

Bijlage 4 bij brief DGB/2012/7822
Memo MTBR MLTP Belastingregio's

Memo MLTP Belastingregio's -
voorgenomen richting 'Concentreren,
tenzij'

- versie 1.0 -

Aan MT Belastingregio's

Van Hans Blokpoel

Datum 15 februari 2012

Kenmerk

Kopieën aan

Met dit memo geven we inzicht in de richting die de uitwerking van het uitgangspunt 'concentreren, tenzij' heeft opgeleverd voor de Belastingregio's. Deze richting is bepaald met de kennis van vandaag, zowel op inhoud als qua proces. Op die manier is inzichtelijk waar we nu staan. Gezien de impact van de plannen op onze medewerkers hechten we eraan de komende periode de richting en de gesprekken hierover eenduidig en zorgvuldig te blijven delen.

Woord vooraf

De voorliggende memo is het begin van een dialoog over de keuze voor concentratie binnen de Belastingregio's. Tot nu toe is hier vooral binnen het MT Belastingregio's en de landelijke segmentoverleggen over gesproken. Vanuit het MT Belastingregio's ligt er nu een denkrichting die we willen delen en bespreken. Op 15 februari heeft een verkennend gesprek met de medezeggenschap (TGOR) plaatsgevonden. Insteek was om te toetsen of de denkrichting voldoende (inhoudelijke) basis biedt om hier samen aan verder te werken. Het antwoord daarop is ja. Daarmee vinden we het ook het moment om de rest van de organisatie op de hoogte te brengen van de plannen die er nu liggen. Dit betekent dat op 16 februari een communicatietraject start in de Belastingregio's.

Het is belangrijk om te benadrukken dat het gaat om een denkrichting.

Door te concentreren willen we efficiënter werken om zo een bijdrage te leveren aan de opgelegde taakstelling die de Belastingdienst als geheel heeft. Met concentreren kijken we dus deels naar cijfers, maar we zien ook een kans om de kwaliteit van ons werk te verbeteren en daarmee burgers en bedrijven beter te bedienen. Dit is geen eenvoudige opgave gezien de continuïteit die van ons wordt gevraagd, maar we hebben het vertrouwen in deze opdracht te slagen.

Namen het MT Belastingregio's

Hans Blokpoel

1. Achtergrond

Het Middellangetermijnplan Belastingregio's (MLTP BR) 2011-2015 dat afgelopen zomer is verschenen gaat over kiezen: "Over *de goede dingen doen*: wát doen we in 2016? En over *de dingen goed doen*: hóe doen we ons werk in 2016?" Inmiddels zouden we daar een vraag aan toe kunnen toevoegen: wáár doen we ons werk? In het MLTP BR kiezen we immers voor 'concentreren, tenzij' en 'virtueel werken, tenzij'. De vraag 'waar' is echter veel te beperkt als het alleen over fysieke locaties gaat. We kijken daarom vanuit allerlei invalshoeken naar ons werk, nu en in de komende jaren. De kernwaarden en keuzes in het MLTP BR, alsmede het Strategisch Personeelsplan (SPP) geven daarbij richting.

De afgelopen periode is in opdracht van het MT Belastingregio's een werkgroep bezig geweest om het uitgangspunt 'concentreren, tenzij' verder uit te werken. Deze werkgroep bestaat uit de regiodirecteuren Douwe van der Werff, Jan Hermans, Dick Frerichs en Jan Willem Millenaar, een aantal vertegenwoordigers van de meest betrokken segmenten (SMP en PDB) en een aantal medewerkers van het Landelijk Kantoor Belastingregio's (LKB). Na eerdere verkennende besprekingen heeft het MT Belastingregio's zich op 9 en 10 februari 2012 uitgesproken over het fysiek concentreren van een aantal werkstromen van de segmenten SMP (Semi Massale Processen) en PDB (Particulieren, Dienstverlening en Bezwaar). Het gaat op dit moment nog niet over een formeel voorgenomen besluit, maar wel over de te volgen richting. Hierover wordt momenteel ook het gesprek met de medezeggenschap (TGOR) gevoerd. Met betrekking tot de huisvesting zijn er afhankelijkheden met andere dienstonderdelen met wie we bijvoorbeeld samen in een pand zitten, (af)lopende huurcontracten etc. Deze zaken gaan we de komende periode verder uitdiepen.

2. Waarom 'Concentreren, tenzij'

In het MLTP BR is 'concentreren, tenzij' als belangrijk en toekomstvast inrichtingscriterium beschreven. De ervaring leert dat (fysieke) concentratie van werkzaamheden leidt tot verhoging van efficiency, vermindering van kwetsbaarheid in geval van schaarse kennis en ervaring, verhoging van effectiviteit, verbetering van kwaliteit en vermindering van het aantal fouten. Concentratie biedt ook focus van managementaandacht, garantie van eenduidigheid, minder versnippering en meer mogelijkheden voor procesoptimalisatie. Dit geldt ook voor de werkzaamheden van de Belastingregio's. Echter, niet alle werkzaamheden binnen de Belastingregio's komen in aanmerking voor fysieke concentratie. De 'tenzij' is van toepassing als:

- frequent fysiek contact nodig is met burgers en bedrijven
- regionale kennis relevant is voor het uitvoeren van toezicht op burgers en bedrijven
- onze producten op maat zijn gemaakt voor lokale behoeftes van burgers en bedrijven

Naast het fysiek concentreren van werkprocessen kunnen we ook kiezen voor bestuurlijke concentratie. Het werk wordt dan wel op verschillende plekken uitgevoerd (virtuele samenwerking), maar de bestuurlijke verantwoordelijkheid is op een centrale plek belegd.

2.1 Bijdrage aan kernwaarden Belastingregio's

In het MLTP BR staan vier kernwaarden benoemd die focus geven aan de missie 'eenvoudig aanspreekbaar'. Focus richting onze stakeholders (zoals de politiek en andere toezichthouders), richting burgers en bedrijven, op het vlak van onze processen en richting onze medewerkers.

Hoe draagt concentreren bij aan deze kernwaarden?

- *Burger en bedrijven centraal:* Door te concentreren werken we aan uniformering van werkstromen en daardoor aan gelijke behandeling van burgers en bedrijven
- *Gerechvaardigd vertrouwen:* Concentreren heeft een neutraal effect op gerechtvaardigd vertrouwen
- *Kostenefficiëntie:*

- Concentreren is een randvoorwaarde voor de benodigde efficiëntieverbetering om aan de taakstelling te kunnen voldoen -Minder kosten door minder werkplekken en kantoren
- *Aantrekkelijke werkgever:* -Een tijdelijk impact door verandering van locatie en/of werk -Verbeterde mogelijkheden voor ontwikkeling -Gezamenlijk gevoel om een effectieve en efficiënte bijdrage te leveren aan doelstellingen

NB 1. Impact burgers en bedrijven

Van onze voorgenomen plannen op het gebied van concentratie mogen burgers en bedrijven geen nadelige gevolgen ondervinden. Sterker nog, als we de focus op burgers en bedrijven meenemen in onze plannen voor procesoptimalisatie, dan gaan zij er profijt van krijgen. Zover zijn we nog niet, en we zullen zorgvuldig moeten zijn bij de uitvoering en transitie van onze processen: continuïteit en kwaliteit van ons werk zijn belangrijke pijlers.

NB 2. Impact medewerkers

We moeten de komende jaren ons werk met minder mensen doen. We beseffen dat dit een forse impact heeft op ons personeel. We hebben oog voor de inzet en betrokkenheid van velen, maar ook het realiteitsbesef dat we van een deel afscheid gaan nemen. Een deel van de krimp gaat via natuurlijk verloop. Voor andere collega's kijken we naar de mogelijkheden die er zijn op het gebied van doorstroom: naar toezicht, naar andere dienstonderdelen en ook naar uitstroom. We sluiten daarbij aan op de mogelijkheden en ambities van het personeelsbeleid voor de komende jaren (SPP): 'ambitieuw, maar haalbaar'. En we gaan daarbij stap voor stap op weg.

2.2 Optimaliseren van processen

Zoals aangegeven is concentreren een voorwaarde om processen te optimaliseren. Binnen de Belastingdienst hebben we inmiddels voldoende ervaring opgedaan met het concentreren van werkprocessen om deze stelling te kunnen onderbouwen. Voorbeelden zijn de callcenters van de Belastingtelefoon, kantoor Buitenland in Heerlen, CLO in Almelo, diverse grotere en kleinere specials etc. De lijn voor de komende jaren is om gelijksoortig werk dat niet regionaal gebonden is bij elkaar te brengen, fysiek of virtueel. Om daarbij meer rendement te halen uit concentratie zullen we procesoptimalisatie steviger moeten oppakken dan we tot nu toe hebben gedaan. Met PSU hebben we in dat opzicht al stappen gezet en dat heeft veel inzichten opgeleverd. We gaan nu een stap verder met de marktconforme standaard die belastingdienstbreed wordt opgepakt: LEAN.

2.3 Wat levert het op?

We hebben te maken met een zeer forse taakstelling, er is structureel aanzienlijk minder budget. Onze insteek is om efficiënter te werken, waardoor het mogelijk is om met minder mensen het werk te doen. Daarmee hebben we ook minder kantoorruimte nodig. Dit koppelen we aan de rijksbrede trend naar een compacte overheid om werkzaamheden uit te voeren op een beperkt aantal 'knooppunten' en we passen de mogelijkheden van 'het nieuwe werken' toe. De combinatie van deze zaken maakt dat we als Belastingregio's in 2016 met minder mensen op veel minder locaties zijn gehuisvest dan nu. Dat levert een forse besparing op. Om te kunnen concentreren moet er aan de nodige randvoorwaarden worden voldaan, een transitie brengt ook kosten met zich mee: Gebouwen moeten worden aangepast, medewerkers omgeschoold, een deel van de medewerkers gaat meer reizen etc. Ook moet de ICT op orde zijn. Lokale applicaties zijn daarbij een aandachtspunt (overdracht, sanering, inregelen centraal beheer etc). Deze veelal eenmalige investeringen op de korte termijn, wegen echter niet op tegen de structurele besparingen die een concentratiebeweging oplevert. NB Het is overigens geen koude optelsom van kosten en baten. We willen bij de in te zetten veranderingen juist ook de mogelijkheden gebruiken om te kijken naar de kwaliteit van ons werk. Dit is een belangrijk element voor veel medewerkers, maar ook burgers en bedrijven profiteren hiervan.

3. Concentreren werkstromen

De afgelopen periode heeft de werkgroep het thema 'concentreren, tenzij' steeds verder geconcretiseerd. Daarbij is gebruik gemaakt van input uit de segmenten en het MT Belastingregio's, alsmede het nodige cijfermateriaal uit onder andere SAP-TWR. Op basis van al het beschikbare materiaal en discussie hierover ligt er nu een ontwerp dat in grote lijnen beschrijft hoe we de komende jaren vanuit de bestaande situatie gaan concentreren. Daarbij is gekeken naar werkstromen, medewerkers en locaties. Wat zijn daarbij de beelden voor de segmenten?

MKB: concentreren, tenzij

Gezien de impact van de herinrichting MKB het afgelopen jaar, is het concentratie vraagstuk op dit moment minder ver uitgewerkt dan bij de andere segmenten. Dat gaat de komende periode gebeuren. Het voorlopige beeld is dat het toezichtsproces in nabijheid van bedrijven wordt uitgevoerd. Omdat deze door het hele land verspreid zitten, ligt het voor de hand het toezicht MKB ook over het hele land verspreid plaats te laten vinden. Een vraagstuk daarbij is onder meer hoe het toezicht in samenwerking met fiscale dienstverleners kan worden versterkt en vormgegeven. Daar zijn zeker ook vormen van concentratie bij mogelijk. Verder speelt ook voor het huidige segment MKB dat er nog efficiency winst kan worden behaald, onder andere door meer eenduidigheid in de manier van werken. De uitwerking voor het MKB wordt op korte termijn verder opgepakt, waarbij ook de mogelijkheden van Het Nieuwe Werken worden onderzocht.

Segment MGO/ZGO: bestuurlijk concentreren

Ook voor dit segment geldt dat in de komende periode een nadere uitwerking moet plaatsvinden van de thema's uit het MLTP. Er zal onderzocht worden wat de best passende afbakening is van posten waar individuele klantbehandeling aan de orde is, en posten waar vormen van collectieve klantbehandeling aan de orde zijn. De huidige segmenten MGO/ZGO en MKB gaan de plannen op dat vlak verder concretiseren, waarbij ook wordt gekeken naar de mogelijkheden van Het Nieuwe Werken. Met een relatief beperkt klantbestand, de geografische spreiding daarvan en specialistische kennis en contact vanuit medewerkers ligt het voor de hand om bij de individuele klantbehandeling te komen tot vormen van (bestuurlijke) concentratie. Daarbij zal worden gekeken naar een 'top' van bedrijven en een aantal specifieke sectoren.

*Segmenten SMP en PDB: fysiek concentreren**

De werkstromen van de huidige segmenten SMP (Semi Massale Processen) en PDB (Particulieren, Dienstverlening en Bezwaar) worden fysiek geconcentreerd, met uitzondering van de deurwaarders en de balies. Dit om de eerder beschreven procesoptimalisatie te bereiken. Deze optimalisatie is niet mogelijk als deze processen versnipperd over het land worden uitgevoerd, zoals nu veelal het geval is. Medewerkers worden straks gekoppeld aan 1 proces en 1 locatie. De denkrichting voor de processen binnen de huidige segmenten SMP en PDB is het meest concreet. Deze denkrichting houdt in dat een aantal van de hierna genoemde werkprocessen fysiek wordt geconcentreerd. Deze processen zijn opgebouwd als 'blokken' van ongeveer 250 FTE, op basis van verderop in dit memo beschreven principes. Daarbij is ook al nagedacht over de locatie waar een dergelijk blok kan worden geplaatst. Een belangrijke punt dat daarbij speelt is of er voldoende personele capaciteit is te organiseren op de betreffende locatie (nu en in de toekomst) om goede uitvoering van het betreffende proces te borgen. Het gaat om de volgende processen en locaties:

- Administratie Middelen: Amsterdam, Breda, Utrecht, Heerlen
- Bezwaar: Amsterdam, Eindhoven
- Invordering RIC: Amsterdam, Groningen
- IH Niet Winst: Arnhem, Den Haag
- Klantregistratie: Rotterdam
- Schenk- & Erfbelasting: Zwolle

Voor de zogeheten specials is de gedachte dat deze –merendeels- al landelijk zijn geconcentreerd. Verdere fysieke concentratie levert weinig efficiencywinst op. Het is van belang de keten van een special in stand te houden. Bij specials die nog niet zijn geconcentreerd valt te overwegen dit alsnog te doen, maar wel met gepaste prioriteit in verband met het beperkte efficiency potentieel. Specials die zijn gekoppeld aan Toezicht en/of MKB en MGO/ZGO worden niet meegenomen in de concentratie van de zogenaamde 'transactieprocessen'. Voor de 'grote' specials Buitenland en Auto betekent dat geen wijziging: deze blijven respectievelijk in Heerlen en Doetinchem.

Staf & management

Naast de 4 segmenten kijken we ook kritisch naar de staf en het management (M1 en M2). Bij de staf zijn zeker mogelijkheden op het gebied van concentratie en daarmee aan het leveren van een bijdrage aan de taakstelling. De staf wil zich meer richten naar centrale regie en kan zo minder regionaal gebonden zijn. Zo kan ook het werk anders en efficiënter worden ingedeeld. Als ondersteunende afdeling is de staf in de discussie over concentratie deels volgend op de besluitvorming rond de segmenten, maar kan zeker zelf ook vast stappen zetten. Concentratie heeft zeker ook impact voor het management. Als er minder medewerkers zijn, is er ook minder management nodig.

Ontwerpprincipes fysieke concentratie segmenten PDB en SMP*

In de discussie over fysieke concentratie binnen de segmenten SMP en PDB heeft het MT Belastingregio's een aantal principes vastgesteld om deze concentratiebeweging mee te 'richten':

Medewerker

- Een medewerker wordt gekoppeld aan één proces en één locatie
- Per concentratiebeweging wordt een afweging gemaakt tussen in-/door-/ uitstromen
- Er wordt gezocht naar een minimale 'mismatch' als het gaat om vraag en aanbod van personeel en een minimale opleidingsinspanning
- *Werkstroom*
- Synergie (kennis en/of capaciteit) als uitgangspunt voor bundeling
- Richtlijn: werkpakket-omvang is 250 FTE**
- Middelen administraties worden middelloverschrijdend bij elkaar geconcentreerd
- Alle PDB en SMP processen worden fysiek geconcentreerd, met uitzondering van de deurwaarderij en de balies

Locatie

- Al het werk wordt uitgevoerd in knooppunten
- Iedere concentratiebeweging, lopend en in de toekomst, is uitsluitend naar knooppunten toe
- Bestaande locaties gaan op in het dichtstbijzijnde knooppunt, tenzij
- Aflopende huurcontracten zijn mede bepalend voor het tempo
- Huidige beschikbare m² zijn niet bepalend voor concentratiebeweging

*Werkpakket voor 250 FTE***

Bij het concentreren van werkpakketten is gezocht naar een bepaalde maatvoering om mee te werken. De procesplaat van de Belastingdienst laat zien dat er (deel)processen zijn waar niet meer dan 12 FTE aan werken in het land, terwijl op het hoogste niveau processen zijn waar bijvoorbeeld 4500 FTE mee bezig zijn. Er is nu gekozen voor een maatvoering van 250 FTE. Bij deze maatvoering wordt rekening gehouden met een zekere menselijke maat. Bij de gemiddelde omvang van een team is uitgegaan van 25 FTE. 10 teams onder leiding van een M1-er vormen een bestuurlijke eenheid. Een dergelijke omvang zorgt voor behapbare en zelfstandige bestuurlijke eenheden. Deze maatvoering houdt in dat de processen die over het land zijn verdeeld en daarmee veel kleiner zijn dan 250 FTE worden samengevoegd tot een schaalniveau van zo'n 250 FTE. Wanneer een proces groter is dan 250 FTE geeft dit de mogelijkheid het proces in meerdere uniforme blokken op te delen. Voor medewerkers kan de concentratiebeweging nieuwe loopbaanperspectieven bieden. Waar in de huidige situatie slechts een betrekkelijk gering aantal mensen in een regio aan een bepaald proces werkt, is het gevolg dat deze mensen vaak steeds specialistischer worden en steeds minder mobiel. In blokken van 250 FTE is het makkelijker voor mensen om logische vervolgstappen in hun loopbaan te zetten.

4. Huisvesting: Werken vanuit knooppunten

De start van de bespreking over concentratie viel qua moment samen met het voorgenomen concentratiebeleid van –destijds– minister Donner: de rijksoverheid is gehuisvest op 12 rijksknooppunten. Hoewel deze gedachte tijdens het politieke proces gaandeweg is losgelaten, is de rijksbrede ontwikkeling richting een beperkt aantal knooppunten nog steeds relevant. Als Belastingdienst sluiten we hier bij aan. Sluiting van gebouwen levert enerzijds harde besparingen op, aan de andere kant biedt het mogelijkheden voor rijksoverheden om samenwerking te stimuleren. Voor een medewerker kan dit ook mogelijkheden bieden qua loopbaanontwikkeling.

In de discussie over 'waar' is naar allerlei variabelen gekeken: huidig en toekomstig arbeidspotentieel, beschikbare en benodigde kennis, (af)lopende huurcontracten, omscholing, reisafstand medewerkers, etc. Na uitvoerig overleg is de denkrichting nu de Belastingregio's op termijn in de volgende plaatsen te huisvesten:

Arnhem, Breda, Den Haag, Doetinchem, Eindhoven, Groningen, Groot-Amsterdam (Amsterdam, Hoofddorp, Hoorn), Leeuwarden, Roermond, Rotterdam, Twente (Enschede), Utrecht, Zeeland (plaats nntb), Zuidstad (Heerlen, Maastricht) en Zwolle.

Dit betekent dat de Belastingregio's zich de komende jaren gaan terugtrekken van de overige locaties waar de Belastingregio's nu zijn gehuisvest. Dit is wel een traject dat nader uitgewerkt moet worden, onder andere samen met B/CFD die werkt aan een masterplan huisvesting. Het tempo wordt mede bepaald door zaken als (af)lopende huurcontracten, huisvesting waar de Belastingregio's samen met andere dienstonderdelen in een pand zitten, verschillende panden in een stad etc. Afhankelijk van de verdere bespreking en besluitvorming in dit traject, wordt het tempo van realisatie duidelijker. Nu zijn er nog veel vragen op dat gebied.

5. Herinrichting besturing Belastingregio's

De managementstructuur volgt de vorm van de organisatie. We komen van een situatie met 13 regio's en zijn afgelopen jaar gekanteld naar 4 segmenten. De (oude) indeling naar regio's en de (nieuwe) indeling naar segmenten geeft 'spanning', het maakt duidelijkheid over besturingslijnen en verantwoordelijkheden lastig. In het MT Belastingregio's is daarom begin dit jaar een verkenning gestart hoe het besturingsmodel er anders (effectiever en efficiënter) uit kan zien. Het gesprek over de denkrichtingen ten aanzien van concentratie van processen is ook van invloed op de discussie over besturing. We kijken natuurlijk niet alleen naar het inrichten van de organisatie richting 2016. In het MLTP BR staat dat waarborgen van de continuïteit een van de belangrijkste opdrachten is. Zeker bij een organisatie die in beweging is, is dit belangrijk om op te blijven sturen. We houden daarom aandacht voor de huidige indeling en willen straks ook bestuurlijk klaar zijn voor de overdracht/transitie naar de nieuwe situatie. Aandacht houden voor going concern is een belangrijke succesfactor voor het slagen van een transitie.

6. Hoe verder?

Deze denkrichting met daarin de focus op de fysieke concentratie van de processen bij de segmenten SMP en PDB, is besproken binnen het MT Belastingregio's van 9 en 10 februari en op 15 februari met de medezeggenschap (TGOR). In overleg met de medezeggenschap zal worden toegewerkt naar een voorgenomen besluit, dat dan formeel aan de medezeggenschap wordt voorgelegd. Uiteraard kan pas na afronding van de formele besluitvorming worden overgegaan tot implementatie. Een tijdsplan is hier op dit moment nog niet voor te geven. Daarvoor is een verdere verdiepingsslag nodig en nadere afstemmen met andere dienstonderdelen etc. Wel is duidelijk dat dit de periode 2012-2016 gaat bestrijken. Als geheel staan we voor een majeure operatie die in allerlei opzichten complex is en waarin nog vele vragen beantwoord moeten worden. De mate van duidelijkheid, haalbaarheid en redelijkheid bepalen mede het tempo van dit proces.

Informatie

Voor informatie en vragen over concentratie verwijzen we naar de teamleiders en MT-leden in de regio. Ook zal via de interne lmedia (landelijk en regionaal) communicatie worden verzorgd.

Tot slot

Duidelijk is dat we de komende jaren veel flexibiliteit vragen van onze medewerkers: werk verschuift, gebouwen gaan dicht, we nemen afscheid van collega's. Het lijkt een somber perspectief in een economisch moeilijke fase. De impact van de plannen zal van persoon tot persoon verschillen. In een memo als dit kunnen we daar geen recht aan doen. We kunnen wel open zijn over de plannen die er liggen. Het is de kunst als leidinggevende dit verder persoonlijk op te pakken: richting en duidelijkheid geven waar het kan, maar ook een luisterend oor hebben, persoonlijke aandacht geven, ook in moeilijke situaties.

De plannen gaan ook uit van ambitie, van vertrouwen in eigen kracht en kunnen van de organisatie. We gaan aanwezige deskundigheid en betrokkenheid combineren met een open blik voor nieuwe ideeën en nieuwe collega's. Als dat alles samen gaat bewegen, ontstaat er ruimte voor nieuwe inzichten en mogelijkheden.

We hebben met elkaar de uitdaging onze toekomst vorm en inhoud te geven.