



EINDVERSIE

Aan

prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**



notitie

Besturingsmodel Belastingdienst

Datum

24 januari 2016

Notienummer

2016-0000221582

Auteur

Dhr. A.W.H. van Leeuwen

Aanleiding

In juni 2016 heeft Hans Leijtens de heer Docters van Leeuwen gevraagd om aanbevelingen te doen naar de besturing van de Belastingdienst.

Hierbij ligt de nadruk op:

- het functioneren van de voormalige Raad van Bestuur van de Belastingdienst, inmiddels het MT Belastingdienst, zowel ten aanzien van het concern van de Belastingdienst als de Investeringsagenda;
- de rol van andere actoren zoals de staatssecretaris en SG ten aanzien van de Belastingdienst in het algemeen en de Investeringsagenda in het bijzonder;
- de relatie tussen de staatssecretaris & de Raad van Bestuur van de Belastingdienst en de SG & de Raad van Bestuur van de Belastingdienst in het algemeen en in de Investeringsagenda in het bijzonder;

Van half augustus tot oktober heeft er een onderbreking in het onderzoek plaatsgevonden wegens enkele operaties. Aan het begin van deze opdracht had ik mij voorgenomen twee dingen te doen:

- een besturingsmodel ontwerpen voor een beter MT met consensus;
- een begin van een veranderconcept en het begin van een tijdelijk bij dit concept. In de bijlage treft u hiervan een eerste opzet aan.

In deze notitie vindt u een voorstel voor een besturingsmodel van de Belastingdienst inclusief een aanzet voor de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarnaast worden een aantal aandachtspunten benoemd die verdere uitwerking behoeven. In de bijlage treft u een aanzet voor een veranderconcept aan.

Eerste belangrijke conclusie:

Een beslissing over de inrichting van het MT Belastingdienst is het meest urgent. Een verdeeld huis kan niet in stand blijven.

Kern

1.1 Waaron een nieuw besturingsmodel?

Het huidige model functioneert om een aantal redenen onvoldoende.

- De Raad van Bestuur (inmiddels MT Belastingdienst) is een model dat is afgeleid van het bedrijfsleven. De Belastingdienst is geen bedrijf en daardoor is de zeggingskracht van dit model zeer gering.
- Mede daardoor is sprake van een onheldere taakverdeling en afbakening.

Het is daarom nodig om te stoppen met het huidige model en de overstap te maken naar een nieuw model.

1.2 Historie

In alle gesprekken is ingegaan op de historie. Ik vat dit kort samen ook omdat er nog een onderzoek loopt van de heren Joustra en Borstlap naar de historie. Uit de gesprekken komen twee zaken naar voren:

- Men liep vast in tal en last en weinig effectieve communicatie met burgers en bedrijven. De huidige werkwijze was ongeschikt om dit probleem aan te pakken. Data & Analytics is als oplossing gezien voor deze problemen. Een aantal leden van de voormalige Raad van Bestuur is daar op gaan focussen. Dat men gebiologeerd is geraakt door de mogelijkheden van Data & Analytics is voorstelbaar. De inzet van Data & Analytics is een zeer goed idee.
- Men is er vanuit gegaan dat de dataschoning eenmaal gerealiseerd zelf zijn implementatie wel zou vinden in het apparaat en is dus onmiddellijk begonnen met het inboeken van opbrengsten. Aan de implementatie van de dataschoning zelf is noch per segment, noch per locatie aandacht besteed. Voor zover ik heb kunnen nagaan is van het gebruik maken van data slechts zeer beperkt gebruik gemaakt tot op heden in de operatie. Er is dus een stelsel van verantwoordelijkheden nodig dat er toe leidt dat zowel de productiesegmenten zoals MKB en Toeslagen als de locaties inzicht biedt in wat er van hen verwacht wordt (zie bijlage 1).

Tweede belangrijke conclusie

De verandering die is ingezet wordt door de belastingdienst medewerkers niet gevoeld als een verandering die van hen is. In combinatie met een brede vertrekregeling heeft dit geleid tot een zeer grote uitstroom van medewerkers. Er is nog geen plan voor een adequate instroom.

1.3 Inrichting Management Team Belastingdienst

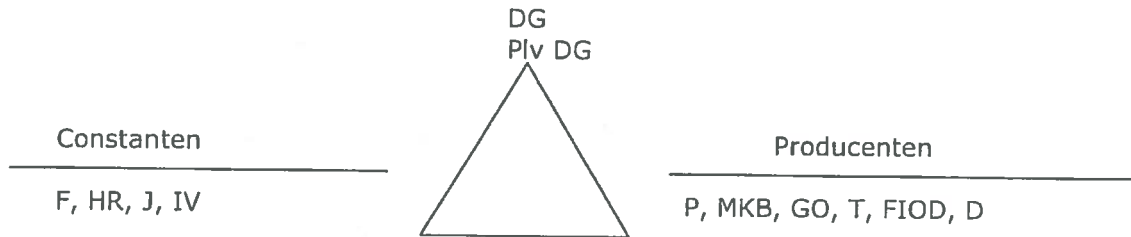
In het hierna volgende model is geprobeerd om het aantal managementlagen zo laag mogelijk te houden.

In het nieuwe besturingsmodel van de Belastingdienst dienen drie elementen herkenbaar terug te komen. Het betreft:

- de constanten

- de producenten
- de veranderaars

De DG en plv. DG vormen samen met de constanten het dagelijks bestuur.



Afbeelding 1: Weergave besturingsmodel

De constanten zijn de bestuurders met aandacht voor:

- Financien. Focus op: Kan dit?
- Personeel. Focus op: zij die het werk doen.
- Fiscaal en juridisch. Focus op: Mag dit?
- Informatievoorziening. Focus op: kunnen de systemen en programma's het aan?

De producenten vertegenwoordigen de segmenten van de Belastingdienst en hebben aandacht voor de uitvoerende processen. Hierbij worden de volgende zes producenten onderscheiden:

- Particulieren (P)
- Midden- en Kleinbedrijf (MKB)
- Grote Ondernemingen (GO)
- Toeslaggerechtigden
- Douane
- FIOD

Voor het Besturingsmodel wordt gekozen voor de naam Management Team Belastingdienst. In dit MT gaat elk lid over iets. Het is een hiërarchisch samenwerkingmodel waarin de staffunctie duidelijk is omljnd (zie voor omschrijving staf bijlage 2). De producenten nemen de leiding tenzij bevoegdheden gedelegeerd zijn aan de constanten. Wanneer bevoegdheden niet specifiek zijn toegekend dan is de hiërarchische baas (de DG, plv. DG en producenten) bevoegd.

Alle aan de top relevante functies zijn herkenbaar en zichtbaar voor de medewerkers, externe partijen en de departementsleiding. Nieuw in het model zijn de rol van plaatsvervangend directeur generaal, directeur personeel en de wijze waarop de staf wordt georganiseerd.

Het MT staat onder leiding van de directeur generaal. De DG is het eerste aanspreekpunt voor de politiek en heeft de algemene en hiërarchische leiding.

Omdat de verantwoordelijkheid voor de operatie bij de plv. DG wordt belegd is het niet langer nodig een directeur Belastingen&Toeslagen te hebben. De continuïteit en verandering binnen de operatie wordt hiermee op concernniveau belegd en niet langer op het niveau van Belastingen&Toeslagen. De besturing komt op deze manier ook dichterbij het Toekomstbestendig Orderingsmodel (TOM) waar begin 2016 voor gekozen is.

De plaatsvervangend directeur generaal (de plv. DG) heeft geen hiërarchische lijnen naar de organisatie. De plv. DG staat in hiërarchie wel boven de rest van het dagelijks bestuur. Hij houdt overzicht en opzicht over een aantal cruciale veranderprojecten. Hij is verantwoordelijk voor de totstandkoming van een veranderfilosofie die door de gehele organisatie gedragen kan worden. Hij is verantwoordelijk voor de verhouding tussen techniek en mens in de Belastingdienst en rapporteert aan het MT over de voortgang van belangrijke processen (zoals Switch). Hij is de eerste verantwoordelijke projectleider en geeft aanwijzingen aan de projectleiders van grote projecten.

De veranderstrategie die door de plv. DG wordt opgesteld dient de volgende elementen te bevatten:

- de manier waarop de burger wordt benaderd (antagonistisch, aanspreekbaar?);
- hoe wordt de politiek bediend rondom de veranderstrategie? (hoofdpijnen relatie met met name de staatssecretaris en de Tweede Kamer);
- de manier waarop omgegaan wordt met collega's en collegaorganisaties binnen de rijksdienst. Een taakverdeling met de DG is in deze noodzakelijk in verband met de omvang.

De verantwoordelijkheid voor de aansturing van DGBel zal worden toebedeeld aan de DG of de plv. DG. De politieke verantwoordelijkheid wordt verdeeld tussen de DG en de plv. DG.

Afhankelijk van de persoonlijke competenties van de DG en plv. DG kunnen de verantwoordelijkheden die hier zijn genoemd bij beide functionarissen worden belegd.

Met betrekking tot de producenten dient nog kritisch te worden gekeken naar de vertegenwoordiging van de verticalen (zoals Belastingtelefoon, Centrale Administratieve Processen, Centrum voor Facilitaire dienstverlening, Centrum voor Kennis en Communicatie). Dit dient te worden belegd bij de plv. DG of de producenten. Totdat de verandering goed op stoom is voorzichtig te zijn met het toedelen van taken aan de plv. DG.

De verbindende schakel tussen de constanten en producenten zijn de veranderaars. In dit model wordt deze rol ingevuld door de plv. DG. De veranderaars concentreren zich op de filosofie achter de verandering en leiden het veranderproces in goede banen. Zowel proces- als projectmatig.

1.4 Mandaat

Door de huidige MT leden is het belang onderstreept van een helder omschreven mandaat. Met name voor de producenten is van belang dat er heldere kaders zijn waarbinnen zelf keuzes kunnen worden gemaakt. Dit heeft met name betrekking op financiën, aannamebeleid en ruimte op het IV portfolio.

Daar de producenten het mandaat zelf zo belangrijk vinden verdient het aanbeveling om daar deze groep zelf verantwoordelijk voor te maken en ze een werkgroep te laten vormen. Zij dienen aan de hand van een vooraf vastgesteld format gezamenlijk elkaars mandaten te omschrijven. De HR en F kolom stellen dit format op.

De constanten maken het format voor het vaststellen van de mandaten. Hierbij dienen vier lagen van bevoegdheid te worden onderscheiden.

- De producent mag zelf beslissen, besluiten dienen wel administratief te worden vastgelegd.
- De producent mag zelf beslissen maar moet wel kennis geven aan hen die het raakt.
- De producent moet een besluit voorleggen aan hen die het aangaat en heeft instemming van hen nodig. Zonodig beslist de DG.
- De producent dient een besluit voor te leggen aan het MT of aan de leiding van het departement.

Zaken die veranderingen teweeg brengen dienen in het MT besproken te worden.

1.5 Het nut van een overkoepelend doel

In de gesprekken is duidelijk gebleken dat er niet alleen behoefte is aan een doelstelling als beter en goedkoper zoals in de investeringsagenda staat genoemd. Er is ook behoefte aan meer inhoudelijke oriëntatie op rechtmatigheid, begrijpelijkheid, klantvriendelijkheid en zo laag mogelijke perceptiekosten voor de burgers, bedrijven en overheid. Dit zou het raamwerk moeten zijn waaraan de projecten voor de investeringsagenda getoetst worden.

1.6 Gedeelde waarden

Een MT dat goed functioneert heeft de volgende kenmerken:

- Deelnemers aan het overleg zijn inhoudelijk goed voorbereid.
- Iedereen brengt tijdig zijn voornemens in wanneer deze anderen kunnen raken.
- Echte problemen en problemen die er aan dreigen te komen worden besproken.
- Er is sprake van evenwichtige besluitvorming. De DG moet er op kunnen vertrouwen dat er na bespreking geen surprises meer zijn rondom een onderwerp.
- De coördinatie van ingebrachte stukken vindt plaats door het MT lid dat het stuk inbrengt ter bespreking of besluitvorming (zie bijlage 2).

- Medeparafen worden enkel gevraagd aan collega's buiten de Belastingdienst zoals DGFZ of de SG.

Alle bestuurders dienen zich te committeren aan bovenstaande afspraken.

1.7 Vergaderfrequentie- en thema's

De constanten komen om de week bij elkaar. De andere week komt het gehele bestuur bijeen inclusief producenten. Tijdens dit brede overleg is er ruimte om een rondje te maken. Het is opdat iedereen voldoende au fait is, nodig dat elk MT lid dat wat relevant is in zijn verantwoordelijkheidsgebied kort weergeeft. Om praktische redenen verdient het aanbeveling zo'n rondje niet aan het begin van de vergadering te maken omdat men dan vaak gevangen wordt in details. Maar ook niet aan het einde omdat men dan de urgentie van het werk buiten de vergadering te sterkt voelt. Hierbij wordt een maximum aanbevolen van vier minuten per persoon. Blijkt een onderwerp meer tijd te kosten dan moet het worden geagendeerd als apart agendapunt.

Verder zijn bijeenkomsten noodzakelijk waar gesproken wordt over strategische onderwerpen (onder andere mandaat, overkoepelend doel, gedeelde waarden, visie op mensbeeld).

In de vergaderingen staat het belang van het concern centraal. Sturing op de onderdelen vindt plaats op het hierboven omschreven mandaat dat duidelijk afkadert welke middelen per onderdeel beschikbaar zijn.

Thema's die in het MT besproken dienen te worden:

- hoe kijken de bestuurders naar de organisatie;
- hoe kijken de bestuurders naar de verandering;
- politieke ontwikkelingen (Kamervragen, debatten, (internationale) overleggen);
- publicitair gevoelige aangelegenheden;
- strategische doelstellingen;
- mensbeeld intern (welke vrijheid krijgen onze professionals) en extern;
- samenwerking met interne en externe partijen (inclusief overheden en stakeholdersissues);
- lijnsturing versus programma-/projectsturing danwel continuïteit versus vernieuwing;
- handhavingsregie;
- planning & controlcyclus strategisch, tactisch en operationeel (inclusief formatie, begroting, verantwoording en jaarplan);
- informatiegestuurd werken;
- strategisch personeelsbeleid (inclusief talentenontwikkeling, leiderschap en ontwikkelstrategie);

- Bij een moedig personeelsbeleid hoort ook het afscheid nemen van collega's waar het al te lang mee geprobeerd is.
- Waaraan merken de medewerkers dat het MT de Belastingdienst leidt?

2. Investeringsagenda

Het is moeilijk om onderscheid te maken tussen continuïteit en de investeringsagenda.

Er is behoefte aan:

- Een heldere, natuurlijke omschrijving van de hoofdlijnen van de investeringsagenda waarin de samenhang tussen de verschillende verandergebieden duidelijk naar voren komt.
- Een tijdslijn van de investeringsagenda.

Het is belangrijk dat alle medewerkers van de Belastingdienst in staat zijn om zijn plaats en taak in de reorganisatie die is ingezet met de investeringsagenda in een oogopslag kan afleiden (NASA uitgangspunt). MT leden dienen het verhaal van de verandering zelf in de organisatie te vertellen, voor te leven en voor te doen welke veranderingen nodig zijn tot op medewerkersniveau.

- Iedereen in de bestuursraad moet een project/taak in de verandering hebben. Dit dient duidelijk benoemd en vastgelegd te zijn.
- Daarnaast heb ik zeer goede ervaring met het bemensen van projecten met vrijwilligers. Dit activeert de verantwoordelijkheid en trekt mensen aan.

In de bijlagen bij deze notitie is een eerste opzet terug te vinden voor de opzet van het veranderconcept en de wijze van implementatie in de Belastingdienst en de inrichting van de staf.

[Redacted]
Was getekend, [Redacted]

[Redacted]
[Redacted] 29/11/16
Arthur Docters van Leeuwen.
[Redacted]

Bijlage 1: Vervolgstappen Investeringsagenda

Er dienen een aantal zaken te worden aangepakt om de investeringsagenda een extra impuls te geven. Er dient duidelijk te zijn wat het streefbeeld is, welke dynamiek wordt nagestreefd om daar te komen en hoe de implementatie vorm gegeven wordt.

1. Streefbeeld:

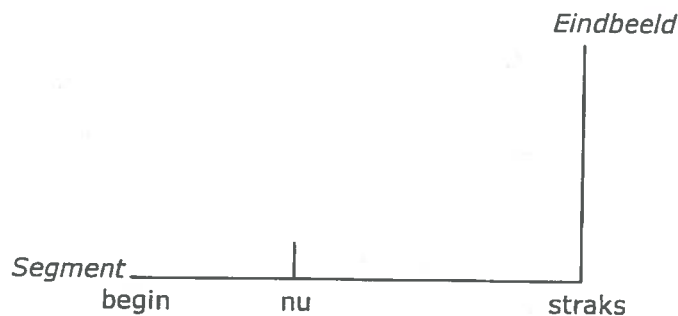
Het streefbeeld ofwel het veranderconcept dient antwoord te geven op de volgende vragen:

- A. Wat is er klaar als het klaar is in termen van constanten? Wat zijn kenmerken van de veranderingen op het punt van HR, J, F en IV?
- B. Wat merkt de burger in zijn diverse capaciteit? Wat verandert er voor : GO, MKB, Particulieren, FIOD, Douane en Toeslagen?

2. Implementatie:

Hoe komen we daar? De implementatie van de investeringsagenda gebeurt over drie assen.

1. Per segment dient helder te zijn wat er nodig is om het streefbeeld te realiseren. Hier zijn duidelijke doelstellingen voor nodig waarbij de vraag centraal staat: wat is er klaar als het klaar is? Er worden per segment één of twee kwartiermakers aangesteld die dit beeld opstellen samen met de segmentdirecteuren en constant in de gaten houden en rapporteren aan het programmabureau om aansluiting tot de andere segmenten te garanderen.



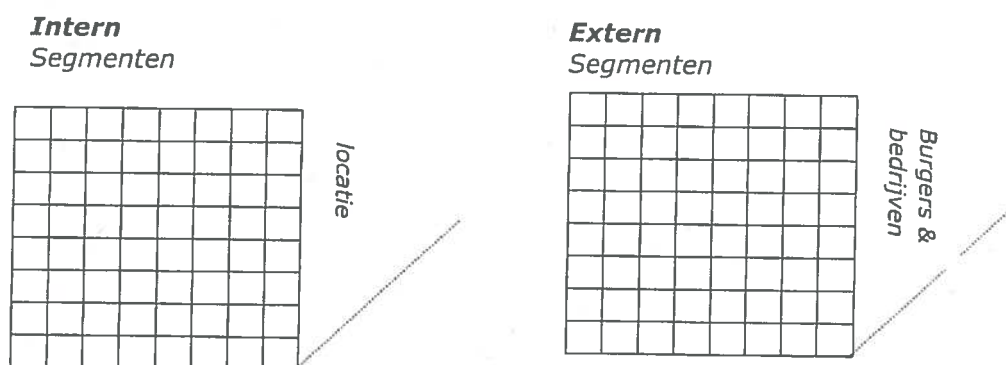
afbeelding 1: vaststellen einddoelen segmenten

2. Op elke locatie moet zichtbaar zijn dat de verandering is ingezet. Er worden op elke locatie implementatiemanagers aangesteld die bij de kwartiermakers van de segmenten ophalen wat er nodig is. Er wordt zo snel mogelijk gestart met pilots per locatie. Beginnen is gewoon beginnen!



afbeelding 2: wat is er nu geïmplementeerd cq. wat kan er overgenomen worden?

De combinatie van deze twee afbeeldingen leidt tot een foto met de stand van zaken van de reorganisatie op dit moment. Een dergelijke foto kan voor meerdere momenten gemaakt worden. Deze overzichten kunnen achter elkaar worden geplaatst wat uiteindelijk leidt tot een derde dimensie aan dit model: tijd. Het zou verstandig zijn een dergelijk plaatje ook voor de externe kant van de verandering te maken (ten opzichte van Burgers & Bedrijven). Hierbij zijn vragen van belang als: Wat voor veranderingen komen er de komende periode op burgers en bedrijven af? Wat gaat er dan hopelijk beter en hoe kan de burger helpen? Dit ziet er als volgt uit:



afbeelding 3: foto reorganisatie intern en extern.

Per segment en locatie kan de fase van de verandering worden ingevuld aan de hand van een cijfer. Ik denk dat de volgende fasen (met bijbehorende nummers) bij de verandering horen:

1. Geschoonde gegevens (Er zijn geschoonde gegevens beschikbaar?)
2. Modelleren (Wie gaat er/wordt er betrokken bij het modelleren? met de handhavingstrategie daar aan ten grondslag.)
3. Piloten (Wie gaat er piloten? Op welke locatie wordt gestart?)
4. Implementeren en uitrollen. Daar hoort niet later dan de uitrol bij dat de verantwoordelijkheidstoedeling helder is. De verandermanager kan niet de hiërarchisch verantwoordelijke zijn.
5. Implementatie is afgerond en klaar op alle locaties.

De verbinding van dit model naar het MT Belastingdienst verloopt via de kwartiermakers per segment en de implementatiemanagers per locatie.

Voor het borgen van het burgers en bedrijvenperspectief dient te verantwoordelijkheid ook duidelijk te worden belegd.

De verandermanagers en de segmentsmanagers komen elke zes weken bijeen. Zij spreken over welke projecten er op dit moment lopen, hoe de voortgang is en wat er op hen afkomt op de korte termijn. Dit overleg wordt voorgezeten door de plv. DG. Hij legt de verbinding tussen wat er moet veranderen en waar het moet veranderen en brengt de voortgang in het MT Belastingdienst in en waar nodig verder. Driemaal per jaar rapporteert de plv. DG over ontwikkelingen en het eindbeeld (Wat is er klaar als het klaar is?) per segment. Daarnaast rapporteert hij over de ontwikkeling per locatie met name de mate dat proeven die bij de een zijn uitgevoerd bij de ander kunnen worden geïmplementeerd. Tot slot rapporteert hij over de gevolgen voor de burgers en bedrijven naar aanleiding van de veranderingen. De staatssecretaris beslist welke rapportage naar het parlement gaat. Voorts lijkt een halfjaarlijkse rapportage geboden.

Derde belangrijke conclusie:

Begin met de implementatie!

- Zorg dat je per plaats en segment over drie maanden met iets begonnen bent.
- Beginnen met aannemen van nieuwe mensen. Begin met wat je al weet. Dit hoeven geen enorme aantallen te zijn: in elk geval per segment segmentmanagers en per locatie locatiemanagers. Dit zijn ongeveer 40 fte voor de veranderorganisatie.

Bijlage 2: Staf

Aanleiding

Op dit moment zijn er veel mensen betrokken vanuit de staf bij de voorbereiding van het MT. Het coördinatiemodel van het aanleveren en op niveau brengen van stukken dient te worden vereenvoudigd en ook het aantal actoren dient naar beneden te worden bijgesteld.

Kern

De DG moet beschikking hebben over een staf. Deze dient te bestaan uit twee tot drie personen die geen inhoudelijk oordeel over de stukken vellen maar wel kijken of de stukken die worden aangeleverd voldoende afgestemd zijn en op niveau zijn. Het verantwoordelijke MT lid geeft aan hoe er vooraf is afgestemd en welke aanpassingen daar uit zijn voortgekomen.

Verder kan elk MT lid één persoon aanwijzen om met de staf van de DG te communiceren.

Opmerkingen worden vooraf gebundeld door de staf. Als er voorafgaand aan de vergadering geen commentaar wordt ingeleverd bij de voorzitter dan worden er geen bezwaren verwacht bij de vergadering zelf. De agenda wordt 6 weken vooruit bijgehouden en gedeeld met het MT. De MT leden dienen zich verantwoordelijk te voelen voor de voorbereiding.

Als de agenda bezwaren oplevert dan zijn hier twee antwoorden op mogelijk:

- paar opmerkingen bij agendapunt, geen bezwaar tegen goedkeuring na verwerking.
- serieuze bezwaren. Bij twee leden met bezwaar op een agendapunt wordt het agendapunt uitgesteld en teruggegeven aan de inbrenger voor afstemming.

Discipline is vereist:

- agendapunten dienen tijdig te worden aangeleverd
- de inbrenger is verantwoordelijk.

De DG is verantwoordelijk voor de voortgang. Als het nodig is neemt de plaatsvervangend DG initiatieven.

Bijlage 3: lijst met geïnterviewde personen

Vanwege de privacy van betrokkenen, wordt deze lijst niet openbaar gemaakt.