

Het herstructurerings- proces van de Belasting- dienst

Mr. P.W. de Kam en
Drs. R.J.M. van Wuijtswinkel

Samenvatting

Een steeds groter wordende discrepantie tussen de realiteit van alle dag en de werkwijzen van de Belastingdienst noopt vanaf medio jaren zeventig tot aanpassingen in het bedrijfsproces van de Belastingdienst. Aanpassingen waarvan in eerste instantie werd gedacht dat deze zich zouden beperken tot de primaire processen, de wijze van besturing en de bedrijfscultuur van deze dienst. Geleidelijk groeide het inzicht dat de nieuwe wijze van werken, waarbij een integrale, doelgroepgerichte benadering van de belastingplichtigen de middelgerichte benadering verving, alleen met aanpassingen in de organisatiestructuur kon worden gegarandeerd. Een herstructurering die per 1 juni 1992 formeel is afgerond. Een reorganisatie die, naast een verandering in de structuur, ook tot belangrijke aanpassingen binnen de logistieke processen, de gegevensstructurering en de inhoudelijke behandeling van de belastingplichtigen heeft geleid, waarbij met name de klantgerichte benadering centraal staat.

Aanleiding en beleidsreacties

In het midden van de jaren zeventig werd meer en meer duidelijk dat de fiscale fraude in Nederland een omvangrijk maatschappelijk probleem was geworden. Er was sprake van een duidelijke wijziging in de maatschappelijke opvattingen over het betalen van belasting.

Daarnaast was, als gevolg van de gestegen welvaart, het aantal belastingplichtigen sterk gegroeid. Als gevolg hiervan nam het takenpakket van de Belastingdienst explosief toe.

Binnen de Belastingdienst werd geconstateerd dat de reactie van de Belastingdienst op de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden niet altijd adequaat was. Dit vergrootte de kans op het verlies van een effectieve belastingheffing, -controle en -inning. Daarnaast was er te weinig aandacht voor en dienstverlening aan het publiek.

Het gedrag van de Belastingdienst kon in die tijd worden samengevat als traag en bureaucratisch. Een gedrag dat het risico in zich droeg dat de maatschappelijke ontwikkelingen de Belastingdienst verder van de samenleving zou brengen. Dit laatste moest voorkomen worden. De maatschappelijke ontwikkelingen en de beperkte effectiviteit van de Belastingdienst noopten tot een groot aantal beleidsaanpassingen.

De bewustwording dat beleidsaanpassingen noodzakelijk waren, beperkte zich niet alleen tot

Mr. P.W. de Kam studeerde Nederlands recht aan de Universiteit van Leiden. Werkzaam bij de Belastingdienst in verschillende beleids- en managementfuncties op het terrein van organisatie en automatisering. Thans directeur Planning, Financiën en Control van de Belastingdienst.

Drs. R.J.M. van Wuijtswinkel studeerde Economie aan de Katholieke Universiteit Brabant. Vanaf 1989 werkzaam bij het ministerie van Financiën. Thans op de directie Planning, Financiën en Control.

de Belastingdienst. Ook binnen de politiek werd duidelijk dat het beleid moest worden aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen.

Zo werd in 1976 aan de heer Van Bijsterveld gevraagd een onderzoek in te stellen naar de aard en omvang van de belastingfraude en werden enkele jaren later onder diens leiding de ISMO-rapporten opgesteld (Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik).

Bekijkt men de beleidsaanpassingen in de Belastingdienst zelf in de jaren tachtig dan kan gesteld worden dat sprake was van een dubbelzijdig veranderingsproces. Op grond van de studieresultaten van een aantal beleidsgroepen werden allereerst de primaire processen aangepast. Uitgangspunt hierin was dat een meer gedifferentieerde aanpak van de primaire processen (aanslagregeling, controle, invordering) nodig was. Er diende selectiever te worden gewerkt zodat aan de zwaarste en meest fraudegevoelige zaken diepgaander aandacht kon worden gegeven en de eenvoudige gevallen snel konden worden afgedaan. De werkwijze dat alle aangiften eenzelfde aandacht moesten krijgen (de 100%-filosofie) werd dus verlaten.

Bovendien werd de noodzaak onderstreept om fraudebestrijding niet alleen te zoeken in een grotere controledichtheid, zwaardere sancties en grotere bevoegdheden voor de fiscus, maar ook in een publiekgerichte opstelling.

Niet alleen de wijze waarop de primaire processen van de Belastingdienst werden uitgevoerd maar ook de wijze van besturing en de bestaande bedrijfscultuur (de waarden en normen) waren aan een integrale heroriëntatie onderhevig. Een centraal geleide bedrijfscultuur moest worden aangepast richting een meer decentrale en meer resultaatgerichte besturing, waarbij woorden als integraal management, planning en control, contractmanagement en decentralisatie centraal staan.

Aanvankelijk vond deze heroriëntatie op zowel de primaire processen als de wijze van besturing nog plaats onder de conditie dat de organisatiestructuur van de Belastingdienst een gegeven

was. Echter, met de verandering binnen de primaire processen, de noodzakelijk door te voeren veranderingen in de waarden en normen en de heroriëntatie op het terrein van de wetssystematiek, de internationalisatie, de demografie en technologie, groeide het inzicht dat dergelijke aanpassingen ook een aanpassing in de structuur van de Belastingdienst behoeften.

Wijzigingen in de structuur

De oude structuur van de Belastingdienst was middelgericht (belastingsoort) georganiseerd. Bovendien waren de processen controle, aanslagregeling en invordering gescheiden en verdeeld over 259 eenheden. Inspecties voor de heffing, ontvangkantoren voor de inning en de Rijksaccountantsdienst voor de controle (zie organogram bijlage I, p. 243).

De besturing was vrij gecompliceerd omdat de coördinatie van deze eenheden moest geschieden vanuit acht regionale directies naast enkele functionele directies (de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Directie Automatisering Rijksbelastingen en Opleidingsinstituten).

Deze organisatiestructuur had tot gevolg dat belastingplichtigen met veel eenheden van de Belastingdienst te maken kregen met daarbij een grote verscheidenheid in aanpak en procedures. Bestrijding van misbruik liep over veel schijven. Belastingplichtigen die dat wilden, konden in feite verschillende onderdelen van de Belastingdienst tegen elkaar uitspelen, omdat geen enkel onderdeel een totaal-overzicht had. Elke eenheid was slechts verantwoordelijk voor een deel van het proces.

Kortom, binnen de oude structuur was een consistent beleid met betrekking tot verschillende soorten belastingplichtigen c.q. doelgroepen moeilijk te realiseren.

Om deze nadelen op te heffen is bij de structuurwijziging gekozen voor het samenvoegen van belastingmiddelen en processtappen.

Een structuur die naar buiten gericht is, waarbij niet het interne proces centraal staat, maar de doelgroep waarop de heffing zich richt.

De omslag naar doelgroepen (in plaats van belastingsoorten en delen van een proces) als ordeningscriterium voor de organisatie is meteen het hoofdkenmerk van de structuurwijziging van de Belastingdienst. De Belastingdienst in de nieuwe structuur onderscheidt daarbij de doelgroepen Particulieren, Ondernemingen en Grote Ondernemingen. Daarnaast kent de Belastingdienst een aparte doelgroep Douane. Het bestuurlijk middenniveau bestaat uit vijf doelgroepdirecties (Particulieren, Ondernemingen Noord, Ondernemingen Zuid, Grote Ondernemingen, Douane). Onder deze directies vallen, na de voltooiing van de herstructurering, 101 nieuwe eenheden (zie organogram, bijlage II, p. 244), waaronder 12 gecombineerde eenheden Particulieren en Ondernemingen die zowel aan de Directie Particulieren als aan de Directies Ondernemingen zijn toegerekend.

Een ander belangrijk kenmerk van de structuurwijziging is dat de verschillende belastingsoorten en de verschillende werkprocessen (heffing, inning en controle) binnen één eenheid worden geïntegreerd. Hierdoor kan de belastingplichtige voor al zijn zaken terecht bij één eenheid. Tevens beschikt de eenheid hierdoor over alle relevante gegevens noodzakelijk voor een zo goed mogelijke behandeling van de belastingzaken van de belastingplichtige. Hiermee kan de fiscaal-technische kwaliteit van de behandeling van aangiften aanzienlijk verbeterd worden.

In de nieuwe structuur past ook een flexibeler bedrijfsbesturing. Een platte organisatiestructuur was hierbij één van de uitgangspunten.

Daarnaast moeten binnen duidelijk omschreven en controleerbare kaders de lokale eenheden zo zelfstandig mogelijk kunnen opereren waar het gaat om het inzetten van personeel, de organisatorische inrichting en de aanwending van de financiële budgetten.

Onlosmakelijk verbonden met de herstructurering van de operationele eenheden is dan ook een herschikking van bestuurlijke taken en bevoegdheden (ontvlechtingsoperatie). Oogmerk is dat de stafdirecties op het centrale niveau zich beperken tot taken in de sfeer van de ondersteuning van de politieke leiding alsmede tot het formuleren

van algemene beleidskaders en dat voortaan op directieniveau de volledige bedrijfsbesturing plaatsvindt met de Directeur-Generaal der Belastingen als voorzitter van de Directieraad.

De structuurwijziging vond in drie fasen plaats (eerste fase per 1 januari 1990, tweede fase per 1 januari 1991, derde fase per 1 januari 1992).

Gekozen is voor gefaseerde omslag in verband met risicospreiding (garanderen continuïteit belastingopbrengstenstroom). In verband met het niet tijdig gereed zijn van huisvesting zijn enkele eenheden per 1 juni 1992 volgens de nieuwe structuur gaan werken.

Voor de aanvang van de herstructurering ging het in totaal om 259 eenheden. Na voltooiing van de herstructurering zijn er 101 nieuwe eenheden: er is dus sprake van een aanzienlijke concentratie van de werkzaamheden. Dit betekent onder meer een zeer omvangrijke huisvestingsoperatie zowel fysiek (150 nieuw-, aan- en verbouwprojecten) als voor het personeel (andere reistijden, verhuizen, enzovoort), een bijna integrale hernieuwde toedeling van circa 30.000 medewerkers van oude naar nieuwe eenheden, bijscholing personeel, opnieuw benoemen/selecteren/opleiden van het management (aantal leidinggevende functies neemt fors af in verband met het verminderde aantal eenheden en in verband met een radicale vermindering van het aantal managementniveaus), grootschalige aanpassingen in de automatisering (onder andere van procesgerichte naar gegevensgerichte automatisering), en herijking van formaties.

Als methode van veranderen is – op de reorganisatie van de Douane na – gekozen voor een ontwikkelingsmodel: een ontwikkelingsmodel binnen de centrale kaders en uitgangspunten van een doelgroepgericht primair proces, een meer flexibele bedrijfsvoering en een platte en geconcentreerde organisatie. De Belastingdienst spreekt van een ingekaderd zoekproces. Bij een dergelijke aanpak staat het einddoel van het proces en de uitgangspunten van de herstructurering vast, maar niet de wijze waarop dit doel wordt bereikt. Van zeer gedetailleerde blauwdrukken is bewust afge-

zien in de overtuiging dat het proces dermate omvangrijk, complex en ingrijpend is dat de hierbij optredende problemen niet alle zijn te voorzien en beter gaandeweg kunnen worden opgelost. Als uitvloeisel van het ontwikkelingsmodel zijn eerst in 1988 loodseenheden ingesteld om het organisatieconcept verder te ontwikkelen en in te voeren en om ervaringen op te doen. Met het instellen van de loodseenheden is het veranderingsproces (na een studie en besluitvormingsfase) daadwerkelijk in gang gezet. Door te werken met loodseenheden kon met minder risico's gestart worden. Toen uit de ervaringen met de loodseenheden bleek dat de ingezette weg de juiste was, is deze weg ook voor de overige eenheden bewaand. Met ingang van 1 juni 1992 is de structuurwijziging formeel tot een afronding gekomen.

Herinrichting van het bedrijfsproces van de Belastingdienst

De herstructurering heeft, zoals reeds hiervoor is opgemerkt, niet alleen betrekking op aanpassingen van de structuur, maar omvat ook een herinrichting van het bedrijfsproces.

De herinrichting van het bedrijfsproces heeft ten doel de oriëntatie op de belastingplichtigen waarvoor de Belastingdienst heeft gekozen optimaal te kunnen ondersteunen.

Bij de herinrichting van het bedrijfsproces spelen drie elementen een belangrijke rol. In de eerste plaats betreft dit de logistiek processen, in de tweede plaats de gegevensstructurering en in de derde plaats de vormgeving van het inhoudelijke behandelproces.

Een kritische succesfactor voor het handelen van de Belastingdienst is de snelheid bij afhandelen. Voor de behandeling van aangiften, bezwaarschriften en verzoekschriften is een maximale doorlooptijd vastgesteld. Door korte doorlooptijden kunnen belastingplichtigen snel zekerheid krijgen over hun fiscale verplichtingen.

Snelheid van handelen bevordert bij de belastingplichtigen tevens het gevoel dat er bij de Belastingdienst aandacht is voor hun fiscale positie.

Om snelheid bij het afhandelen te realiseren is het nodig de logistieke processen rondom de

documentstromen en de geldstromen opnieuw af te stemmen. De Belastingdienst heeft er voor gekozen om de financiële verplichtingen die samenhangen met de belastingheffing zoveel mogelijk te ontkoppelen van de feitelijke beoordeling van de fiscale schuldpositie. Dit wordt bereikt door bij aanslagbelastingen, zoals de Inkomstenbelasting en de Vennootschapsbelasting, te werken met voorlopige aanslagen die zo goed mogelijk overeenstemmen met de materiële belastingschuld. Bij aangiftebelastingen, zoals de loon- en omzetbelasting wordt dit bereikt door de afdrachten per maand of per kwartaal. Op deze wijze wordt in budgettaire zin een belastingheffing gerealiseerd die optimaal aansluit bij het 'pay-as-you-earn' beginsel, zowel voor teruggaven als voor te betalen belasting.

De inhoudelijke beoordeling van de fiscale schuldpositie vindt vervolgens plaats op basis van de aangiften die worden ingediend.

Aan de oriëntatie op de belastingplichtigen ligt ten grondslag de gedachte dat door structurering van gegevens per belastingplichtige of per groep van belastingplichtigen die in een zeker verband met elkaar staan, een betere kwaliteit van de heffing kan worden bewerkstelligd. Enerzijds om zo misbruik en oneigenlijk gebruik beter te bestrijden en anderzijds om belastingplichtigen beter te kunnen ondersteunen bij het nakomen van hun fiscale verplichtingen. Uit deze oriëntatie vloeit de eis voort dat gegevens per belastingplichtige of per groep van belastingplichtigen zodanig gerangschikt worden dat ze ook in samenhang kunnen worden gehanteerd. Om aan deze eis te kunnen voldoen moest en moet de Belastingdienst zijn informatiesystemen volledig anders inrichten. Alle dossiers van belastingplichtigen, waarvan de heffing geïntegreerd moet plaatsvinden, omdat ze maatschappelijk, bestuurlijk, administratief of financieel in bepaalde mate zijn verbonden, moesten worden samengevoegd. Alleen dan is een geïntegreerde aanpak mogelijk.

De wijzigingen bij de aanpak van het inhoudelijke behandelproces, dat is gericht op het vaststellen van de fiscale schuld, vormen een derde element bij de herinrichting van de bedrijfsprocessen.

Vóór de herstructurering is het behandelproces in hoofdzaak 'documentgericht'. Dat wil zeggen afzonderlijke aangiften worden op juistheid en volledigheid gecontroleerd. De belastingplichtige vormt in feite een afgeleide bij dit proces. Thans staat de belastingplichtige centraal. Voor zover een overheidsorganisatie kan worden vergeleken met een commerciële organisatie kan je ook over klantgerichtheid spreken. Dit is intern vormgegeven via de klantbehandeling. De klantbehandeling varieert van het vlot afwikkelen van eenvoudige aangiften en vooroverleg tot intensief onderzoek van (geautomatiseerde) administraties van (grote) bedrijven, met het oog op de verlening van een vergunning (douane) of de controle op ingediende aangiften. Daarnaast speelt de beoordeling van andere fiscaal relevante omstandigheden die voor (toekomstige) aangiften van belang zijn, een grote rol. Doelstelling is dat de vereiste mate en vorm van aandacht tijdig wordt gegeven en dat de aanpak meer anticiperend in plaats van corrigerend is. De optimale mix van deze vormen en gradaties levert de adequate behandeling van het totale klantenbestand op. Optimaal wil zeggen: de mix die duidelijk preventief werkt door een zichtbare aanwezigheid en een voelbare pakkans, tot uiting komend in een effectieve uitvoering van de behandeling.

Het omschakelen van 'aangiftegericht' naar 'klantgericht' handelen leidt tot grote veranderingen in de functies bij de Belastingdienst. Relatiebeheer wordt thans als een apart taakgebied onderscheiden.

Benadering van belastingplichtige

De structuurwijziging en de herinrichting van het bedrijfsproces hebben ten doel een bijdrage te leveren aan het realiseren van de strategische doelstelling, die als volgt is geformuleerd:

'Het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen tot nakoming van de (fiscaal-)wettelijke verplichtingen'.

In de Belastingdienst vat men de met deze doelstelling samenhangende ideeën op het punt van de rechtshandhaving van de fiscale wetgeving

samen onder het woord compliance of fiscale burgerzin.

In plaats van interne gerichtheid op procedures en bevoegdheden dient er een externe gerichtheid te ontstaan op de belastingplichtigen. Dit houdt belangrijke culturele veranderingen in voor met name de medewerkers van de Belastingdienst. Het aankweken van een houding bij medewerkers om het leveren van kwaliteit ook te bezien vanuit het oogpunt van de belastingplichtigen is een eerste stap. De opstelling van een belastingplichtige wordt verder bepaald door de wijze waarop een medewerker van de Belastingdienst hem of haar tegemoet treedt. Dit zal in ieder geval met respect dienen te zijn. Vanuit deze intentie moet er aandacht zijn voor bijzondere omstandigheden bij de belastingplichtigen en moet er aandacht zijn voor de wens van belastingplichtigen om snel zekerheid te verkrijgen over fiscale aangelegenheden, bijvoorbeeld bij de start van een bedrijf, of bij vestiging hier te lande.

Bij een beleid dat gericht is op de belastingplichtige past de erkenning dat er wederkerigheid bestaat in de rechten en plichten tussen de Belastingdienst en belastingplichtige. Daarin past evenzeer het bevorderen van een betere rechtsbescherming van belastingplichtigen. Ruimhartig omgaan met klachten en het aanbieden van een goede dienstverlening kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een betere relatie met de belastingplichtige.

Natuurlijk moet de Belastingdienst ook een effectieve aanpak hebben met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik. Zonder een dergelijke aanpak zal bij de belastingplichtigen, die zich aan hun fiscale verplichtingen houden, snel de bereidheid afnemen dit te blijven doen. Werkzaamheden ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten mede worden gericht op het bewerkstelligen van preventie. Voor de medewerkers betekent dit dat men oog moet hebben voor het spanningsveld tussen het uitoefenen van (dwang)bevoegdheden en het inspeken op de bereidheid van belastingplichtigen om aan hun fiscale verplichtingen te voldoen. De cul-

tuurwijzigingen die samenhangen met de oriëntatie op de belastingplichtigen in plaats van de interne gerichtheid bereik je niet in enkele jaren. Dit onderdeel van het herstructureringsproces van de Belastingdienst vergt permanente aandacht.

Literatuur

Gerritsen, E. en M.C.J. van Breukelen, Planning en Control van de bedrijfsvoering: praktijkvoorbeeld Belastingdienst,

Openbaar Bestuur 1992, nr. 11.

Kam, P. de en Frits van den Berg, Van correctie naar preventie. Ervaringen van de Belastingdienst, *Openbaar Bestuur*, 1992, nr.10.

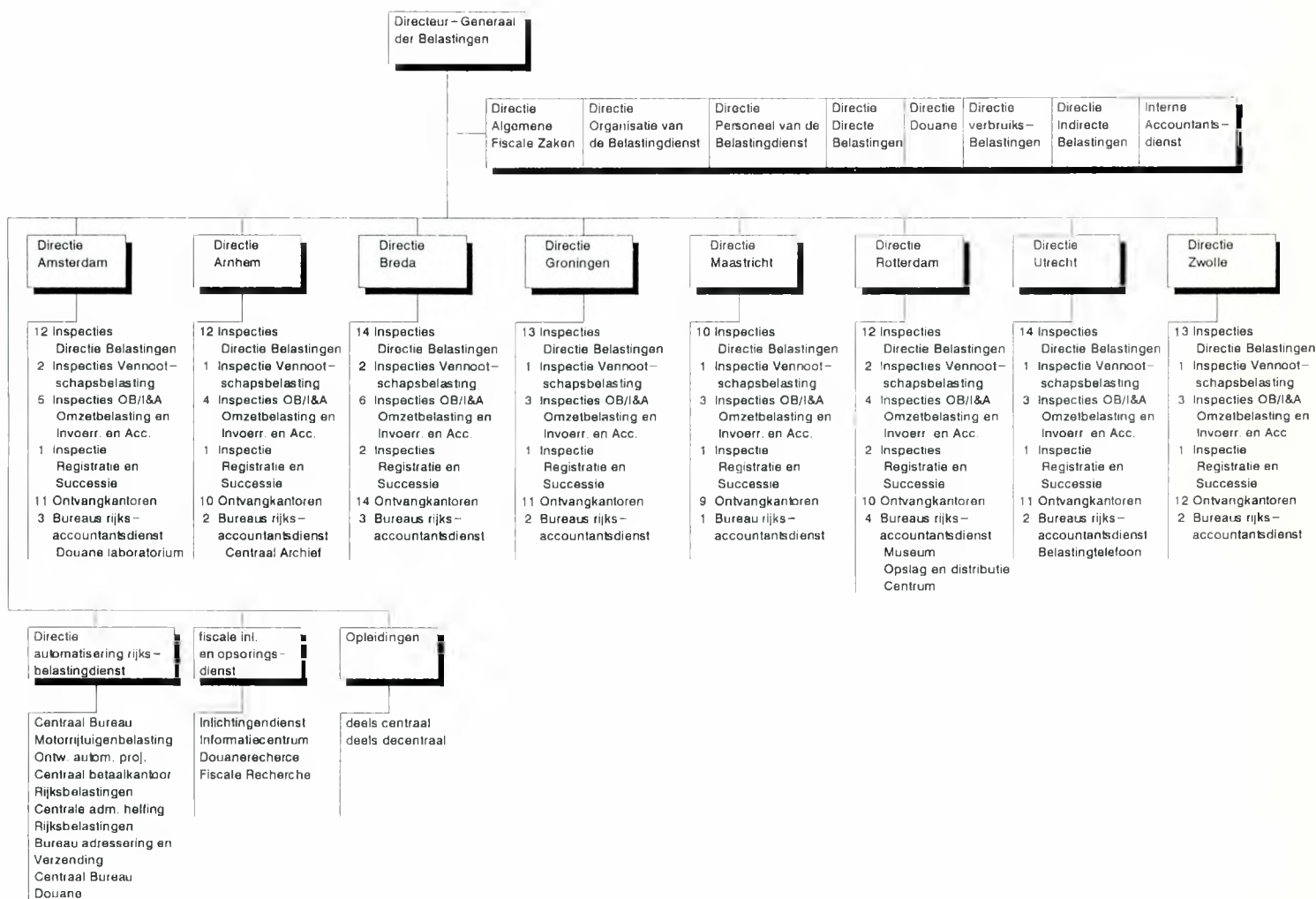
Maris, Drs. P.C. en mw. A.E.M. Vrouwenvelder, De Belastingdienst dichterbij, *TVVS*, 1989, nr. 89/8.

Rouwenhorst, J.A., Reorganisatie van de Belastingdienst, *De Naamloze Vennootschap*, 67, 1989, november.

Tuyl, Mr. B. van, Over Herstructurering, Dossier, themanummer *Concern en Fiscus*.

Wieringa, P.A., De grote stammenverhuizing bij de Belastingdienst, *Fem*, 17/12 augustus 1989/22.

Bijlage I: Organogram Belastingdienst 1990 vóór herstructurering



Bijlage II: Organogram Belastingdienst 1992 na herstructurering

