

# **Zelfsturing bij de Belastingdienst**

*Ervaringen bij de eenheid Ondernemingen Roermond*

**Rob Pere**

**Met dank aan Jos Habets, John Paas, Mat Verhagen en Roeland Gillissen**

*ST-GROEP Vlijmen, 2001*

# Zelfsturing bij de Belastingdienst

## ***Ervaringen bij de eenheid Ondernemingen Roermond***

**Rob Pere**

**Met dank aan Jos Habets, John Paas, Mat Verhagen en Roeland Gillissen**

*ST-GROEP Vlijmen, 2001*

**De Belastingdienst is in beweging. Om op de langere termijn optimaal invulling te kunnen geven aan de wensen van haar klanten en haar maatschappelijke functie is het organisatievernieuwingstraject STRAKS opgestart. In de Belastingdienst 'nieuwe stijl' neemt zelfsturing een centrale plaats in. Binnen steeds meer onderdelen van de Belastingdienst wordt er dan ook invulling gegeven aan deze filosofie. Toch is zelfsturing niet helemaal nieuw voor de organisatie. De eenheid Ondernemingen Roermond vervult al sinds midden jaren negentig een voortrekkersrol op dit vlak. De weg er naar toe was niet eenvoudig, maar in de loop van de jaren heeft de eenheid een aanmerkelijke omslag weten te maken. In dit artikel worden, aan de hand van een interview met een aantal medewerkers, de ervaringen bij deze eenheid uiteengezet.**

### **Inleiding**

De Belastingdienst is onderdeel van het Ministerie van Financiën. De Belastingdienst zorgt voor de heffing, de inning en de controle van de rijksbelastingen. Daarnaast verricht de dienst een aantal niet fiscale taken, zoals bijvoorbeeld de premieheffing voor de volksverzekeringen.

Bij de Belastingdienst werken 32.000 mensen. Samen innen zij jaarlijks 290 miljard gulden aan belastingen en meer dan 82 miljard aan premies. Er zijn 6 miljoen particulieren en 800.000 ondernemers die belastingplichtig zijn.

De eenheid Ondernemingen Roermond maakt onderdeel uit van de divisie ondernemingen. Deze divisie behandelt de belastingzaken van het midden- en kleinbedrijf (bijvoorbeeld garagehouders, supermarkten en boekhandelaars). Voor deze groep belastingplichtigen zijn er speciale diensteenheden in het land ingericht. Bij deze eenheden werken klantmanagers die als contactpersoon optreden tussen de Belastingdienst en de ondernemer. Bij deze klantmanager kan de ondernemer terecht voor informatie over zijn aangifte, persoonlijke en algemene belastingzaken. Bovendien begeleiden klantmanagers ondernemers bij het doen van aangifte over inkomstenbelasting, loonbelasting, omzet- en vennootschapsbelasting. Naast het adviseren en begeleiden van ondernemers, is de divisie tevens verantwoordelijk voor

het controleren van de fiscale zaken van ondernemers. Deze controle wordt uitgevoerd door branchegerichte teams. Bij de eenheid Ondernemingen Roermond zijn omtrent de 300 mensen werkzaam.

## **De aanleiding**

Op initiatief van het hoofd van de eenheid Ondernemingen Roermond - Jos Habets - werd in december 1996 de eerste stap richting zelfsturing gezet. Dit was te danken aan een min of meer toevallige samenloop van omstandigheden. Er was in die periode besloten om de administratie te integreren met de acht bestaande teams. Om te voorkomen dat de teams te groot werden, werd het aantal teams uitgebreid tot tien. Deze behandelteams zijn gericht op specifieke branches en hebben daardoor een eigen 'klantenpakket'. Team 2 van O-Roermond was nog maar net gevormd, toen het in december 1996 door Jos Habets werd uitgenodigd voor een bespreking. De medewerkers kregen te horen dat hun toegewezen teamleider in verband met een langdurige ziekte afwezig zou zijn. Habets deed hun het voorstel om in de toekomst, met de nodige begeleiding, als zelfsturend team te gaan functioneren. De teamleden besloten de uitdaging aan te gaan. De 'geboorte' van het eerste zelfsturende team op de eenheid was een feit. "Ik stelde het team voor deze keuze, omdat ik in een voorgaande baan positieve ervaringen had opgedaan met deze manier van werken", aldus Habets. "In een vorige baan had ik te maken met een omvangrijke werkstroom, laag opgeleid personeel en een leiding die geen specifieke deskundigheid ten aanzien van de werkprocessen had. Dit dwong de leiding om snel de verantwoordelijkheid bij de teams neer te leggen. Uiteindelijk waren we toen de eerste in Europa die zeer korte doorlooptijden realiseerde. Ik was er dus van overtuigd dat dit concept ook bij de eenheid O-Roermond kon slagen."

## **De eerste fasen van de teamontwikkeling**

Team 2 maakte begin 1997 eerst een inventarisatie van de kwaliteiten van alle individuele teamleden. De teamleden konden hun voorkeur voor bepaalde werkzaamheden aangeven. Vervolgens werd er een lijst opgesteld met de verschillende taken die aan het team waren toebedeeld. Een werkgroep binnen het team verdeelde tenslotte deze taken over de personen. Afsproken werd, dat elk teamlid zelf de voortgang van zijn werkpakket in de gaten zou houden. Toch verliepen de eerste maanden van het zelfsturende team niet vlekkeloos. Begin 1997 was er een

hoog ziekteverzuim en waren de prestaties drastisch onder de maat. Volgens John Paas (behandelfunctionaris) lagen hier een aantal redenen aan ten grondslag. "Aan de ene kant hadden we wat aanloopproblemen doordat we met een nieuwe club mensen waren die allemaal aan elkaar moesten wennen. Daarnaast moesten verschillende mensen nieuwe zaken bijleren. Maar bovenal bleek dat het werk beter georganiseerd moest worden. We hebben daarom zes clusters gevormd. De medewerkers in deze clusters zijn verantwoordelijk voor de juiste en tijdige taakuitvoering op hun gebied. Toen uiteindelijk een aantal zieken ook nog terug kwam werden de prestaties steeds beter."

Omdat het team niet over een teamleider kon beschikken, moesten de medewerkers vanaf het begin hun eigen boontjes doppen. Terugblikkend geven de teamleden aan dat zij in het begin moesten wennen aan het idee om onder meer zelf de taken te verdelen, ziektemeldingen te registreren, het opleidingsplan bij te houden en autorisaties te verlenen. De Belastingdienst legt dit soort taken traditioneel bij de teamleider neer. Het groeien in zelfstandigheid was voor team 2 een echt groei- en leerpad. "We moesten van alles gaan ontdekken en regelen, vooral naar buiten toe", aldus Mat Verhagen (behandelfunctionaris). "Het was hier gebruikelijk dat je sommige dingen alleen gedaan kreeg via een handtekening van de teamleider. Aan deze voorschriften gingen we nog wel eens noodgedwongen voorbij. Bovendien is het in onze organisatie gebruikelijk, dat de teamleider het formele aanspreekpunt is van het team. Hij of zij wordt verantwoordelijk gehouden voor de resultaten en communiceert tussen het team en de buitenwereld. Omdat onze coach ziek was, waren we ook niet vertegenwoordigd in het teamleidersoverleg. Dat heeft in het begin voor heel wat ergernis gezorgd. We konden geen stem uitbrengen en hadden het gevoel dat we verstoken bleven van belangrijke informatie."

Eind 1997 werd het team versterkt met een nieuwe leidinggevende. Het team had een grote stem in de aanstelling van deze teamcoach. "Het team heeft een functieprofiel opgesteld van de coach die we wilden hebben. Het moest iemand zijn die vaktechnisch bekwaam was en daardoor ook een gedeelte van het uitvoerende werk voor zijn rekening kon nemen. Bovendien moest het iemand zijn die de teamleden de vrijheid zou geven om het werk op de eigen manier in te vullen, maar als het nodig is ook voor sturing zou zorgen en initiatieven zou nemen zodat het team zich bleef ontwikkelen", vertelt Paas. Bij de selectie ging de voorkeur van het team uit naar een andere kandidaat dan het hoofd van de eenheid Jos Habets voorstond. "Uiteindelijk heb ik hierbij niet mijn eigen voorkeur gevolgd, maar heb ik het team de leidinggevende

gegeven die ze wilden hebben. Al met al is dit een goede keuze gebleken en heeft het team mij hier later door hun prestaties voor beloond”, aldus Habets.

De teamleider die toentertijd werd aangenomen, Roeland Gillissen (die inmiddels op een andere vestiging werkzaam is) licht zijn rol verder toe. “Het verschil tussen de coachende rol zoals ik die vervulde en de rol van klassieke teamleider was, dat ik geen beslissende stem had. Ik was zelf teamlid en elke mening telde even zwaar. Ik nam weliswaar deel aan het teamleidersoverleg en gaf informatie door aan de teamleden, maar ze gingen hiermee zelf aan de slag. Iedereen nam zijn verantwoordelijkheden. Ik schreef anderen niets voor.” Bij O-Roermond wordt de teamleider inmiddels niet meer als enige verantwoordelijk gezien voor de teamresultaten. Als de doelstellingen niet worden gehaald, wordt tegenwoordig het hele team aangesproken. Volgens Gillissen is het belangrijk dat de medewerkers weten wat hun belangrijkste prestatiegebieden zijn en dat ze op de hoogte zijn hoe goed ze op deze vlakken scoren. In dit kader is er binnen O-Roermond dan ook het nodige gedaan om de bestuurlijke informatievoorziening te verbeteren. Er is een eenvoudig overzicht met hoofdkengetallen van alle teams naast elkaar ontwikkeld; een soort dashboard. Hierbij blijkt het van belang te zijn welke rol de teamleden spelen bij het omgaan met prestatie-informatie. “Het lijkt misschien een subtiel verschil, maar het blijkt juist essentieel of je als teamleider de informatie presenteert en bespreekt, of dat teamleden zelf de informatie meten en presenteren. Pas in het tweede geval gaat het ècht leven”, aldus Gillissen. Habets ondersteunt dit met een voorbeeld: “Ik heb wel eens een medewerker aangesproken die op een vroeg tijdstip het pand wou verlaten. Deze medewerker wist mij dan prima uit te leggen hoe het team er op dat moment voorstond en waarom het verantwoord was dat hij eerder naar huis ging. Wat wil je als leidinggevende dan nog meer?”

## **Elkaar beoordelen**

In 1998 startte team 2 met een vorm van onderling beoordelen. Ze hebben hierbij gekozen voor een vorm waarbij de beoordeling door de medewerker zelf wordt opgemaakt en niet langer door de leidinggevende. Ieder teamlid, ook de coach, beoordeelt zichzelf en wordt daarnaast door twee collega’s beoordeeld. De medewerkers mogen één collega zelf uitkiezen, de andere wordt door middel van loting aangewezen. Vanzelfsprekend gaat het om collega’s die vanuit hun functie een inhoudelijk oordeel kunnen geven over het werkpakket en het functioneren van de betrokkenen. In april en in september vinden voortgangsgesprekken plaats en in

november een eindbeoordeling. Deze gesprekken moeten er toe leiden dat een medewerker op een gerichte manier werkt aan zijn of haar ontwikkeling. "We hebben best moeten wennen aan deze vorm van beoordeling", zegt Gillissen. "Lang niet iedereen was er in het begin enthousiast over, omdat het niet makkelijk is om je over een ander uit te spreken. We hebben echter wel ervaren, dat we in dit systeem kritisch naar ons zelf kunnen kijken en dat we goede ontwikkelpunten kunnen aandragen. Het werkt beter dan een traditionele beoordeling door een teamleider, want in zo'n situatie verdedig je je meer. Dan probeer je jouw negatieve eigenschappen zo veel mogelijk af te dekken en je positieve kwaliteiten naar voren te brengen. Dit leidt misschien wel tot een positieve beoordeling, maar voor jezelf levert zo'n beoordeling geen toegevoegde waarde. In het huidige concept heb je iets concreets vastgelegd waar je je op kunt richten." In 1999 is de wijze van beoordelen, tijdens een teamdag, geëvalueerd. Daaruit bleek, dat de methode over het algemeen als positief werd ervaren. Het bleek echter wenselijk, om de beoordeling uit te breiden met een bespreking van de pluspunten (naast de aandacht voor de verbeterpunten die al onderdeel waren van de beoordeling).

### **De organisatie brede ontwikkeling**

De ontwikkelingen van zelfsturend team 2 zijn zeker positief te noemen. "De medewerkers zouden echt niet meer terug willen, daarvoor brengt deze manier van werken te veel pluspunten met zich mee", aldus Verhagen. Aanvankelijk werden de vorderingen van team 2 met argusogen gevolgd. Menigeen vroeg zich af of het een hype was, die wel weer over zou waaien. Anderen hadden grote bedenkingen bij het concept. "Sommige mensen denken dat zelfsturing niet past bij een organisatie als de Belastingdienst. We moeten onze processen immers goed beheersen. Een veel gehoord geluid is, dat zelfsturendheid tot wanorde zou leiden. Maar naar mijn mening sluit het één het ander niet uit. Sterker nog volgens mij wordt de beheersing van het werk eerder beter als je medewerkers zelf hun werk laat controleren en hun werk zelf laat organiseren", aldus Habets. Gillissen vult hierbij aan: "Teamleiders van de traditionele teams bekeken het met de nodige scepsis. Ze hadden het idee dat er aan de poten van hun stoel gezaagd werd. Pas toen het managementteam een themamiddag over zelfsturing bijwoonde, begon er waardering te komen. Ze kregen toen een concreter beeld van hoe het werkte".

Langzamerhand heeft het 'succes' van team 2 binnen O-Roermond een olievlekwerking gehad. Eind 1997 besloot ook team 1 om over te gaan op zelfsturing. Team 5 volgde in

1998. Begin 1999 heeft het management van de eenheid met de ondernemingsraad het veranderproces geëvalueerd. Deze evaluatie leverde een wisselend, maar wel overwegend positief beeld op. Waar zelfsturing aanvankelijk werd gezien als 'het stokpaardje van de baas (citaat uit het evaluatierapport), was het draagvlak nu veel breder. Dat binnen ongeveer twee jaar acht van de tien teams zelfsturend waren zegt genoeg. Inmiddels is ieder team in meer of mindere mate bezig 'handen en voeten' te geven aan zelfsturing. Ieder team doet dit op zijn eigen manier. Habets vertelt hierover: "Natuurlijk had ik in 1996 ook alle teams 'de opdracht' kunnen geven om met zelfsturing te beginnen. Maar wat mij betreft past dat niet bij de filosofie van zelfsturing. Zelfsturing betekent toch dat medewerkers zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun toekomst. Het 'afdwingen' om volgens dit principe te gaan werken staat hier juist haaks op." Gillissen vult hem hierbij aan: "Soms vragen andere leidinggevendenden wel eens aan mij of ik hun niet een plan kan geven, hoe zij met hun team tot zelfsturing kunnen komen. Wat mij betreft is dit een onmogelijkheid. Meer dan enkele tips kan ik hen niet geven. Ieder team moet toch zijn eigen route bepalen. Dat is onlosmakelijk verbonden met het eigen leerproces. Als teamleider moet je er ook voor waken dat je de medewerkers geen plan oplegt. Dat staat de ontwikkeling van het team in de weg. Cruciaal is dat je de medewerkers zelf laat nadenken over hoe het team zich moet gaan ontwikkelen; je maakt dus gezamenlijk een plan."

### **Resultaten en de toekomst**

De invoering van zelfsturing heeft O-Roermond geen windeieren gelegd. Habets somt een aantal resultaten op: "De teamleiders houden zich in vergelijking met het verleden veel meer bezig met hoofdzaken dan met operationele zaken. Daarnaast besparen we alleen al aanzienlijk in de kosten, omdat ik de functies van plaatsvervangend manager, controller en logistiek coördinator niet meer hoef in te vullen. Bovendien behoren we qua opbrengsten tegenwoordig bij de top vijf van alle eenheden, waar we vijf jaar geleden nog onder aan stonden. Met name dit laatste wijs ik toe aan het verantwoordelijkheidsbesef en de verbeterideeën van de medewerkers. Tenslotte worden de vier feesten die we in het jaar organiseren zeer goed bezocht. Dat zegt ook wat over de sfeer die we inmiddels hebben opgebouwd." Paas vult hierbij aan: "Naar mijn mening is de arbeidsvreugde gestegen en is met name het vertrouwen in elkaar toegenomen."

De huidige positieve ontwikkelingen zijn geen garantie voor een succesvolle toekomst. "We kunnen zeker nog verder komen in de ontwikkeling. Maar we moeten wel

voortdurend energie blijven stoppen in de ontwikkeling van de teams. Af en toe stromen medewerkers door naar andere teams en moet je weer werken aan de taakverdeling en het creëren van vertrouwen”, zegt Paas. Verhagen deelt deze mening: “We moeten vooral waakzaam blijven dat medewerkers en leiding niet terugvallen in hun oude gewoontes.”

Op de langere termijn zal O-Roermond nog een aantal belangrijke veranderingen ondergaan. Om de efficiency en effectiviteit te verbeteren zal nog beter gebruik gemaakt gaan worden van de mogelijkheden die de informatietechnologie biedt en zal de versnippering van werkzaamheden over de verschillende eenheden worden teruggebracht. De eenheid Roermond zal daarom samengaan met vijf andere kantoren. Er ontstaat dan een organisatie van rond de 1400 medewerkers die opnieuw georganiseerd zal moeten worden. Habets vertelt hierover het volgende: “Er zal op termijn een nieuwe organisatie ontstaan. In deze organisatie zullen sommige werkzaamheden worden geautomatiseerd. Bovendien zullen we ons meer focussen op ondernemingen met een hoog fiscaal belang en een hoog risico. Waarschijnlijk zullen we in deze organisatie niet alleen meer met vaste teams werken. We denken er over na om in deze organisatie multi-functionele thuisgroepen te introduceren. Dit zijn grotere groepen specialisten (van rond de 50 medewerkers) die meer op projectbasis met elkaar samenwerken. Tussen die medewerkers ontstaan dan tijdelijke samenwerkingsverbanden. Naar afloop van een project keer je als medewerker terug in je thuisgroep die bestaat uit collega’s waar je bekend mee bent. Om een dergelijke organisatie goed te laten werken, hebben de medewerkers een grote mate van zelforganiserend vermogen nodig. Dat is nou precies waar we de afgelopen jaren ook met onze vaste teams aan gewerkt hebben. Ik verwacht dan ook dat de mate van zelfsturing die we nu hebben bereikt en de ervaringen die we in de afgelopen jaren hebben opgedaan (zie box 1) ons zullen helpen bij de omschakeling naar de nieuwe organisatie.”



**Box 1: Leerpunten van Ondernemingen Roermond**

- Commitment en sponsoring van het (top)management is essentieel.
- Begin met zelfsturing met de medewerkers die écht willen.
- Behandel de mensen die niet ‘meewillen’ met respect. Het merendeel van de medewerkers zal de stap naar zelfsturing uiteindelijk uit eigen overweging willen maken.
- Wees alert dat medewerkers en leidinggevenden niet terugvallen in hun oude gedrag.
- Probeer de ontwikkeling van een team van tevoren niet te veel te plannen. Het is niet mogelijk om vooraf alles te overzien. Zelfsturendheid is een voortschrijdend proces waarbij je iedere dag bijleert.
- Geef de teams de ruimte om op eigen wijze de ontwikkeling te realiseren. Leg als leiding niet op welke stappen een team moet gaan ondernemen, maar laat medewerkers zoveel mogelijk hun eigen pad uitstippelen.
- Forceer binnen een team geen beslissingen terwijl een deel van de medewerkers hier nog niet aan toe is.
- Zorg er voor dat teams goed weten hoe goed ze op belangrijke prestatiegebieden scoren.
- Zorg dat de teams voortdurend aandacht besteden aan het ontwikkelingsproces van zelfsturendheid. Als je dit niet doet dreigen teams terug te vallen in de mate van zelfsturing of vindt er geen groei meer plaats.