een taak van het managementteam Belastingdienst om te bevorderen dat de samenhang wel wordt ervaren. Daartoe brengt het team iedere week een dienstbezoek aan een regio of een facilitair onderdeel, waar met medewerkers en management wordt gesproken. Ook spreekt het managementteam van de Belastingdienst iedere week uitvoerig – een dagdeel – met een van de 25 managementteams van de dienst over hun regio of facilitaire dienst en de positie daarvan in het geheel. In de individuele beoordelingsgesprekken met de 150 managers van deze teams wordt nadrukkelijk gestuurd op verbreding van de ervaring, óf door middel van mobiliteit óf door het oppakken van landelijke 'klussen'. Ook worden inmiddels M1-managers van buiten de dienst aangetrokken (in ruim een jaar 20 van de 150 managers), die helpen om 'vaste gewoonten' ter discussie te stellen en de lijn van de Belastingdienst te bevragen.

uitvoeringscoördinatie

Het onderzoeksteam constateert dat het lastig is afspraken te implementeren in alle regio's. Het team legt de oorzaken daarvan bij de ruimte die de regio's hebben gekregen voor de inrichting van hun uitvoering en bij het gebrek aan formele bevoegdheden van de *uitvoeringskennisgroepen*.

De onderzoekers constateren ook dat de Belastingdienst wel bijstuurt op het moment dat de zaken niet goed lopen, zij het dat zij vinden dat er meer aandacht moet zijn voor het voorkomen van problemen.

Volgens het principe van horizontale sturing zijn het de managers van de regio's zelf die de afspraken maken om ze vervolgens ook zelf te implementeren. De uitvoeringskenniscapaciteiten dragen daarvoor de benodigde kennis en deskundigheid aan. Zij hebben inderdaad geen formele bevoegdheden, maar dat is ook niet de opzet: zij zouden dan immers een nieuwe managementlaag vormen, die juist met deze reorganisatie bewust is afgeschaft. De regio's hebben een zekere ruimte om afspraken te implementeren: de resultaten staan vast, maar de manier waarop die resultaten bereikt moeten worden, is voorbehouden aan de regio. Inmiddels werken de regio's steeds intensiever samen om de Belastingdienstbrede doelen te realiseren. Zoals al aangegeven in de brief van 15 mei 2006, gaat het dan om werk overnemen van elkaar, bijstand verlenen aan elkaar, maar ook om het elkaar meer aanspreken op de afgesproken resultaten. Deze ontwikkeling geeft mij het vertrouwen dat onaanvaardbare verschillen in aanpak tussen de regio's langzaam maar zeker tot het verleden (zijn) gaan behoren.

Wat betreft de tweede constatering van de onderzoekers – liever voorkómen van problemen dan bijsturen – het volgende.

Veruit de meeste problemen in de Belastingdienst vloeien voort uit de geautomatiseerde massale processen. Zoals alle grote organisaties in de wereld die vroeg zijn begonnen met automatisering van hun processen, heeft ook de Belastingdienst te maken met een inmiddels complex stelsel van applicaties en bestanden met grote volumes, complexe regelgeving en te veel onderlinge afhankelijkheid van systemen. Dat heeft als effect dat er relatief hoge onderhoudskosten mee gepaard gaan, dat implementatie van nieuwe wetgeving lang duurt en dat er veel fouten worden gemaakt. De Belastingdienst is bezig een programma te ontwikkelen, complexiteitsreductie in de ict genoemd, om de genoemde effecten aanzienlijk terug te dringen. Dat zal zo'n 5 à 10 jaar in beslag nemen, waarbij de prioriteit ligt bij de systemen die grote volumes raken, een hoge frequentie van verkeer kennen en qua wetgeving complex zijn of mutatiegevoelig zoals toeslagen, de inkomstenbelasting en de loonheffing.

b. effecten besturing

besluitvorming

De onderzoekers constateren dat door de keuze van deelname van regiomanagers aan de interne landelijke besluitvorming, het bewustzijn van de politieke sturing van de Belastingdienst groter is geworden. Tevens voelen de regiomanagers zich meer verantwoordelijk voor het functioneren van de dienst als totaal. Daarbij wordt aangetekend dat de besluitvorming en

afstemming traag en ingewikkeld verloopt.

Een van de belangrijkste redenen om over te stappen naar een horizontale besturing, was het gebrek aan gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming. De onderzoekers geven aan dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid is toegenomen. Dat past ook in het beeld dat in de brief van 15 mei 2006 aan u is beschreven.

Ik herken tegelijkertijd de bijeffecten in de totstandkoming van het beleid. Traagheid en complexiteit is weliswaar de prijs die bij de start van deze vorm van besturing wordt betaald, maar na enige tijd moet dit effect afnemen, omdat het onderlinge vertrouwen dan is gegroeid. Zoals ik al heb aangegeven bij het onderdeel 'verkokering' (bladzijde 3), neemt het aantal overlegorganen in de dienst inmiddels af. Zowel op managementniveau (procesportefeuilles, stuurgroepen e.d.) als op ondersteunend niveau (fiscale en uitvoeringskennisgroepen). Ik zal het management van de Belastingdienst zeker wijzen op de noodzaak om op dit punt permanent alert te blijven en te veel bureaucratie te vermijden, zonder te vervallen in de oude, te hiërarchische aansturing.

sturing en aanspreken

Managers en medewerkers leren werkende weg steeds beter met horizontale sturing omgaan, zo constateert het onderzoeksteam. Het wordt wel als verwarrend ervaren als het managementteam van de Belastingdienst ingrijpt.

In het verlengde hiervan stelt het onderzoeksteam vast dat aanspreken uitblijft wanneer afspraken niet worden nagekomen.

Horizontale sturing en het daarbij behorende aanspreken van collega's is een (nog) ongebruikelijk en niet gemakkelijk besturingsconcept. Het is verheugend om te ervaren dat de voordelen er van merkbaar zijn en ook door het onderzoeksteam worden geconstateerd. Zo'n concept heeft tijd nodig om zich te ontwikkelen, maar dat wil niet zeggen dat op momenten dat het concept het even laat afweten, ingrepen niet plaats kunnen vinden. Het managementteam van de Belastingdienst heeft de afgelopen drie jaar driemaal 'ingegrepen': bij het terugdringen van de fiscale kennisgroepen, bij het niet goed functioneren van de belastingtelefoon en bij de start van het uitbetalen van de toeslagen. In alle gevallen is dat gebeurd in nauw overleg met de bewindslieden. Ik onderschrijf horizontale sturing, maar ik verwacht ook dat op momenten van falen daarvan, de dienst, op welke wijze dan ook, de juiste beslissingen neemt. Ik onderschrijf daarom ook de constatering van de voormalige staatssecretaris in zijn brief van 15 mei 2006, dat horizontale sturing verticale sturing soms niet uitsluit.

Naar mijn overtuiging heeft het totale management van de Belastingdienst het nieuwe concept zodanig goed opgepakt, dat slechts een enkele keer behoefde te worden ingegrepen. Dat geeft mij tevens de overtuiging dat ingrepen van mijn kant op de verdere ontwikkeling niet nodig zijn.

M2-management

De onderzoekers stellen vast dat het M2-management (de teamleiders) nog steeds in een spagaat zit. Wel constateert het team dat deze managers ervaren dat zij gegroeid zijn in hun rol.

In de brief van 15 mei 2006 staat uitvoerig de worsteling van de teamleiders en het aanvankelijke gebrek aan coaching en begeleiding beschreven. Ten opzicht van de situatie nu, heb ik daar niets aan toe te voegen.

Wel hecht ik er aan te benoemen dat in iedere organisatie het middelmanagement als van nature de spagaatrol krijgt opgedrongen, waarbij die rol in zekere zin ook niet te vermijden valt. Dat neemt niet weg dat het management van de regio's en de facilitaire onderdelen blijvend aandacht moet geven aan de ondersteuning van de teamleiders. Dat is een absolute voorwaarde om het M2-management de kans te geven hun taken goed uit te voeren en hun medewerkers het gevoel te geven dat zij serieus worden genomen.

3. effecten medewerkers

aandacht en druk

De onderzoekers constateren dat de Belastingdienst in korte tijd geconfronteerd werd om niet alleen taakstellingen door te voeren, maar ook nieuwe taken op zich te nemen. Door de energie en tijd die daar in zijn gaan zitten, ervaren medewerkers dat dit ten koste is gegaan van voldoende aandacht voor hen en hun primaire proces (aandacht). Ook ervaren de medewerkers dat zij minder aan hun eigenlijke werk toekomen door de cumulatie van werkzaamheden, taakstellingen, automatiseringsproblemen en reorganisatie (druk).

Ik wil zeker niet verhullen dat de medewerkers en het management van de Belastingdienst geen gemakkelijke periode achter de rug hebben.

In het rapport van de onderzoekers wordt echter niet scherp aangegeven in hoeverre een en ander is toe te rekenen aan de reorganisatie.

steun

De afgelopen jaren hebben managers minder tijd en aandacht gehad voor hun medewerkers, zo schrijven de onderzoekers.

De onderzoekers geven in hun rapport ook aan dat het management zich bewust is van verminderde aandacht en dat er maatregelen genomen zijn om meer verbinding tot stand te brengen.

Ik steun die initiatieven, maar ik wil wel tegelijkertijd een kanttekening plaatsen. Voor mij is het vooral van belang dat het M2-management zichtbaar en merkbaar aanwezig is voor de medewerkers. Daarbij is het ook van belang dat het M1-management de teamleiders voldoende ondersteunt. Door de schaalvergroting, die zijn waarde al bewezen heeft, is het naar mijn oordeel niet goed meer mogelijk dat het M1-management iedere dag zichtbaar is voor alle medewerkers. Het lijkt mij ook niet nodig, als deze managers maar wel op de juiste momenten aanwezig zijn. Het uitgangspunt om 50% van de tijd aan medewerkers en hun werk te besteden, lijkt mij een goede balans te weerspiegelen.

tot slot

Ter afsluiting bevelen de onderzoekers aan om in de verdere ontwikkeling van de Belastingdienst niet in 'oude patronen' en 'vertrouwde reflexen' te vervallen. Ik zal deze aanbeveling zeker ter harte nemen, maar wil dit in ieder geval niet betrekken op de suggestie van de onderzoekers om verticale sturing volledig in de ban te doen.

Ook acht ik de aanpak van het programma 'complexiteitsreductie in de ict', een voorbeeld van een gestructureerde wijze om problemen voor burgers en bedrijven te voorkomen.

De reorganisatie van de Belastingdienst heeft, zeker met de keuze voor schaalvergroting en horizontale besturing, zijn waarde al gehad. Het is nu de opdracht voor het management om het goede daarvan vast te houden en de ongewenste bijeffecten te reduceren. Ik denk daarbij met name aan de besluitvormingsprocessen, het elkaar meer aanspreken, de aandacht van de M1-managers voor hun teamleiders en medewerkers en het tijdig reflecteren op het bestaande. Gelet op de veerkracht en de inzet van de mensen die bij de Belastingdienst werken – medewerkers en managers – heb ik daar alle vertrouwen in.

Hoogachtend,
de minister van Financiën,

G. Zalm