

Communicatie tussen beleid en uitvoering

Een blik op de vorming van interne constructen van de Belastingdienst
bij de omslag naar het klantgerichte werken

Lieuwke Brunger
Studentnummer 1452223
Kattenhage 4
9712 JE Groningen
06-12239990
lieuwkebrunger@hotmail.com

Rolf Veldman
Studentnummer 1548514
Aquamarijnstraat 313
9743 PH Groningen
06-33057240
rolfeldman@hotmail.com

Rijksuniversiteit Groningen
Masterscriptie
Maatschappelijke Master Geschiedenis

Begeleider
Drs. J.C. den Hollander
Tweede beoordelaar
Dr. R.G.P. Peters

31 augustus 2011

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van ruim een jaar onderzoek bij de Belastingdienst. Het begon met het onderzoekscollege 'Orde in de Complexiteit' uit de Masteropleiding Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Voor dit college werden we uitgenodigd een achttal leergeschiedenissen te schrijven bij de Belastingdienst. De VHMF vroeg ons onderzoek te doen naar de veranderde positie van de inspecteur. Na een prettige samenwerking, besloten zes studenten hun opleiding te besluiten met een Masterscriptie bij de Belastingdienst. Deze scriptie is het resultaat van twee van deze studenten. Zonder hulp had deze scriptie echter niet tot stand kunnen komen, en daarom willen wij graag eerst een aantal mensen bedanken.

Allereerst willen we de VHMF bedanken voor de samenwerking. Zonder de bevoegenheid van Paul Gunnewijk zouden we niet in staat zijn geweest een blik te werpen op de organisatie. De Belastingdienst is in iedere fase van de scriptie zeer behulpzaam geweest. Bij het verzamelen van het bronnenmateriaal konden we bij alle instanties terecht. De archieven van het Ministerie van Financiën, het kennis- en communicatiecentrum in Utrecht en de Belastingdienst waren voor ons toegankelijk. Daarnaast hebben we een schat aan informatie weten te verzamelen uit de persoonlijke archieven van medewerkers. Connecties werden ingeschakeld en stoffige dozen werden van zolder gehaald. We willen iedereen die ons te woord heeft gestaan in de interviews heel hartelijk bedanken voor hun tijd en openhartigheid. Waar we ook kwamen, we werden hartelijk en gastvrij ontvangen. Zonder de inzet van de medewerkers van de Belastingdienst was deze scriptie niet mogelijk geweest. Onze oprechte dank.

Ook willen we graag onze begeleiders bedanken. Dankzij drs. J.C. Den Hollander waren wij in staat een weg te vinden in de grote organisatie van de Belastingdienst. Het enthousiasme van drs. J.C. Den Hollander en dr. R.G.P. Peters heeft ons het zelfvertrouwen en de vaardigheden gegeven om de Belastingdienst onder de loep te nemen.

Verder was deze scriptie niet mogelijk geweest zonder de ondersteuning van onze lieve familie en vrienden: Anne Floor, Arjen, Bart, Bertus, Djurre, Fenna, Geert, Iety, Ijsbrand, Jacob, Jantien, Jeenke, Joris, Julian, Jurjen, Henk, Laurien, Margriet, Marjan, Marijke, Merel, Mieke, Peter, Sybrand en Tim.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Inleiding.....	4
1. In de ban van verandering	9
2. Communicatie in het hart van beleid en uitvoering.....	17
2.1 Professionalisering van de communicatie	21
2.2 Van draagvlak naar commitment	25
2.3 Een wereld van verschil	31
2.4 Systeem en omgeving.....	38
3. Eenheid in beleid en uitvoering	45
3.1 Eenheid in verscheidenheid	52
3.2 Strax en nu	59
4. Klantvriendelijke fraudebestrijding	66
4.1 De interne vormgeving van klantgerichtheid	72
4.2 De essentie voorbij.....	76
Conclusie	82
Literatuurlijst	87

Inleiding

‘Wie vertrouwen vraagt, moet beginnen met vertrouwen schenken. Dit geldt natuurlijk niet alleen voor onze verhouding tot ons personeel, maar ook voor onze verhouding tot onze contribuabelen [belastingsschuldige red.]. Dit maakt ons tot onacceptabele lieden, als we alleen maar kunnen wantrouwen. Het effect van het ‘domweg iemand op zijn woord geloven’ van het ‘iemand vertrouwen in zijn eigen opgaaf’ kan zijn, dat de belastingplichtige er zich voor geneert dit vertrouwen te beschamen. Uiteraard moet men er op bedacht zijn slechts hen vertrouwen te schenken die dit vertrouwen waard zijn.’¹ Zo sprak al in 1956 de Hoofdinspecteur der belastingen te Hengelo op een vergadering van inspecteurs en accountants. Wat verderop in zijn toespraak sprak hij over de ‘domheid’ en de ‘slechtheid’ van de ondernemers. Hoewel de Hoofdinspecteur de belastingplichtige wel wilde vertrouwen, kan hij toch geen afstand doen van zijn wantrouwen.

Als uitvoerende overheidsinstelling valt de Belastingdienst onder het Ministerie van Financiën, en is hij gebonden aan de eisen van de politiek en indirect ook de eisen van de burger. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de heffing, inning en de controle van belastingaangiftes en heeft zodoende een belangrijke maatschappelijke functie. Net als de hoofdinspecteur uit Hengelo indertijd, wil Belastingdienst ook nu graag op basis van vertrouwen de burger tegemoet treden, hoewel hij geen afstand kan doen van zijn wantrouwen. Om deze reden hebbend de medewerkers van de Belastingdienst een gecompliceerde verhouding met de belastingplichtige. Onder invloed van een toenemende werkdruk is vanaf de jaren tachtig een proces in gang gezet waarin de Belastingdienst steeds meer is gaan samenwerken met de belastingplichtige. Door een toename in de kwantiteit maar ook de complexiteit van de aangiftes, was het voor de dienst niet langer mogelijk om iedere aangifte te controleren. De oplossing voor dit probleem werd gevonden in samenwerking met de belastingplichtige waarbij dienstverlening een belangrijke rol speelde. Van bovenaf werd wederzijds vertrouwen gepredikt, en de belastingplichtige moest als een klant beschouwd worden. De Belastingdienst heeft zodoende ervoor gekozen zijn omgeving anders te benaderen. Deze keuze heeft het beeld van de omgeving, dat binnen de belastingdienst bestaat, gevormd. De systeemdenker Niklas Luhmann (1927-1998) spreekt in dit verband over interne constructies. Een beeld, of perceptie van de omgeving wordt namelijk door de organisatie zelf gevormd, om de complexe omgeving te duiden. Omdat dit proces zich in het geheel

¹ Toespraak van J. Kuilman, Hoofdinspecteur der Belastingen te Hengelo, gehouden 15 maart 1956 op de vergadering van Inspecteurs en Accountants in de Directie Zwolle.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

binnen de organisatie afspeelt, spreken we over interne constructen van de Belastingdienst.²

Van oudsher is de uitvoering van de wet voor de Belastingdienst de belangrijkste taak. Het rechtsgelijkheidsbeginsel heeft voor de Belastingdienst tot gevolg dat eenheid in beleid en uitvoering als harde eis gesteld wordt door de omgeving. Historicus Tom Pfeil noemt in zijn boek *Op gelijke voet*, het streven naar eenheid een drijvende kracht achter de organisatie.³ Naar buiten toe heeft de Belastingdienst altijd gesproken van één dienst. Heffen, innen en controleren, blauw groen of rood, hoe groot de verschillen in werkwijze ook moge zijn, het is allemaal één Belastingdienst, met één voordeur. Met de introductie van het klantgerichte werken in de jaren negentig, werden de wensen van de belastingplichtige belangrijker. Dienstverlening ging, naast eenheid, ook een centrale rol spelen in de strategische doelstelling van de Belastingdienst. De structuurwijzigingen die de dienst heeft gemaakt om deze doelstellingen te combineren, hebben invloed gehad op de aard van de organisatie. Individuele klantbehandeling zette het eenheidsstreven onder druk. Naast het eenheidsstreven is ook het klantgericht werken te beschouwen als een drijvende kracht van de Belastingdienst. Deze twee aspecten hebben ieder een eigen weerslag op de organisatie.

Het afgelopen anderhalf jaar heeft de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan naar de veranderingen waar de Belastingdienst mee te maken heeft gehad. In opdracht van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën (VHMF) werd gekeken naar de veranderende rol van de belastinginspecteur. Dat leverde in juni 2010 acht leergeschiedenissen op. 'Deze methode, die ontwikkeld werd in Boston en doorontwikkeld in Groningen, beoogt het verhaal van een organisatie te vertellen vanuit het perspectief van degenen die er werken. Dit collectieve verhaal komt tot stand op grond van schriftelijke en mondelinge bronnen. De objectiviteit wordt zoveel mogelijk gewaarborgd door dwars door de organisatie te interviewen en de resultaten volgens de methode van de historische bronkritiek met elkaar te vergelijken.'⁴ De leergeschiedenissen hadden ieder een eigen focus, maar in allen kwam het aspect e van de communicatie binnen de dienst vaak aan de oppervlakte kwam. In veel interviews werd gesproken over onduidelijke communicatie tussen verschillende werkniveaus binnen de dienst. Dit was aanleiding om een diepgaandere studie van het communicatiebeleid te maken. De 30.000 werknemers van de Belastingdienst hebben de

² Luhmann, *Social Systems* (Stanford 1995) 34.

³ Tom Pfeil, *Op gelijke voet. De geschiedenis van de Belastingdienst* (Deventer 2009) 416.

⁴ Toespraak van R.G.P. Peters, Docent Rijksuniversiteit Groningen, gehouden 7 april 2011 op symposium VHMF te Utrecht.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

omslag naar het klantgericht werken niet zonder slag of stoot gemaakt. Ook de medewerkers hebben hun interne constructies van de omgeving moeten veranderen om een dienstverlenende houding aan te kunnen nemen. In een organisatie is het van belang dat bij veranderingen een gemeenschappelijke visie ontstaat, zodat alle leden zo veel mogelijk kunnen bijdragen aan de realisatie van de doelen.⁵ Het communicatiebeleid is om deze reden van groot belang bij een verandering van de interne constructies van de medewerkers. Onze vraag is hoe de Belastingdienst in zijn communicatiebeleid omging met de verandering in de interne constructies van de omgeving die het klantgericht werken met zich meebracht.

Deze scriptie wil de Belastingdienst inzicht geven in de drijfveren achter het eigen handelen. Door de interne constructies te onderzoeken kan dit een nieuw perspectief bieden op het gevoerde beleid dat, wellicht ongezien en ongewild, neveneffecten met zich mee heeft gebracht. Deze neveneffecten zijn het gevolg van zogenoemde blinde vlekken. Om de blinde vlekken te identificeren dienen de waarnemingen van de waarnemer te worden waargenomen. 'Historici bezitten daar de skills voor, meer dan bijvoorbeeld sociologen of psychologen. Omdat zij vanuit hun beperkte onderzoeksdomein naar de zaak kijken, terwijl historici juist hebben geleerd alle mogelijke soorten data bij elkaar te brengen en te analyseren.'⁶ Ondanks het feit dat de Belastingdienst bekend staat als een gesloten organisatie, is het niet voor het eerst dat de organisatie externen binnenhaalt om onderzoek te doen. Wel nieuw is dat de Belastingdienst niet doorgelicht wordt door bedrijfskundigen of fiscalisten maar door historici. Zij bezitten de vaardigheden om een ontwikkeling door de tijd heen te ontwaren. De communicatiestructuur van de Belastingdienst zal geanalyseerd worden om zo een beeld te kunnen vormen van de structuren die door de organisatie heen lopen.

In dit onderzoek zijn de problemen waar de organisatie mee te maken heeft benaderd vanuit de waarnemingen van de Belastingdienst zelf. Door de blik te richten op de eigen waarneming van de Belastingdienst, en diens omschrijving van de omgeving krijgt de organisatie inzicht in haar eigen drijfveren. Door deze interne constructies bloot te leggen kan een organisatie zich bewust worden van zijn eigen perspectief, en kan dit eventueel worden aangepast. De organisatietheorie van P.M. Senge wil de organisatie in staat stellen te leren van het verleden. Wanneer een organisatie zich niet bewust is van deze mentale modellen, kunnen zogenoemde blinde vlekken het leerproces van de

⁵ P.M. Senge, *De vijfde discipline. De kunst en praktijk van de lerende organisatie* (Schiedam 1992) 201.

⁶ Website COCD, Geschiedenis als bron van creativiteit <http://www.cocd.org/nl/node/83?page=0,1>, laatst bezocht 14-6-2011, 12.20u.

organisatie belemmeren. De belangrijkste discipline is het systeemdenken. De Groningse school heeft de methode van de leergeschiedenis verder uitgebouwd door de organisatietheorie van Peter M. Senge te verbinden met de systeemtheorie van Niklas Luhmann. In navolging van Luhmann wordt een organisatie, en dus ook de Belastingdienst beschouwd als een gesloten systeem dat handelt langs eigen patronen waar de omgeving geen directe invloed op kan uitoefenen. De manier waarop deze omgeving vorm krijgt is gebaseerd op eigen gemaakte distincties die voortkomen uit waarnemingen van de Belastingdienst. De organisatie heeft een bepaalde kijk op wat in zijn omgeving gebeurt, maar heeft geen zicht in de manier waarop dit waargenomen wordt. Dit brengt met zich mee dat de omgeving wel wordt waargenomen, maar per definitie niet de eigen waarneming, met het gevolg dat er een 'blinde vlek' ontstaat.⁷ Deze blinde vlek wordt blootgelegd door tweede orde waarneming. De tweede orde waarnemer neemt de waarneming van een ander waar, waardoor zichtbaar wordt vanuit welk model de ander een verandering heeft ervaren.⁸

In deze scriptie is gebruik gemaakt van zowel geschreven als gesproken bronnen. Zonder de schijn van volledigheid te willen wekken hebben wij vele veranderplannen, jaarverslagen, communicatieplannen en voorlichtingsmateriaal uit verschillende hoeken kunnen bemachtigen. Het verkrijgen van bronmateriaal behelsde meer dan alleen een reis naar de archieven. Het was goed merkbaar dat de periode 1998-2005 een tijd was waarin weinig werd opgeschreven. Uit deze tijd is veel minder materiaal naar boven gekomen dan uit andere periodes. In de jaren tachtig en negentig werden de fundamenten gelegd voor de organisatie zoals hij nu is. In deze tijd heeft de Belastingdienst zijn doelstellingen en strategieën voor het eerst opgesteld. Daarom beginnen wij hier ons onderzoek. Naast de beleidstukken zijn ook de mondelinge bronnen zeer waardevol gebleken voor het onderzoek. Naast de interviews die al waren afgenomen voor de leergeschiedenis, zijn voor de scriptie nog acht extra interviews gehouden. Omdat in de interviews voor de leergeschiedenissen vooral inspecteurs aan het woord kwamen, zijn voor de scriptie mensen afkomstig uit de (oude) dienstleiding geïnterviewd, oud-inspecteurs die het bedrijfsleven ingegaan zijn en communicatie- en organisatiemedewerkers.

Grofweg valt de scriptie uiteen in twee delen. In het eerste deel zal de grote lijn van het communicatiebeleid bij de Belastingdienst in kaart gebracht worden. Hoofdstuk 1 zorgt als historische context voor de benodigde achtergrondkennis over de

⁷ D. Seidl, 'Organizations as Distinction Generating and Processing Systems', 14.

⁸ J.C. den Hollander, 'Historisch bewustzijn. Eigentijdse geschiedenis en het probleem van de historische waarneming', *Tijdschrift voor geschiedenis* 115 (2002) 195-215, aldaar 202.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

maatschappelijke veranderingen waar de Belastingdienst de afgelopen dertig jaar mee te maken heeft gehad. Vervolgens zal in hoofdstuk 2 het communicatiebeleid van de Belastingdienst geanalyseerd worden en zal een theoretische opmaat naar de volgende hoofdstukken worden gegeven. Beleidsplannen en interviews vormen in dit hoofdstuk de basis voor een historische analyse, en vervolgens zullen de theoretische concepten van Senge en Luhmann over de organisatie verder worden uitgediept. Wanneer de lezer bekend is met deze informatie, zullen in de hoofdstukken 3 en 4 de twee interne constructies, het eenheidsstreven en het klantgericht werken, verder worden uitgediept. In hoofdstuk 3 zal de spanning tussen streven naar gelijke behandeling en de individuele klantbehandeling aan de orde komen. Deze twee met elkaar conflicterende doelen werden tegelijkertijd nagestreefd wat leidde tot wrijving binnen de dienst. Hoofdstuk 4 zal de focus leggen op het begrip klant en het gebruik daarvan binnen de Belastingdienst. Na deze analyse zullen wij in staat zijn een gefundeerd antwoord te geven op de vraag hoe de Belastingdienst de afgelopen dertig jaar heeft gecommuniceerd bij de wijziging van interne constructies onder invloed van de invoering van het klantgericht werken. De ervaringen van de medewerkers zijn zeer waardevol bij een onderzoek naar interne constructies. Citaten uit deze interviews zullen daarom vaak in de tekst terugkeren om het betoog te ondersteunen en de uitwerking van het gevoerde beleid in kaart te brengen.

1. In de ban van verandering

‘De Belastingdienst vindt het vanzelfsprekend dat zijn medewerkers hulpvaardig en dienstverlenend zijn en dat zij uitgaan van de goede trouw van de belastingbetalers. Even vanzelfsprekend is het dat de Belastingdienst grenzen stelt en zo nodig corrigerend optreedt.’⁹ Zo luidt de missie van de Belastingdienst tegenwoordig. De burger werd echter niet altijd op deze manier benaderd. Lange tijd is de Belastingdienst een gesloten organisatie geweest. Een organisatie die niet bereikbaar was voor de belastingplichtige, en waarin de inspecteur de macht had om de wet aan hem op te leggen. De Belastingdienst was een hiërarchische organisatie waarin maar weinig veranderde. Het doel van de organisatie was duidelijk en de manier van werken ook. Door de veranderde wetgeving en de toename van het aantal aftrekposten werd het werk van de inspecteurs steeds complexer.¹⁰ Omdat het gelijkheidsbeginsel, de gelijke behandeling van alle belastingaangiften, nog steeds centraal stond, moest iets nieuws worden bedacht. Er moest een efficiëntieslag gemaakt worden om te zorgen dat het werk gedaan kon blijven worden. Langzaam werd de autonomie van de inspecteur ingeruild voor een team-gestuurde uitvoering.

In de loop van de jaren zeventig begon de maatschappij te veranderen. De wederopbouw was voltooid en de generatie die de oorlog niet bewust had meegemaakt, betrad langzaam de arbeidsmarkt. De maatschappij veranderde en dit was voelbaar binnen de Belastingdienst. Terwijl de aangiftes zich opstapelden en de wetgeving steeds ingewikkelder werd, werd de belastingmoraal steeds slechter. De werkdruk binnen de Belastingdienst nam tegelijkertijd toe.¹¹ De regering gaf notie van de veranderende belastingmoraal in Nederland met de publicatie van de *Nota Belastingfraude* in 1970.¹² In 1974 barstte de eerste bom: Directeur-Generaal Van Bijsterveld durfde als eerste naar buiten te brengen dat in Nederland op grote schaal gefraudeerd werd.¹³ Het kon zo niet langer. Er werd een onderzoek ingesteld naar de stand van zaken, en in 1979 kwam de commissie Van Bijsterveld, inmiddels afgetreden als DG, met de resultaten: 2/3 van alle belastingaangiften was niet correct ingevuld. Voor de buitenwereld een enorme schok, maar eigenlijk was het niets nieuws: iedereen binnen de belastingdienst wist al wat er

⁹ Belastingdienst, Basiswaarden, te raadplegen op <http://www.belastingdienst.nl/organisatie/belastingdienst/belastingdienst-02.html>. Laatst geraadpleegd 15-06-2011, 10.14.

¹⁰ Tom Pfeil, *Op gelijke voet*, 244.

¹¹ Idem, 343.

¹² Idem, 367.

¹³ Idem, 369.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

aan de hand was. Nu stond het zwart op wit; de buitenwereld wist het ook, er moest iets aan gebeuren. Het roer moest radicaal om.

Alle veranderingen maakten dat de jaren zeventig voor de Belastingdienst een keerpunt vormden. De maatschappelijke veranderingen die zich hadden opgestapeld, het vernieuwde fraudebesef naar aanleiding van de 'Fraudenota' en het rapport-Van Bijsterveld, leidden ertoe dat de dienst zichzelf kritisch moest gaan bekijken. De leiding was van mening dat binnen een organisatie ter grote van de Belastingdienst de medewerker volledig werd opgeëist door de dagelijkse uitvoering, waardoor hij 'niet zo gauw zou toekomen aan bezinning op vragen als 'wat zijn eigenlijk onze doelstellingen' en 'hoe kunnen we die het beste realiseren'.¹⁴ Om deze vragen te kunnen beantwoorden, gingen in 1978 verschillende beleidsgroepen aan het werk onder de naam 'Communicatieprocedure' of 'Comproc'. De groepen onderzochten of de wijze waarop de Belastingdienst de taken uitoefende, nog wel aan de eisen van effectiviteit en doelmatigheid voldeed. Voorheen gebeurde dat te versnipperd en op detailniveau. De beleidsgroepen, waarvan sommigen weer onderverdeeld in werkgroepen, moesten de problemen meer geïntegreerd bekijken. Zodoende moesten ook de medewerkers actiever betrokken worden bij de beleidsvorming.¹⁵

Aan de grondslag van deze grote verandering stond een groep ambitieuze, verse krachten. Een groep van dertigers en veertigers nam het voortouw in een periode, de jaren tachtig, die in interviews vaak genoemd wordt als de meest dynamische in hun carrière. De aanstormende talenten uit de jaren tachtig grepen de macht in deze openbrekende periode en namen daarmee afscheid van de statische dienst uit de jaren vijftig.¹⁶ Het rapport-Van Bijsterveld had tot gevolg dat de Belastingdienst voor het eerst van buitenaf naar zichzelf keek. Waarom waren zoveel aangiftes fout? Kon het niet zo zijn dat het te moeilijk was geworden om aangifte te doen? Inspecteurs konden alle aangiftes niet meer controleren omdat het werk zo complex was geworden, maar de burger had toch ook te maken met deze complexe materie. Moest de dienst de hand ook in eigen boezem steken? Er werd nagedacht over het management en de managementontwikkeling, wat resulteerde in het memorandum 'Visie op het management van de Belastingdienst 1982-1987'¹⁷, ook wel Management Visie of kortweg 'Mavis' genoemd.

¹⁴ Belastingdienst, *Slotmemorandum naar aanleiding van de communicatieprocedure* (Apeldoorn 1983) 2.

¹⁵ Idem, 3.

¹⁶ Interview A, B, en C.

¹⁷ Adviesgroep en Projectgroep Organisatie- ontwikkeling, *Visie op het management van de Belastingdienst 1982-1987* (Den Haag 1982).

Communicatie tussen beleid en uitvoering

De veranderende maatschappelijke normen en waarden, het toegenomen aantal belastingplichtigen, de complexere wetgeving en de intrede van de automatisering maakten dat het een enerverende tijd was voor de Belastingdienst. Directeur-Generaal Sleddering en zijn opvolger Boersma hebben begin jaren tachtig er voor gezorgd dat de tijd genomen werd om een filosofie uit te denken.¹⁸ Het eerste deel van deze nieuwe filosofie verscheen in 1982 in de 'Mavis'. De Mavis wilde 'inhoud geven aan de zogenaamde besturings- en veranderingsfilosofie, en een eenduidige visie op het management van de Belastingdienst'. Maar vooral belangrijk was het besef dat: 'een organisatie – en dus ook de Belastingdienst – altijd in beweging zal zijn op zoek naar het voor dat moment juiste evenwicht. Dit zoeken is geen statisch gebeuren, maar een proces'.¹⁹ Het besef dat een verandering tot stand gebracht moest worden was aanwezig. Daarnaast moest de dienst blijven zoeken naar het 'evenwicht tussen de belangen en behoeften van de mensen in de organisatie, het werk dat zij moeten doen, de organisatie zelf (de structuur en de cultuur), en de eisen die vanuit de omgeving (politiek, klanten) aan de organisatie worden gesteld'.²⁰

Aan deze zelfbeschrijving van de Belastingdienst zijn twee zaken opvallend. Ten eerste was er een besef dat de dienst doorgaand zal moeten veranderen. Het idee dat de maatschappij snel veranderde en dat de Belastingdienst daar in mee zal moeten bewegen had de overhand gekregen. Het kon niet meer zo zijn dat de dienst onveranderlijk te werk ging. Maatschappelijke ontwikkelingen waren daarvoor te complex en ingrijpend. Ten tweede werd in de Mavis gesproken over "klanten". Voor het eerst werd de belastingplichtige aangeduid met het woord klant, waarmee duidelijk was dat het New Public Management zijn intrede had gedaan bij de Belastingdienst.

Het New Public Management is een wetenschappelijke managementfilosofie die vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw gezorgd heeft voor een modernisering van de publieke sector, waardoor de werkwijze, de normen en waarden en de mentaliteit van het bedrijfsleven ook gingen gelden voor de overheid. Marktwerking ging een belangrijke rol spelen.²¹ De invloed van het New Public Management klonk onmiskenbaar door in de Mavis, waarmee het zijn intrede deed bij de belastingdienst. Meer aandacht kwam voor output, prestatiecontracten werden afgesloten, en er werd gestreefd naar een platte, slanke, taak autonome organisatievorm waarin een dienstverlenende oriëntatie heerst,

¹⁸ Belastingdienst, *Slotmemorandum naar aanleiding van de communicatieprocedure*, 1-4.

¹⁹ Adviesgroep en Projektgroep Organisatie-ontwikkeling, *Visie op het management van de Belastingdienst*, 2.

²⁰ *Idem*, 2.

²¹ A.F.A. Korsten, *New Public Management*,

<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20omgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf>, laatst bezocht op 30-8-2011, 10.11, 3-4.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

gericht op de voorkeur van de 'klant'.²² Mavis gaf aan dat de Belastingdienst tot aan 1975 de begrippen rechtvaardigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (de 3 R's) hoog in het vaandel had staan, en had aangenomen dat de omgeving redelijk stabiel was. Vanaf 1982 kreeg de Belastingdienst te maken met zakelijke termen als een 'complexer product' en een 'afnemende belastingmoraal', zo stelde de Mavis. Het New Public Management zette de geldigheid van de 3 R's onder druk.²³ De organisatorische structuur sloot niet meer aan bij de werkzaamheden, en dit leidde tot fricties binnen de dienst.²⁴ De 3 D's, doelmatigheid, doelgerichtheid en doeltreffendheid moesten de 3 R's vervangen. Dit betekende voor de Belastingdienst een revolutionaire verandering. De wet werd niet langer als enig criterium voor het denken en handelen van de inspecteur gebruikt, maar managementconcepten uit het bedrijfsleven werden ook toegepast op de Belastingdienst.

Deze zoektocht naar een nieuwe identiteit leidde onder andere tot de introductie van de jaarplannen. 'Wat je ook kreeg in die tijd was het eerste jaarverslag. Je had wel interne reportages, gewoon van die ambtelijke rapportages. Zoveel aangiften hebben we afgedaan en zoveel achterstands invoeringen. En die eindigden ergens, gewoon hier bovenin. Maar Cor Boersma liet zich eigenlijk wel overtuigen dus toen hebben we in '81 het eerste jaarverslag gemaakt.'²⁵ In de directeursvergadering van 12 december 1984 werd ook gesproken over de introductie van het jaarplan, dat uiteindelijk voor het eerst in 1985 uitgebracht werd. In het voorwoord schrijft Boersma dat het jaarplan als bestuurlijk instrument nog zal evolueren.²⁶ Een van de redenen om het jaarplan te introduceren was als volgt: 'Niemand heeft met betrekking tot de vele fundamentele problemen die de afgelopen jaren in discussie zijn gekomen het gelijk aan zijn zijde. Het is op zichzelf een belangrijke verworvenheid dat die discussies zich thans door de gehele dienst heen kunnen voltrekken. Als het gaat om het vinden van een evenwicht tussen doelmatigheid van de werkaanpak enerzijds en het handhaven en waarborgen van de fiscale rechtszekerheid en – gelijkheid anderzijds, dan ligt daar een spanningsveld dat vroeger zonder meer aanwezig was. Dat spanningsveld wordt nu echter expliciet erkend en herkend en is daarmee bespreekbaar gemaakt.'²⁷ Als eerste verandering werd in 1982 de 100%-filosofie afgeschaft.²⁸ Door de toename van het aantal belastingplichtigen was het duidelijker dan ooit dat alle aangiftes controleren geen haalbare manier van werken

²² R. Bal, *De nieuwe zichtbaarheid. Sturing in tijden van marktwerking* (Rotterdam 2008) 8-9.

²³ Adviesgroep en Projectgroep Organisatie-ontwikkeling, *Visie op het management van de Belastingdienst*, 7-8.

²⁴ Idem, 9.

²⁵ Interview A.

²⁶ Directoraat-Generaal der belastingen, *Jaarplan 1985* (1985) 1.

²⁷ Directoraat-Generaal der belastingen, *Jaarplan 1985*, 1.

²⁸ Pfeil, *Op gelijke voet*, 344.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

was voor de Belastingdienst. Twee jaar later, werd de rang van inspecteur afgeschaft waardoor een verandering in de hiërarchie van de organisatie optrad.²⁹ Een nieuwe visie was nodig.

De periode die volgde, 1985-1987, blijkt de aanloop voor de veranderingen in de structuur van de organisatie te zijn geweest. Intern kwam het besef de Belastingdienst op een andere manier te beschouwen. ‘We hebben toen de volgende jaren echt gebruikt ons te verdiepen en dat heette dan Project Structuur en Strategie. Daarin zeiden we heel duidelijk: we moeten echt goed weten wat klanten, burgers, bedrijven eigenlijk van ons willen. Dat moet je echt van buiten naar binnen gaan analyseren.’³⁰ Voor de Belastingdienst was dit iets nieuws. De afstand tussen burger en Belastingdienst was groot, maar met het Project Sturing en Strategie (PSS) zocht men naar manieren om die afstand te verkleinen. Mede door de uitkomsten van (PSS) werd uiteindelijk in 1986 een bedrijfs- en besturingsfilosofie opgesteld.

Een andere ingrijpende verandering in het werken kwam als gevolg van de automatisering. Vanaf de jaren zeventig kwamen hierdoor steeds meer mogelijkheden voor de Belastingdienst, waardoor de organisatie niet alleen in staat was om de groei binnen de perken te houden, maar ook om bedrijfsprocessen soepeler te laten lopen. Met de invoering van de Centrale Ontvangersadministratie (COA) in de jaren 1972-1975 was het aantal directe contacten tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige al teruggebracht. Dankzij de COA hoefden de ontvangers een aantal routinematige handelingen niet meer te verrichten.³¹ Verbeterde technologieën betekenden een intensievere gegevensuitwisseling. Tussen de gegevens konden steeds meer verbanden worden gelegd. Arbeidsintensieve taken van de ambtenaren konden vervangen worden. Het COA-bestand moest worden bijgehouden en zodoende werd de afdeling automatisering in Apeldoorn rond 1980 het informatiecentrum van de Belastingdienst.³²

De herstructurering kreeg gestalte in het centraal stellen van de burger. Er werd gekozen voor een doelgroepgerichte benadering in divisies om te zorgen dat een belastingplichtige aan één loket behandeld kon worden. Deze plannen werden verder uitgeschreven in het *Memorandum herstructurering van de Belastingdienst*³³ (1986). In de vorm van verschillende ‘loodseenheden’ werd op basis van experimenten ondervonden hoe de strategie en structuur het beste invulling zouden kunnen krijgen. De

²⁹ M. Scheltema, 'Eenheid van beleid bij de belastingdienst', *Weekblad voor fiscaal recht* 131 (2002) n. 6485, 32.

³⁰ Interview A.

³¹ Tom Pfeil, *Op gelijke voet*, 337.

³² Idem, 354-357.

³³ Directoraat der belastingen, *Memorandum inzake de herstructurering van de Belastingdienst* (Den Haag 1986).

Communicatie tussen beleid en uitvoering

reorganisatie werd in drie delen uitgevoerd, omdat het een te grote verandering zou zijn om alle divisies tegelijk over te laten gaan. Deze manier van het integreren van nieuw beleid in experimentele vorm was volledig nieuw en een gedurfde zet van DG Boersma.³⁴ In dit proces van herstructurering heeft de Belastingdienst, onder leiding van Boersma, zichzelf opnieuw uitgevonden. De roerige periode van de jaren zestig en zeventig, met de individualisering van de maatschappij, de introductie van een nieuwe generatie bij de Belastingdienst en het begin van automatisering resulteerden in de ‘creatieve jaren tachtig’. Daar werd een filosofie uiteengezet en nagedacht over wat uiteindelijk begin jaren negentig zijn vorm zou krijgen in een grote reorganisatie.³⁵

Aan de basis van deze herstructurering stond een visie, door Ruud Voigt in het boek *Spelen met betekenis*³⁶ omschreven als: ‘Een visie die consequent uitgaat van naar buiten gericht klant- en doelgroepsdenken in plaats van het voor overheidsinstellingen zo kenmerkende intern gerichte denken met een centrale plaats voor procedures en regels.’³⁷ Voor de Belastingdienst betekende dit dat een imagoverandering moest plaatsvinden, omdat het contact met de belastingplichtige was verloren. De communicatieafdeling kreeg een impuls en al snel werd de Belastingtelefoon ingericht, kwam er een intern magazine en in 1993 introduceerde de Belastingdienst haar nieuwe belofte: ‘Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker.’³⁸

In de tweede helft van de jaren negentig leidden de ingezette verandering tot een nieuwe omslag. De verandering naar een doelgroep-gestuurde dienst had een scheefgroei tussen verschillende eenheden en regio’s tot resultaat. De eenheid verdween uit het oog. Van oudsher was eenheid een drijvende kracht geweest binnen de Belastingdienst. Het was dan ook niet vreemd dat intern werd gereageerd op de versnippering van de Belastingdienst. Volgens Joop van Lunteren, die in 1993 Boersma opgevolgde als Directeur-Generaal, werden de verschillende divisies te autonoom en gingen eenheden en regio’s zich tegen elkaar afzetten.³⁹ Hierover ontstond onvrede aan de bovenkant van de organisatie. De doelstelling van Joop van Lunteren, was de eenheid weer terug te krijgen in de dienst. In 1997 werd daarom een conferentie belegd die een oplossing voor deze onderlinge strijd zou moeten bieden. ‘Dat werd een rel, is waar ook. De directeuren sloten af door de middag samen te vatten. ‘zij geven aan daarbij aan teleurgesteld te zijn over

³⁴ Interview A.

³⁵ Interview A.

³⁶ R. Voigt en W. van Spijker (red.) *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid* (Assen 2003).

³⁷ R. Voigt en W. van Spijker (red.) *Spelen met betekenis*, 16.

³⁸ Pfeil, *Op gelijke voet*, 404-405.

³⁹ Belastingdienst, *Memo evaluatie communicatieconferentie 21-3-1997. Verzonden aan Leden voorbereidingsgroep, van Meindert Brunia (24-3-1997)*. En Interviews A, B en C.

het eindresultaat van deze dag. De verwachting om vanuit hier met een concreet plan verder te kunnen, is niet uitgekomen. Verscheidene hoofden voelden zich daardoor in het kruis getast. Toen is de interne communicatie geduid als probleem.⁴⁰ Het zou daarom niet bij één conferentie blijven. Het zou een serie worden die samenhang zou krijgen onder de naam *Belastingdienst Strax*. De conferenties stonden in teken van de vraag: hoe herstellen we de eenheid in een dienst die is geworden tot een concern, onderverdeeld in verschillende autonome bedrijven? Strax vloeide voort uit een reactie op de grote fundamentele veranderingen die waren ingezet tijdens de herstructurering.

Strax mondde uit in een reorganisatie naar een procesgerichte organisatiestructuur in 2003. Dertien regionale kantoren werden belast met heffing, inning en controle, met meerdere vestigingen. In het licht van het concept *Collegiaal bestuur* werden aan de top van de Belastingdienst en zijn organisatieonderdelen (dus ook de regiokantoren) integrale managementteams geplaatst. Zij vervulden elk de functie van inspecteur en gezamenlijk die van directeur van de Belasting. Hiermee werd de functie van inspecteur in aantal teruggebracht.⁴¹ Door de invoering van *Collegiaal bestuur* was de hiërarchische structuur van de Belastingdienst doorbroken en heeft de inspecteur nu de plicht om beleid af te stemmen met collega's in andere directies.⁴²

Het vervagen van de hiërarchische organisatiestructuur heeft voor veel onduidelijkheid gezorgd en de positie van de inspecteur ingrijpend gewijzigd. Bovendien kwam in 2009 - naar aanleiding van een onderzoek van onderzoeksbureau McKinsey *Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten*⁴³ - aan het licht dat de beginselen van *Collegiaal bestuur* achteraf niet goed pasten bij de verschillende onderdelen van de Belastingdienst. De Belastingdienst schoot tekort in de informatie voorziening en te veel werd geïnvesteerd in vernieuwing. De bestuurlijke verantwoordelijkheden waren onduidelijk en de besluitvorming verliep via onzichtbare kanalen, met als gevolg dat de positie van inspecteur opnieuw ter discussie kwam te staan. Door de dienstleiding werd daarom besloten dat afzonderlijke taken opnieuw toegewezen moesten worden aan personen in plaats van aan groepen.⁴⁴ De conclusies van McKinsey logen er niet om en zorgde ervoor dat de Belastingdienst in een kwaad licht kwam te staan. 'De IV-keten is te complex en onvoldoende professioneel. Er is geen heldere strategie, verantwoordelijkheden zijn onduidelijk belegd en de organisatie is niet

⁴⁰ Belastingdienst, *Memo evaluatie communicatieconferentie 21-3-1997*.

⁴¹ Tom Pfeil, *Op gelijke voet*, 410-411.

⁴² Idem, 411-412.

⁴³ McKinsey & Company, *Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten* (Amsterdam 2009).

⁴⁴ Tom Pfeil, *Op gelijke voet*, 412.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

resultaatgericht.⁴⁵ De adviezen van McKinsey werden overgenomen en de managementteams werden afgeschaft. De Belastingdienst wilde, na 6 jaar Collegiaal Management weer terug naar de oude vertrouwde hiërarchische structuur.⁴⁶

Met het aantreden van Peter Veld als nieuwe DG heeft de Belastingdienst definitief een nieuwe weg ingeslagen. Voor het eerst is gekozen voor een DG die niet uit de dienst afkomstig was. De doelstelling van de nieuwe dienstleiding is het verminderen van de hiërarchie en een meer centrale afstemming. Daarom is gekozen voor een 'Landelijk Kantoor Blauw'. Na het 'laat 1000 bloemen bloeien'⁴⁷ beleid van Thunnissen wil Veld eerst het 'huis op orde krijgen'.

⁴⁵ McKinsey & Company, *Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten*, 2.

⁴⁶ Brief van de DG Belastingdienst M.A. Ruys aan de Staatsecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, Betreft: Reactie DG Belastingdienst op rapport doorlichting IV-keten, 14 mei 2009.

⁴⁷ In meerdere interviews werd het beleid van Thunnissen beschreven als het 'laat 1000 bloemen bloeien beleid' en het beleidsplan van 2011 draagt de titel 'Het huis op orde'.

2. Communicatie in het hart van beleid en uitvoering

De organisationele veranderingen hebben belangrijke gevolgen gehad voor de interne communicatie. Voor een organisatie ter grote van de Belastingdienst is interne communicatie van groot belang, zo betoogt communicatiewetenschapper Erik Reijnders. Reijnders is drs. Organizational Sociology van de Universiteit van Amsterdam en heeft in 2010 een geheel herziene versie van het boek *Basisboek interne communicatie. Aanpak en achtergronden* gepubliceerd.⁴⁸ Reijnders opvatting van communicatie heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan de vorming van het communicatiebeleid bij de Belastingdienst.⁴⁹ Ook het meest recente conceptplan: *Communicatie in het hart van beleid en uitvoering*⁵⁰ uit 2011 leunt op de ideeën van de communicatiewetenschapper. Reijnders definieert communicatie als ‘de productie, uitwisseling en betekenisgeving van boodschappen tussen mensen, die plaatsvinden binnen een context van informationele, relationele en situationele factoren, met als doel elkaar te beïnvloeden’.⁵¹ Hij schrijft in zijn boek dat met de toename van de omvang van de organisatie, ook de problemen op het gebied van interne communicatie toenemen omdat er meer verbindingen zijn tussen mensen.⁵² Bij de Belastingdienst zijn de verbindingen tussen de medewerkers meerdere malen veranderd of verschoven, en daarom is het van belang om het communicatiebeleid van de dienst tijdens deze veranderingen te analyseren. Hiervoor zijn verschillende theoretische handvatten nodig.

Waar Reijnders ons voorziet van een definitie van interne communicatie, kan organisatiedenker Peter M. Senge de vijf disciplines aanreiken die leerstoornissen in een organisatie kunnen voorkomen.⁵³ De vijf disciplines van Senge gaan over de inrichting van interne processen bij een organisatie. Bij het bestuderen van het communicatiebeleid van de Belastingdienst is het waardevol de theorie van Senge te hanteren, omdat deze aan de hand van vijf disciplines de organisatie in staat kan stellen om te leren. Een discipline wordt beschreven als: ‘een pad dat gevolgd moet worden om bepaalde vaardigheden en bekwaamheden te bereiken’.⁵⁴ Het leerproces wordt gezien als een geestesverandering wat hij ook wel *metanoia* noemt. Leren is niet alleen informatie opnemen, maar ‘ook een verschuiving of beweging van de geest’.⁵⁵ Voor een organisatie is het pas mogelijk om te

⁴⁸ E. Reijnders, *Basisboek interne communicatie. Aanpak en achtergronden* (Assen 2010)

⁴⁹ Het op de Managementdag gehanteerde concept van het halen en brengen van informatie is van de hand van Reijnders. Daarnaast Interview G.

⁵⁰ Projectteam Inrichting communicatiefunctie, *Concept: Communiceren in het hart van beleid en uitvoering. Herinrichting communicatiefunctie*, stap 2. Versie: 0.2 (7 april 2010).

⁵¹ E. Reijnders, *Basisboek interne communicatie.*, 102.

⁵² Idem, 19.

⁵³ Senge, *De vijfde discipline*, 12.

⁵⁴ Idem, 16.

⁵⁵ Idem, 18.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

leren als een mentale verandering wordt doorgemaakt. Onderlinge verbanden binnen de organisatie moeten zichtbaar gemaakt worden en problemen moeten beschouwd worden als processen van verandering, en niet als momentopnames.⁵⁶ In de theorie van Senge een belangrijke rol is weggelegd voor het systeemdenken (ook wel aangeduid als de vijfde discipline). Daarom zal later in het hoofdstuk, meer aandacht besteed worden aan de systeemtheorie. De ideeën van systeemdenker Niklas Luhmann bieden een aanvulling op de organisatietheorie van Senge. Deze theorieën maken het mogelijk een analyse te maken van het communicatiebeleid van de Belastingdienst.

Met de instelling van de beleidsgroepen in 1978 begon de Belastingdienst voor het eerst grondig na te denken over zijn rol ten opzichte van de belastingplichtige. Vanuit een zelfkritische houding reflecteerde de Belastingdienst op het eigen functioneren en onderzocht hij of nog voldaan werd aan de eisen van de omgeving. Eén van de groepen was de Beleidsgroep Invordering, Werkgroep 5 Communicatie en samenwerkingsvormen.⁵⁷ In 1983 bracht deze werkgroep een eindrapport uit, voor een groot deel gebaseerd op interviews met ontvangers. De werkgroep concludeerde dat interne communicatie en samenwerking een ‘noodzakelijke voorwaarde is waaraan moet worden voldaan, wil een organisatie waarvan mensen deel uit maken, functioneren. Indien dit in onvoldoende mate het geval is, zal het doel waarvoor de organisatie in het leven is geroepen slechts ten dele of zelfs in het geheel niet worden bereikt.’⁵⁸ De kwaliteit van de communicatie zal volgens de commissie echter afhangen van de mentaliteit en de bereidheid tot samenwerking. ‘Omdat mentaliteit een geestesgesteldheid is, welke wordt gevormd gedurende een proces van vele jaren, zal moeten worden erkend dat op korte termijn – zo daar al aanleiding toe zou bestaan – slechts marginale veranderingen kunnen worden bereikt.’⁵⁹

Voor het eerst werd binnen de Belastingdienst gesproken over interne communicatie. De beleidsgroepen brachten aan het licht dat de dienst nog moest leren samen te werken. Hier kunnen we de geestesverandering van Senge, die hij gebruikt om de lerende organisatie te verduidelijken, terugvinden.⁶⁰ De manier waarop Senge het heeft over een verschuiving of beweging van de geest, sluit aan bij de verandering van mentaliteit waar de vooruitstrevende Werkgroep 5 het al in 1983 over heeft. Deze

⁵⁶Senge, *De vijfde discipline*, 74.

⁵⁷ Beleidsgroep Invordering, Werkgroep 5, *Communicatie- en samenwerkingsvormen* (Breda april 1983).

⁵⁸ Beleidsgroep Invordering, Werkgroep 5, *Communicatie- en samenwerkingsvormen*, 9.

⁵⁹ Idem, 10.

⁶⁰ P.M. Senge, *De vijfde discipline*, 18.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

verschuiving vormt de start van het leerproces van de organisatie. De Belastingdienst maakte een begin met een zelfkritische houding door het eigen handelen te evalueren.

De beleidsgroepen hebben met hun bevindingen nogal wat stof doen opwaaien. Het leidde ertoe dat medewerkers hun stem lieten horen over de gang van zaken, en zij waren zeker niet altijd positief, zo blijkt ook uit de inleiding van het *Slotmemorandum naar aanleiding van de Communicatieprocedure* uit 1983. De beleids- en werkgroepen hadden de leiding voorzien van zo'n zestig rapporten, waarvan de resultaten werden samengevat in het Slotmemorandum. Directeur-Generaal Sleddering merkte in het voorwoord op dat het proces van aanpassing en verandering niet zomaar moest stoppen na de publicatie van het Slotmemorandum. Op die manier zou een dienst ontstaan die flexibel en slagvaardig kon reageren op veranderende eisen en omstandigheden. Beleidsvorming moest daarom een doorgaand proces zijn, dat telkens zou kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen. 'In welke vorm dat gebeurt, is dan minder belangrijk maar wij voorzien wel dat hulpconstructies als beleids- en werkgroepen geleidelijk aan betekenis zullen inboeten.'⁶¹ Deze opmerking van de Directeur-Generaal was typerend. Er werd slechts aangegeven hoe het in ieder geval niet zal gaan, want de beleidsgroepen zullen verdwijnen. Welke veranderingen wel zouden komen werd echter niet duidelijk gemaakt. Het laat zien dat de Belastingdienst wel graag wilde veranderen, maar nog niet precies wist hoe dit tot stand gebracht moest worden. Een alternatief voor de werkwijze was op dat moment nog niet voor handen, en dit werd ook niet als probleem gezien. Komt tijd, komt raad.

Met Mavis had de Belastingdienst laten zien dat de organisatie bezig was met een modernisatie. Het was voelbaar door de hele organisatie: hier moet en gaat iets gebeuren. 'De Belastingdienst als geheel is zich op alle niveaus de laatste jaren bewust aan het worden van het feit dat de aard van het werk drastisch aan het veranderen is of al veranderd is.'⁶² De managementvisie getuigde voor die tijd van zeer vooruitstrevende ideeën, waarin, hoewel niet expliciet vermeld, de invloed van het New Public Management duidelijk doorklonk. De Mavis sprak over 'klanten' en contractmanagement.⁶³ De leiding van de Belastingdienst was zich bewust van het idee dat beslissingen alleen doorgevoerd konden worden als hiervoor draagvlak onder de medewerkers bestond. In lijn met het New Public Management werd gekozen voor 'een op de mens (de werker) gerichte benadering'.⁶⁴ De leidinggevende functionaris moest

⁶¹ Directoraat der belastingen, *Memorandum inzake de herstructurering van de Belastingdienst*, 3.

⁶² Adviesgroep en projectgroep Organisatie ontwikkeling, *Managementvisie voor de Belastingdienst*, 6.

⁶³ Idem, 20-21 en 37.

⁶⁴ Adviesgroep en projectgroep Organisatie ontwikkeling, *Managementvisie voor de Belastingdienst*, 5.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

voortaan de medewerkers zoveel mogelijk bij een beslissing gaan betrekken, hierdoor zou de motivatie verbeteren, zo was het idee.⁶⁵

Het idee van de Belastingdienst om de medewerker meer bij het beleid van de organisatie te betrekken wordt door Senge omschreven als de discipline van het persoonlijk meesterschap.⁶⁶ Het gaat om de professionaliteit van de werknemer. Kort gezegd komt het erop neer dat de werknemer zich moet blijven ontwikkelen en een persoonlijke visie creëert. Om dit te bewerkstelligen zou de organisatie hiervoor een geschikt klimaat moeten scheppen, zodat zowel de deelnemers als de organisatie op zichzelf in een voortdurend proces van leren verkeren en zich kunnen blijven ontwikkelen. Al aan het begin van de jaren tachtig werden binnen de Belastingdienst de eerste stappen gezet. Op deze wijze kon bovendien 'een betere afstemming komen tussen het doel van de Belastingdienst en het individuele doel'.⁶⁷ De Belastingdienst kan daarom beschouwd worden als een lerende organisatie *avant la lettre*. In de theorie van Senge wordt de afstemming tussen verschillende doelen omschreven als het construeren van een gemeenschappelijke visie. Alle energie van de medewerkers draagt aan dit doel bij en de individuele medewerkers worden in staat gesteld om boven zichzelf uit te stijgen.⁶⁸ De discipline wijst op het delen en het opbouwen van een gezamenlijk doel.

Een organisatie moet leren een gezamenlijke toekomstvisie te creëren, door persoonlijke visies in één gemeenschappelijke visie op te laten gaan. Wanneer een organisatie erin slaagt om door de hele organisatie heen een gemeenschappelijke visie te creëren, zal dit tot gevolg hebben dat er een gemeenschappelijke identiteit wordt ontwikkeld waardoor de energie van alle werknemers wordt ingezet om dit doel ook daadwerkelijk te bereiken. Al in 1982 was de Belastingdienst zich bewust van het feit dat het creëren van draagvlak onder de medewerkers een manier was om medewerkers te motiveren om de organisatiedoelen te realiseren. Opmerkelijk is dat de Belastingdienst in 1982 bezig was met het creëren van een gemeenschappelijke visie onder het personeel. Het nastreven van een gemeenschappelijke visie is volgens Senge een manier om leerstoornissen te voorkomen, omdat op deze manier de medewerkers hetzelfde toekomstbeeld voor ogen hebben. Een belangrijk middel tot motivatie.⁶⁹ De manier waarop teammanagers dit konden bereiken bleef onderbelicht. Het werd aan het eigen initiatief en de capaciteiten van de managers overgelaten. De manier van communiceren

⁶⁵ Adviesgroep en projectgroep Organisatie ontwikkeling, *Managementvisie voor de Belastingdienst*, 5.

⁶⁶ Idem, 144-152.

⁶⁷ Idem, 5.

⁶⁸ P. M. Senge, *De vijfde discipline*, 201-208.

⁶⁹ Idem, 14-15.

binnen de Belastingdienst was echter gebaseerd op een bepaalde mentaliteit, zo was reeds vastgesteld door de beleidsgroepen. De teammanagers waren, net zo goed als de medewerker, beïnvloed door deze mentaliteit. Het was vreemd dat de leiding van de Belastingdienst, in een organisatie die nog moest leren samen te werken, gekozen heeft zoveel ruimte te geven aan de heersende mentaliteit in de dienst. Door geen kaders voor de communicatie op te stellen bleef het moeilijk om deze cultuur te doorbreken. Een beter alternatief was misschien niet voor handen. Na de verschijning van de Managementvisie en het Slotmemorandum brak een periode van bezinning aan. De Projectgroep Sturing en Strategie (PSS) ging aan het werk met de aan het licht gekomen inzichten, wat in 1986 resulteert in het *Memorandum Herstructurering Belastingdienst*.⁷⁰

2.1 Professionalisering van de communicatie

Het Memorandum Herstructurering van de Belastingdienst vormde het startpunt van de herstructurering. Na bijna een decennium van zelfkritiek en reflectie was het tijd voor actie: de dienst moest geherstructureerd worden. Deze herstructurering betekende voornamelijk een wijziging in de interne structuur van de organisatie, met een groot effect op het externe handelen van de dienst. De oude organisatie was middelgericht, dus ingericht naar belastingsoort, en de processen van controle, aanslagregeling en invordering waren gescheiden. De nieuwe organisatie werd doelgroepgericht. Dit betekende dat een belastingplichtige één aanspreekpunt had en kon rekenen op één geïntegreerde behandeling. Hoewel de medewerkers van de Belastingdienst tegenwoordig van mening zijn dat de herstructurering noodzakelijk was voor de organisatie, en deze ook zeer succesvol is verlopen, bestond in de twee jaar na de publicatie van dit memorandum, erg veel verzet. ‘Maar nu de medewerkers beseffen dat de herstructurering niet meer tegen te houden is, willen velen dat ook niet meer’, zo stelt het verslag *Herstructurering Belastingdienst*.⁷¹ Ondanks het feit dat veel medewerkers kritiek hadden op de op handen zijnde veranderingen, en bestaande angsten ook niet door de dienstleiding werden weggenomen, waren de medewerkers van de Belastingdienst trouw aan de organisatie en zijn ze uiteindelijk meegegaan met de reorganisatie.

Voor een organisatie als de Belastingdienst was het een behoorlijke stap om tot een herstructurering over te gaan. De organisatie heeft een groot maatschappelijk belang

⁷⁰ Belastingdienst, *Memorandum inzake de herstructurering van de Belastingdienst* (Den Haag 1986).

⁷¹ Belastingdienst, *Herstructurering Belastingdienst* (Den Haag 1989) 9.

en kon zich niet permitteren om fouten te maken of de productie, dus de belastingopbrengsten, te laten versloffen, zo liet ook de Tweede Kamer weten. De organisatie had 'een traditie van zekerheid en geborgenheid'.⁷² Daarnaast had de Belastingdienst het werk lange tijd op dezelfde manier ingevuld, omdat er jarenlang geen directe aanleiding was om de werkwijze aan te passen. Het rapport-Van Bijsterveld en de veranderde maatschappij hadden hier verandering in gebracht. De organisatie was vastbesloten om de reorganisatie zo goed mogelijk te begeleiden en voortdurend te evalueren. Daarom zou de overgang in drie tranches plaats vinden. Gedurende drie jaar was sprake van een oude en een nieuwe dienst. In 1990 kwam nog een rapport uit: *Rapport Onderzoek Herstructurering Belastingdienst*, waarin ook de expertise van twee externe adviesbureaus was ingeroepen.⁷³ Net als in deze scriptie, speelden interviews met medewerkers een belangrijke rol. De belevingen van de medewerkers werden per onderwerp vergeleken met de bevindingen van de onderzoekers. Ook toen al was de Belastingdienst bezig met het toetsen van het eigen beleid door mensen van buiten.

In het rapport werd gesteld dat voor een reorganisatie van dit formaat de betrokkenheid van de medewerkers erg belangrijk is. Om draagvlak te kunnen creëren moest onder andere de interne communicatie sterk verbeterd worden. 'De ontwikkeling en het in stand houden van een draagvlak, stellen in het bijzonder eisen aan de interne communicatie in de dienst.'⁷⁴ De interne communicatie verliep primair via de bestuurlijke lijn: Directoraat-Generaal der belastingen/directie/eenheden en secundair via opleidings- en vormingsactiviteiten. Daarnaast werd gebruik gemaakt van het personeelsblad *Belastingwerk* en een drietal videoproducties. Draagvlak kon verder worden versterkt door het tijdstip en het realiteitsgehalte van de informatieoverdracht, de mate en de snelheid waarmee wordt gereageerd op knelpunten die bij de uitvoering van een herstructurering opkomen, en ook door de kwaliteit van de medezeggenschap die de medewerkers tot uitdrukking kunnen brengen.⁷⁵ De manier van communiceren druiste hiermee in tegen de idealen van de Mavis. De medewerker moest centraal staan. Uit het rapport bleek echter dat de Belastingdienst vooral focuste op de verbetering van de informatieoverdracht, en daarmee de communicatiemiddelen centraal stelde, niet de medewerkers. Tijdens de herstructurering had dit tot gevolg dat het nut van de reorganisatie wel werd gezien, maar dat de interne communicatie als eenzijdig en

⁷² Moret Ernst & Young, Registeraccountants, Coopers & Lybrand, Management Consultants en Onderzoeksteam Belastingdienst, *Rapport Onderzoek Herstructurering Belastingdienst* (Den Haag 1990) 50.

⁷³ Moret Ernst & Young, *Rapport Onderzoek Herstructurering Belastingdienst*, 1.

⁷⁴ Idem, 47.

⁷⁵ Idem, 48.

optimistisch werd beschreven. Volgens de onderzoekers had dit te maken met het feit dat de interne communicatie wat ongericht verliep. Daardoor miste de interne communicatie zijn doel. Het ontbreken van een gedetailleerd communicatieplan leidde ertoe dat de informatieoverdracht weinig diepgang had en veel verschillen konden optreden tussen de regio's.⁷⁶ Boersma besloot om het *Rapport Onderzoek Herstructurering Belastingdienst* naar alle medewerkers te sturen. In de begeleidende brief gaf hij gehoor aan de adviezen van de onderzoekers op het gebied van communicatie. Hij achtte het wezenlijk dat de communicatie langs de managementlijnen op een openhartige en duidelijke wijze plaatsvond, en hij was van mening dat de herstructurering hier zelf al verbetering in aanbracht en een 'ontstoppend' effect had. Daarnaast wilde hij beter gebruik maken van de communicatiemiddelen.⁷⁷ Opvallend is dat Boersma meteen de daad bij het woord voegde: hij zond het rapport rond en droeg zo bij aan de verbetering van de interne communicatie. Hij vond het belangrijk dat alle medewerkers de kans kregen het rapport te lezen en de begeleidende brief gaf hem meteen de kans de medewerker te vertellen welke maatregelen genomen werden naar aanleiding van het rapport.

In navolging van het *Onderzoek Herstructurering* kwam in 1990 het eerste *Intern communicatieplan voor de Belastingdienst*⁷⁸ uit. 'De achtergronden van het beleid moeten beter overgebracht worden naar de medewerkers, en de praktijkervaringen van de medewerkers moeten beter overgebracht worden naar de dienstleiding. De boodschap van de interne communicatie moet meer aansluiten op de praktijksituatie van de medewerkers. In verband daarmee moet meer aandacht worden besteed aan de problemen die leven op de eenheden, en moet de toonzetting minder eenzijdig en optimistisch zijn.'⁷⁹ Het lijkt een vreemde conclusie: de communicatie moest minder optimistisch zijn. Toch was deze niet zo vreemd als het lijkt. Wanneer de communicatie te optimistisch is, zal zij door de medewerker als onrealistisch worden ervaren. Als de medewerker ervaart dat op de werkvloer een aantal zaken niet goed geregeld is, dan is het belangrijk hier aandacht aan te besteden. Wanneer dit niet gebeurt, kan de medewerker zich niet meer identificeren met het beeld dat geschetst wordt in de communicatie, met als gevolg dat hij het naast zich neerlegt, en zich afsluit. In dit verband dient de boodschap aan te sluiten bij de praktijksituatie van de medewerkers. De Belastingdienst beschouwde communicatie hier nog op de traditionele manier van zender-boodschap-ontvanger, niet als een gesloten geheel van beslissingen.

⁷⁶ Moret Ernst & Young, *Rapport Onderzoek Herstructurering Belastingdienst*, 50-51.

⁷⁷ Brief Cor Boersma, *Aan alle medewerk(st)ers van de Belastingdienst* (Den Haag 14 juni 1990).

⁷⁸ Belastingdienst, *Intern communicatieplan voor de Belastingdienst* (1990).

⁷⁹ Belastingdienst, *Intern communicatieplan voor de Belastingdienst*, 2.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

Het idee dat communicatie bestaat uit de keten zender-boodschap-ontvanger is afkomstig van Shannon en Weaver. In 1949 definieerden zij communicatie als een eenmalige gebeurtenis van stappen die elkaar opvolgen: een lineaire, eenzijdige gang van een boodschap die wordt verzonden via een middel. Informatie wordt in deze theorie beschouwd als een ding dat verpakt en getransporteerd kan worden, vandaar de term transportdenken. Het probleem met deze benadering van communicatie is echter dat hij niet bedoeld is voor menselijke communicatie, maar voor de informatietheorie. Omdat menselijke communicatie veel complexer is, volstaat de benadering van Shannon en Weaver niet. Luhmann stelt voor communicatie te beschouwen als een geheel dat bestaat uit drie elementen; de informatie, de uitlating en het begrip. De informatie heeft in dit verband betrekking op wat gecommuniceerd wordt, en onder de uitlating wordt het hoe en waarom verstaan. Het begrip is te beschouwen als de scheiding tussen de informatie en de uitlating. Als communicatie begrepen wil worden, moet de informatie worden onderscheiden van de uitlating. Communicatie vindt plaats bij de synthese van deze drie elementen.⁸⁰ Een man die zijn hand opsteekt naar een vrouw in een donker bos kan zowel een groet als een intentie tot geweld betekenen. De vrouw moet de informatie van deze uitlating (de opgestoken hand) interpreteren (begrijpen). Met deze benadering druist Luhmann in tegen de conventionele gedachte die de boodschap van de zender centraal stelt. Volgens hem vindt pas communicatie pas plaats bij de synthese, dus bij het samenvallen van de verschillende elementen, waarmee Luhmann ruimte maakt voor een verschil van interpretatie tussen zender en ontvanger.⁸¹ Een individu kan een boodschap zenden of ontvangen, en maakt daarmee wel deel uit van de communicatie, maar hij is niet in staat om alle elementen samen te brengen. Een individu is zender of ontvanger. Daarom zijn het niet de individuen die communiceren, maar het systeem.

Bij de Belastingdienst is naar aanleiding van de herstructurering een keuze gemaakt in de manier van intern communiceren. Het lijnmanagement gebruikte de traditionele keten van zender-boodschap-ontvanger. Om de veranderingen goed te laten landen, maakte de organisatie gebruik van de hiërarchische structuur. Boersma werd het boegbeeld van de veranderingen. Het was de bedoeling dat alle lagen van het management dezelfde rol zouden gaan vervullen. Via de managementlijn zou op die manier van boven naar beneden draagvlak voor de reorganisatie moeten ontstaan. Het

⁸⁰ N. Luhmann, *Social systems*, 147.

⁸¹ N. Luhmann, *Social systems*, 140, 147.

motiveren van de werknemers zou zo geschieden volgens het idee van ‘goed voorbeeld doet volgen’.⁸²

Aangezien de problemen op het gebied van de interne communicatie niet incidenteel waren, werd het noodzakelijk geacht om de hele communicatiestructuur en de communicatiecultuur ‘gedegen’ aan te pakken.⁸³ De communicatie diende te passen in de brede structuur en cultuurverandering van de herstructurering. Dit betekende dat de communicatie minder hiërarchisch zou verlopen, en dat de communicatielijnen een stuk korter zouden worden. Deze plannen spraken duidelijk de ambitie uit om tegemoet te komen aan de problemen die door het rapport aan de oppervlakte waren gekomen. Met de cultuurverandering van de herstructurering werd bedoeld op de geïntegreerde benadering van de belastingplichtige, en de horizontalisering van de dienst. De Belastingdienst wilde slagvaardiger worden, ook intern. Om een wezenlijke verandering aan te kunnen brengen in de communicatiestructuur en de communicatiecultuur, kon de dienst niet over één nacht ijs gaan. De leiding was zich hier ook van bewust.

Om een mentaliteitsverandering tot stand te brengen was tijd nodig. De herstructurering was op zichzelf al een belangrijk middel om dit te realiseren.⁸⁴ Daarnaast moest meer bottom-up gecommuniceerd worden.⁸⁵ Iets wat tegen de toen heersende tradities van de dienst in ging. Gestreefd werd naar een open, ontvankelijke houding wat de communicatie betreft. Dit vroeg voornamelijk om een aanpassing in de ‘stijl van leidinggeven’. De dienstleiding zal voorop moeten lopen in het aannemen van deze houding.⁸⁶ Tegelijk met de herstructurering van de dienst zou ook het denkpatroon van de medewerkers geherstructureerd moeten worden. Medewerkers zouden voortaan actief bij de beleidsvorming betrokken worden, bottom-up communiceren moest mogelijk zijn en de dienstleiding zou een open houding moeten aannemen. De dienst was zich bewust geworden van het belang van interne communicatie en bereid hierin te investeren.⁸⁷

2.2 Van draagvlak naar commitment

Eén maand na de verschijning van het *Intern communicatieplan voor de Belastingdienst* kwam de Directie Planning, Financiën en Control met het eerste *Beleidsplan diensten en*

⁸² V. van Kommer, *Het bedrijf de Belastingdienst: 15 jaarverslagen van een organisatie in verandering, periode 1980-1995*, 99-100.

⁸³ Belastingdienst, *Intern communicatieplan voor de Belastingdienst*, 2.

⁸⁴ Idem, 4.

⁸⁵ Idem, 4.

⁸⁶ Idem, 5-6.

⁸⁷ Idem, 5-6.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

communicatie 1990-1994. Wederom werd de essentiële rol van communicatie benadrukt. Zoals de naam al doet vermoeden, had dit plan betrekking op zowel interne als externe communicatie. Aangegeven werd dat deze niet van elkaar gescheiden konden worden, omdat medewerkers en belastingplichtigen dezelfde behoeftes hadden: meer informatie.⁸⁸ Uit interviews met medewerkers van de communicatieafdeling bleek dat de communicatie binnen de Belastingdienst als één geheel werd beschouwd. ‘Het is een ongoing proces: interne communicatie beïnvloedt de externe en vice versa.’⁸⁹

Het beleidsplan erkende daarnaast dat meer nodig was dan het voldoen aan de informatieplicht: ‘De Belastingdienst kan zijn taak slechts vervullen als het publiek en de medewerkers bereid zijn tot daadwerkelijke medewerking. De externe medewerking wordt compliance genoemd en de interne medewerking commitment.’⁹⁰ Met compliance doelt de Belastingdienst het beïnvloeden van de belastingplichtige tot een ‘vrijwillige nakoming van de fiscale verplichtingen’.⁹¹ Het 22 pagina’s tellende beleidsplan probeerde aan beide doelstellingen een bijdrage te leveren door het stelselmatig verbeteren van de beeldvorming van de Belastingdienst op extern gebied. Hieruit blijkt dat de Belastingdienst het onderscheid tussen extern en intern communiceren wel maakte, maar daar geen gevolg aan gaf. Communiceren vond plaats via de externe kanalen. Intern kon de commitment vergroot worden door communicatietechnieken en –methoden en door deelneming aan programma’s.⁹² Het beleidsplan bleef hangen in abstracte termen doordat de maatregelen niet geconcretiseerd werden. Het maakte niet duidelijk om welke communicatietechnieken het ging en miste daarmee zijn doel. Er werd slechts gezegd dat de technieken verbeterd zouden worden. Het interne beleid richtte zich op ‘tijdige, juiste en volledige informatieverstrekking, nodig voor een goede taakuitoefening door de medewerkers’⁹³. Verhoging van de begrijpelijkheid en de doelgroepgerichtheid van de informatie stonden hierbij hoog in het vaandel.⁹⁴ De medewerkers konden weinig met deze abstracte termen. Het interne communicatiebeleid miste hierdoor zijn doel en had zelfs een averechtse werking: ‘Ze hebben het zichzelf al zo moeilijk gemaakt dat ze er niet meer uitkomen. En dat is best lastig maar dat is hun probleem. Je regelt het maar, wij gaan gewoon door. Zo zie je maar dat er heel weinig communicatie is, ik heb ook geen zin

⁸⁸ Directie Planning, Financiën en Control, *Beleidsplan diensten en communicatie 1990-1994*, (1990) 2-3.

⁸⁹ Interview B.

⁹⁰ Directie Planning, Financiën en Control, *Beleidsplan diensten en communicatie 1990-1994*, 2.

⁹¹ Belastingdienst, *Bedrijfs- en personeelsplan Belastingdienst 1989-1992* (Den Haag 1989) 1.

⁹² Directie Planning, Financiën en Control, *Beleidsplan diensten en communicatie 1990-1994*, 4-5.

⁹³ Idem, 9.

⁹⁴ Idem, 9.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

om me daarmee te bemoeien. Ik heb me er een keer over uitgelaten in een vergadering en dan denk ik dat moet genoeg zijn, jullie zoeken het maar uit.’⁹⁵

Er werd een directe relatie waargenomen tussen commitment en motivatie en het gedrag van de betrokkenen, de medewerkers. ‘De ‘commitmentgedachte’ richt zich op het realiseren van de gewenste identiteit door de medewerker van de Belastingdienst – die als trefwoorden kent: integer, zakelijk, en autoriteit – en op een zo goed en groot mogelijke bijdrage van het personeel aan de vernieuwing van het beleid en de uitvoering daarvan in algemene zin. Anders gezegd: het bevorderen van een gemeenschappelijke visie en gemeenschappelijke waarden met betrekking tot het heffen en innen van belastingen.’⁹⁶ De dienstleiding richtte ook hier haar pijlen expliciet op de vorming van een gemeenschappelijke visie zoals Senge dit ook beschrijft. Dit streven bleef een belangrijke rol spelen binnen de organisatie.

De Belastingdienst stelde dat in het bereiken van een gemeenschappelijke visie, communicatie een noodzakelijke, maar niet de enige voorwaarde was. De houding en de actieve medewerking van het personeel waren onontbeerlijk, zo stelde het beleid.⁹⁷ Naast actieve informatieverstrekking speelde de motivatie een heel belangrijke rol in het interne communicatiebeleid van de Belastingdienst. Op het vlak van de motivatie richtte het beleid zich vooral op de knelpunten en het creëren van een ‘corporate-identity’ van integer, zakelijk en autoriteit. Op het vlak van de informatievoorziening moesten de medewerkers alleen die informatie ontvangen die de belangstelling had en die de belangen van de medewerkers raakte. Hiervoor werden verschillende middelen gehanteerd, variërend van iets tastbaars als het bedrijfsblad tot de ‘vaststelling van het gewenste interne imago’.⁹⁸ Daarnaast zouden de gevolgen van communicatie-uitingen op de motivatie van de medewerkers getoetst worden.⁹⁹ Hoe dit in de praktijk gebracht zal worden, werd niet duidelijk.

Hoewel de redenering die de Belastingdienst hier maakte, zeker voor die tijd, niet vreemd klonk, is dit, volgens Erik Reijnders een fout die door veel organisaties gemaakt wordt. Hij stelt dat de communicatie vaak te eenzijdig wordt benaderd. Communicatiewetenschappers en PR-praktijkmensen kiezen vaak voor het produceren van communicatiemiddelen om de interne communicatie te verbeteren. Reijnders stelt daarentegen voor om gebruik te maken van de toegepaste psychologie, waarbij de focus wordt gelegd op het individu. ‘Het gaat om twee kant van dezelfde medaille: *het*

⁹⁵ Interview I.

⁹⁶ Directie Planning, Financiën en Control, *Beleidsplan diensten en communicatie 1990-1994*, 8.

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Idem, 10-11.

⁹⁹ Idem.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

*beïnvloeden van stijl en gedrag om de kwaliteit van de samenwerking te verbeteren (de zachte kant) én het aanbrengen van structuur in de informatievoorziening om de informatiedoorstroming te vergemakkelijken (de harde kant).*¹⁰⁰ In het eerste beleidsplan Diensten en Communicatie werd de verantwoordelijkheid voor de communicatie als volgt beschreven: ‘De interne communicatie is een integrale verantwoordelijkheid van de Belastingdienst. Voor taken op dit terrein geldt binnen de Belastingdienst dezelfde taakverdeling als de externe communicatie. Communicatietaken worden als een integraal onderdeel van het lijnmanagement gezien, en er is geen afzonderlijke portefeuillehouder Communicatie’.¹⁰¹

Om de managers te ondersteunen werd besloten communicatiecoördinatoren op de eenheden te plaatsen. In het jaarverslag van 1993 werd nog vermeld dat de totstandkoming van een actief netwerk van coördinatoren moeizaam verliep.¹⁰² De focus van de communicatieafdeling lag voornamelijk bij de externe communicatie. Het stoffige imago van de Belastingdienst moest worden afgeworpen. Het fictionele personage *Olga* stelde in de spotjes de vragen die de burger ook had. De Belastingtelefoon werd opgezet. De Belastingdienst begon een nieuw imago op te bouwen. De communicatieafdeling vond dat de externe communicatie in deze periode een motiverende rol had voor de medewerkers van de dienst. Als de buitenwereld een positiever beeld zou hebben van de Belastingdienst, zou dat voor draagvlak zorgen. Hieruit bleek dat motivatie ontleend werd aan de waardering door de omgeving en dat van de ontwikkeling van direct intern communiceren nauwelijks sprake was.

In 1993 kwam het *Ideeënboek Communicatie*¹⁰³ uit. De bedoeling van het ideeënboek was dat medewerkers die in hun werkzaamheden veel met communicatie te maken hadden, dit boek konden raadplegen voor zowel de theoretische achtergronden van communicatie als ook de praktische kant. Het communicatiebeleid van de Belastingdienst had wel degelijk een theoretische basis. Interne communicatie werd gedefinieerd als: ‘het uitwisselen van gegevens die in het bedrijfsproces belangrijk zijn, en die tussen twee of meer personen binnen de organisatie (intern) geschiedt.’¹⁰⁴ In 1993 richtte de Belastingdienst zich nog het zenden van de boodschap. Volgens de definitie van de Belastingdienst stond het uitwisselen van gegevens centraal, niet, zoals Luhmann zegt, het begrijpen. De motivatie die de boodschap met zich mee zou kunnen brengen, kwam

¹⁰⁰ E. Reijnders, *Interne communicatie*, 1.

¹⁰¹ Directie Planning, Financiën en Control, *Beleidsplan diensten en communicatie 1990-1994*, 13.

¹⁰² Directoraat-Generaal der belastingen, *Jaarverslag 1993. Directie planning, Financiën en Control (1994)* 37-38.

¹⁰³ Belastingdienst, *Ideeënboek Communicatie* (vanaf 1993).

¹⁰⁴ Belastingdienst, *Ideeënboek Communicatie*, 3.1-2 – 3.1-3.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

op deze manier niet tot zijn recht. De doelen van de Belastingdienst waren behoorlijk ambitieus voor de tijd, maar de middelen om ze te bereiken bleven achter. De Belastingdienst wilde met behulp van de interne communicatie:

- De betrokkenheid en motivatie bij de medewerkers vergroten (wanneer de medewerkers inzien dat een open dag het contact met de burger kan vereenvoudigen, zullen ze tijd en energie in de organisatie ervan willen steken);
- Zichtbaar maken wat er leeft binnen de organisatie (ook de leiding moet op de hoogte zijn van de problemen die een medewerker op een eenheid dagelijks tegenkomt);
- Een goede verstandhouding en samenwerking tussen medewerkers onderling en met hun leidinggevenden bevorderen (hoe minder drempels er zijn om elkaar aan te spreken, hoe soepeler het bedrijfsproces verloopt);
- Beleidsbeslissingen verantwoorden en begrijpelijk maken voor alle medewerkers (veranderingen vergen meestal extra inspanningen van de medewerkers. De motivatie om de veranderingen door te zetten, groeit naarmate men de redenen die er aan ten grondslag liggen beter kent);
- Een goed begrip bij de medewerkers van de organisatie zelf en de eigen plaats in de organisatie bevorderen (een goede interne communicatie kan ervoor zorgen dat ook eenvoudig werk als zinvol en interessant wordt beschouwd, nu de samenhang tussen deze en andermans inspanningen duidelijk wordt);
- Optimaal gebruik maken van de aanwezige kwaliteiten van de medewerkers (wanneer de medewerkers de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen, kunnen ze een grotere bijdrage leveren aan de organisatie);
- Een goed verloop van het eigenlijke ‘productieproces’ bevorderen via de zogenaamde taakgerichte interne communicatie. (heldere procedures, werkafspraken en inzicht in de productielijnen vergemakkelijken de uitvoering);
- De eenheid binnen de organisatie vergroten (goed contact tussen diensten, directies en eenheden brengt een beleid voort, dat breed wordt gedragen en wordt uitgevoerd).¹⁰⁵

Het eerste punt laat meteen zien hoezeer de interne en de externe communicatie met nog steeds op dezelfde leest geschoeid werden. In dit voorbeeld heeft interne motivatie betrekking op het organiseren van een open dag. In het beleidsplan werd dit expliciet gemaakt: het effect van goede interne communicatie zou ook buiten de dienst merkbaar worden. ‘Juist de belastingplichtige profiteert van de eenheid in het beleid, een snel

¹⁰⁵ Belastingdienst, *Ideëenboek Communicatie*, 3.1-2 – 3.1-3.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

productieproces en een grote betrokkenheid bij de medewerkers. Met als gevolg een grotere toegankelijkheid, een goed imago en een efficiënte organisatie.’¹⁰⁶ Tegelijkertijd was men zich ervan bewust dat de medewerkers niet overspoeld moesten worden met overbodige informatie. Wanneer de medewerker een overvloed aan informatie te verstouwen krijgt, zal hij deze niet meer opnemen en zodoende relevante informatie missen. Het besef dat aandacht voor interne communicatie belangrijk was voor de organisatie groeide. Er moest een ‘informatiezeef’ komen. Dat dit moeilijker te realiseren was dan verwacht, blijkt uit het feit dat deze informatiezeef tot op de dag van vandaag nog niet is gekomen en dat medewerkers nog altijd worden overspoeld met informatie.¹⁰⁷ Een gebrek aan ambitie valt de dienst niet te verwijten. De doelen die met dit beleid worden nagestreefd waren divers en niet gemakkelijk te behalen. Het concreet maken van deze ambities en een blauwdruk voor de uitvoering zijn aspecten waar de Belastingdienst minder daadkrachtig optrad.

Het tweede meerjarenplan van de afdeling diensten en communicatie had een aantal opmerkelijke verschillen ten opzichte van het eerste plan. Om te beginnen was de naam van de afdeling veranderd in Communicatie en Dienstverlening. De communicatie stond nu voorop in het plan en dat moest leiden tot dienstverlening. Nauw met dit verschil samenhangend was het feit dat interne en externe communicatie volledig vervlochten waren. Bij de uiteenzetting van het beleid werden interne en externe communicatie steeds door elkaar heen gebruikt. Meer nog dan in het vorige plan werd de informatiebehoefte van de medewerker op eenzelfde manier benaderd als de informatiebehoefte van de belastingplichtige. Het doel van de communicatie was, zowel intern als extern, een vorm van dienstverlening. Dit gold zowel voor de belastingplichtige als voor de medewerker. Uit de communicatieplannen straalde de gedachte dat wanneer de Belastingdienst in staat zou zijn duidelijk te communiceren, hij een dienst zou verlenen aan de belastingplichtige en de medewerker. Tegelijkertijd werd in het beleidsplan aangegeven dat belastingen een ‘laag verkoopgehalte’¹⁰⁸ hadden. De beleidsmakers hadden zich hiermee in een spagaat gewrongen: op extern gebied werd geprobeerd om een product met een ‘laag verkoopgehalte’ aan de man te brengen door middel van dienstverlening, waarbij dienstverlening de vorm had van duidelijke communicatie.¹⁰⁹ Op intern gebied probeerde de dienst door middel van goede communicatie te zorgen dat de medewerkers bereid zouden zijn de dubbelrol van

¹⁰⁶ Belastingdienst, *Ideeënboek Communicatie*, 3.1-2.

¹⁰⁷ Interview D.

¹⁰⁸ Belastingdienst, *Beleidsplan communicatie en dienstverlening 1995-1999* (1994) 3.

¹⁰⁹ Belastingdienst, *Beleidsplan communicatie en dienstverlening 1995-1999*, 3-8.

dienstverlener en politieagent te spelen. Deze dubbelrol zal later nog uitgebreider aan de orde komen.

In 1996 werd de functie van interne communicatie onderverdeeld in een viertal functies: nieuws, achtergrond, instructie en toepassingsgegevens. Deze vier functies werden uitgewerkt in het beleidsplan. Het blijkt dat zij allemaal fiscaal gericht waren. Wel werd in het plan erkend dat interne communicatie belangrijk was voor het creëren van motivatie en het onderhouden van het draagvlak.¹¹⁰ Doordat de instrumenten allemaal fiscaal georiënteerd waren, bleek het lastig deze te gebruiken om draagvlak te creëren. Het ontbrak de Belastingdienst op die manier aan communicatie instrumenten ten behoeve van motivatie. In het plan werd de interne communicatie expliciet gescheiden gehouden van de externe communicatie. Er werden concrete zaken aangedragen die konden bijdragen aan de doelstellingen van het interne communicatiebeleid. Om taakgerichte informatie te kunnen verstrekken moesten meer interne vakbladen worden opgericht, zo stelde het beleidsplan. De communicatie zou thematisch en gefaseerd verlopen omdat uit onderzoek was gebleken dat brede campagnes intern weinig effect hadden. Als middel voor motivatie werd de impuls prijs gebruikt.¹¹¹ In 1996 en 1997 werd vastgehouden aan de doelstellingen. De plannen op het gebied van communicatie waren hetzelfde.

2.3 Een wereld van verschil

Vanaf 1998 zijn door het ministerie geen beleidsplannen communicatie meer gearchiveerd. Het is niet duidelijk of deze niet meer zijn geschreven, of niet meer zijn bewaard. Waarschijnlijk is het eerste het geval want bij de Belastingdienst was een nieuwe periode aangebroken: de Strax conferenties waren begonnen. In deze periode werd veel geëxperimenteerd binnen de Belastingdienst, en maar weinig opgeschreven. Onder leiding van DG Thunnissen kwam ruimte voor verscheidenheid en eigen initiatief. Communicatie was zoiets vanzelfsprekends dat hier geen expliciete aandacht aan gegeven hoefde te worden. 'Ieder mens communiceert en daarom hoeft dit niet centraal georganiseerd te worden.'¹¹² De experimenten zorgden ook voor dat er nog maar weinig bewaard werd. Zoveel mogelijk mondeling afspreken was het devies. 'We praten veel met elkaar, maar schrijven alleen het hoognodige op.'¹¹³

¹¹⁰ Belastingdienst, *Beleidsplan communicatie en dienstverlening 1996-2000* (1995) 7.

¹¹¹ Belastingdienst, *Beleidsplan communicatie en dienstverlening 1996-2000*, 16.

¹¹² Interview D.

¹¹³ Idem.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

Gedurende de Strax periode werd op dezelfde wijze als daarvoor gecommuniceerd. Via de vaste kanalen, als de beeldkrant en interne bladen werd informatie verschaft. Draagvlak moest worden gecreëerd via het lijnmanagement. Strax bestond uit conferenties waar, voornamelijk door de leiding werd uitgedacht in welke richting de dienst zich moest gaan ontwikkelen. De bedoeling was de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker, bij het realiseren van de doelstellingen, te vergroten. In lijn met deze gedachte deed het begrip 'zelfsturing' zijn intrede.¹¹⁴ Van de medewerkers werd nu verwacht dat zij zelf de aanpak van hun werk moesten bepalen. Voor elke medewerker betekende dit echter iets anders.¹¹⁵ Dit kan één van de redenen zijn waarom minder aandacht werd besteed aan algemene interne communicatieplannen, het was tenslotte de eigen verantwoordelijkheid. 'De belastingdienst zit vol met managers en coördinatoren. Voor eenvoudige mensen zoals ik, vullen die substantiële delen van hun tijd met overleggen. De Heer mag weten waarover. En dat zijn niet op voorhand de slechtst betaalde salarisschalen.'¹¹⁶ Na een aantal jaren resulteerde dit in veel ontevredenheid. Door alle initiatieven die in de Strax periode gestart waren, was een gevoel van onbestuurbaarheid ontstaan bij de medewerkers. Deze onbestuurbaarheid maakte het voor veel werknemers moeilijk begrip op te brengen voor de directe collega's. De medewerkers voelden zich ontheemd: zij verlangden terug naar de tijd van duidelijke strakke regels en zelfs naar de hiërarchie van toen. Medewerkers lieten weten dat zij graag een baas willen hebben die hen vertelt wat ze moeten doen.¹¹⁷ Door alle vrijheden die waren ontstaan ten tijde van Strax, waren de medewerkers van de Belastingdienst de basis kwijt geraakt: ze wisten niet meer wie hun baas was of waar ze naartoe moesten wanneer ze een probleem hadden.

In deze situatie was het lastig om binnen de gehele organisatie tot een gemeenschappelijke visie te komen. Met Strax richtte de dienst zich op het werken in een team. Volgens Senge kan een team als geheel meer bereiken dan de afzonderlijke individuen. Binnen een team wordt samengewerkt en wanneer een team goed functioneert, kunnen de individuen boven zichzelf uitstijgen. De kunst van dit teamleren is gebaseerd op een dialoog. 'In een dialoog wordt men waarnemer van zijn eigen denken.'¹¹⁸ Aan een dialoog zitten een aantal voorwaarden verbonden. Eén daarvan is dat we onze vooronderstellingen moeten 'opschorten'. Hiermee wordt niet bedoeld dat de teamleden hun mening niet mogen uiten, maar het betekent wel dat de leden zich bewust

¹¹⁴ Belastingdienst, *Strax en straks verenigd* (2001) 17.

¹¹⁵ Belastingdienst, *Ondernemingsbesluit reorganisatie Belastingdienst Straks* (Den Haag 2003) 11.

¹¹⁶ Interview R.

¹¹⁷ Interview F, K, Q, R en W.

¹¹⁸ P.M. Senge, *De vijfde discipline*, 234.

moeten worden van het feit dat iedereen eigen vooronderstellingen heeft, en dat deze kritisch bekeken moeten worden. Dit is niet mogelijk wanneer de leden slechts hun mening verdedigen. Wanneer sprake is van defensief gedrag, kan dit leiden tot leerstoornissen. Daarom moet dit ondervangen worden.¹¹⁹ Op deze manier kan een organisatie leren. De mentale modellen van de mensen in het team moeten daarom op elkaar afgestemd worden. Wanneer de mentale modellen overeenkomen, wordt het team van toegevoegde waarde voor de individuen en voor de organisatie.

Hoewel Strax sterk inzet op het werken in teams, kwam het niet tot een dialoog tussen de medewerkers. Inspecteurs vonden het moeilijk om zich ondergeschikt te maken aan het team en de dialoog aan te gaan. Een voorwaarde voor teamleren is het aanwezig zijn van een gemeenschappelijke visie. In de Strax periode was dit, door de ongestuurde reorganisaties, juist onduidelijk. 'De belastingdienst is aan het reorganiseren geslagen, met een naar mijn idee volstrekt onduidelijk doel. Zoals altijd waren we heel slim in het formuleren van redenen waarom we weer goed naar onszelf moesten kijken. In de reorganisatie van 2003 is het heel onduidelijk geweest waarom we het gedaan hebben, zoals we het gedaan hebben. Er werd geen koers gegeven aan de veranderingen. Iedereen is wat gaan doen, en alles wat je had was weg. Voor de gemiddelde medewerkers van de belastingdienst was er volstrekte onduidelijkheid. En die bestaat nog steeds. Het is nog steeds onduidelijk wat mensen moeten doen.'¹²⁰ De vrijheden onder Strax waren terug te vinden in het communicatieapparaat. In een periode van veranderingen had dit verstrekkende gevolgen, omdat het juist dan belangrijk is alle medewerkers op de hoogte te brengen en hen enthousiast te maken voor de veranderingen. Het ontbreken van de concrete doelstellingen zorgde ervoor dat verschillende interpretaties ontstonden.¹²¹ Het begrip 'zelfsturing' had door de verschillende interpretaties een negatieve bijklank gekregen. De oorspronkelijke ambities die bij het nieuwe idee van 'zelfsturing' hoorden, zorgden voor weerstand binnen de dienst. De diffuse communicatiestroom en het ontbreken van een gemeenschappelijke visie zorgden voor veel onduidelijkheden. Op deze manier konden de medewerkers hun mentale modellen niet op elkaar afstemmen. Dit stond het teamleren in de weg.

Met het verschijnen van het rapport van McKinsey uit 2009 werd bevestigd dat teveel vrijheid en diversiteit was ontstaan onder Strax. De dienst moest weer terug naar hoe het vroeger was: alles strak in het gareel. ¹²² In 2009 treedt Peter Veld aan als

¹¹⁹ P.M. Senge, *De vijfde discipline*, 235.

¹²⁰ Interview L.

¹²¹ Belastingdienst, *Ondernemingsbesluit reorganisatie Belastingdienst Straks*, 11.

¹²² McKinsey & Company, *Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten* (Amsterdam 2009) 6.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

Directeur-Generaal der belastingen.¹²³ Hij was voor het eerst in decennia een DG ‘van buiten’. Voorheen was de DG afkomstig uit de dienst en had hij of zij intern zijn strepen al verdiend. Dit keer was het anders: aan het hoofd van de belastingfamilie kwam nu iemand van buiten te staan. Een leidinggevende uit het zakenleven die een andere kijk zou hebben op het functioneren van de Belastingdienst, en iemand die niet al jaren lang vertrouwd was met de manier van werken.

Veld wilde de dienst weer centraliseren: eenheid en duidelijkheid. In de conceptversie van de nota *Inrichting communicatiefunctie Belastingdienst*¹²⁴, werd gesteld dat de communicatie in het concernbeleid moet worden verankerd. Communicatiefuncties moesten op drie niveaus worden belegd, waarin rollen van regie en uitvoering duidelijk onderscheiden zijn, en waar de samenwerking beter is georganiseerd.¹²⁵ Een projectteam is vervolgens bezig geweest met de nadere uitwerking van de voorstellen uit de nota. De laatste conceptversie van het communicatiebeleid dateert van 7 april 2011 en ligt nog ter goedkeuring bij het managementteam. Deze nota maakt duidelijk dat de organisatie de communicatie een prominente plaats in het organisatiebeleid wil geven. Communicatie wordt in de nota beschreven als: ‘een verzameling activiteiten die raakvlakken met dienstverlening en toezicht hebben. Communicatie gaat bijvoorbeeld over begrijpelijke brieven en websites. Maar het is ook duidelijk dat de communicatiefunctie niet samenvalt met dienstverlening. Op een *corporate* niveau spelen vragen over de gewenste uitstraling van de Belastingdienst. Ook bestaan nauwe relaties tussen toon en inhoud van onze boodschap en het gewenste nalevingsgedrag van burgers. En intern heeft de communicatiefunctie een rol bij het versterken van samenhang.’¹²⁶ De interne communicatiefunctie beperkt zich bij de Belastingdienst tot het versterken van de samenhang. De organisatie spreekt niet over draagvlak creëren of over het gelijkstellen van ideeën. Het lijkt erop dat de dienst hetzelfde doet als voorgaande jaren; het belang van intern communiceren onderschatten. Hoewel communicatie tegenwoordig wel een centrale plaats heeft gekregen in het beleid – zie bijvoorbeeld de titel *Communicatie in het hart van beleid en uitvoering* – heeft het vooral betrekking op het externe aspect.

¹²³ CV P. Veld te raadplegen op:

https://minfin.nl/Organisatie/Organisatieschema/Bestuursraad/Directeur_Generaal_Belastingdienst, laatst geraadpleegd 1-9-2011, 20.42u.

¹²⁴ Projectteam Inrichting communicatiefunctie, *Concept: Communiceren in het hart van beleid en uitvoering*. Herinrichting communicatiefunctie, stap 2. Versie: 0.2 (7 april 2010).

¹²⁵ Projectteam Inrichting communicatiefunctie, *Concept: Communiceren in het hart van beleid en uitvoering*, 9.

¹²⁶ Idem, 9.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

Dit betekent niet dat er helemaal geen aandacht wordt besteed aan de interne communicatie. De schrijvers van het plan hebben gekozen voor een probleemgestuurd beleidsplan, omdat aangenomen werd dat doelen beter bereikt zullen worden wanneer specifieke problemen weggenomen worden.¹²⁷ Voor het plan heeft het projectteam gesprekken gevoerd met medewerkers van verschillende niveaus door de gehele organisatie heen. Opmerkelijk veel gesprekspartners, zo concludeerde het team, wijzen erop dat het onderwerp interne communicatie in de nota van 2009 onderbelicht was gebleven. ‘Dat lijkt symptomatisch. Interne communicatie is van wezenlijk belang, maar krijgt ten onrechte vaak weinig prioriteit.’¹²⁸ Het projectteam onderscheidde een zevental problemen op het gebied van interne communicatie:

- ‘De interne communicatie over concernbrede ontwikkelingen worden niet stelselmatig opgepakt. Of en hoe M1 deze ontwikkelingen door communiceert naar het eigen onderdeel, is onduidelijk.
- Er zijn geen gezamenlijke kernboodschappen, er wordt niet gesproken over een gezamenlijke aanpak om boodschappen van ‘boven’ naar beneden te krijgen en vice versa.
- De Belastingdienst kampt al jaren met een versnipperd intranet dat niet aan de eisen van dit moment voldoet.
- Verbeterplannen blijken lastig realiseerbaar doordat ICT-voorzieningen voor interne communicatie lage prioriteit hebben. Dezelfde lage prioriteitsstelling geldt voor onderzoek naar interne communicatie.
- Bedrijfsjournalistiek is in het algemeen onvoldoende aangesloten op de strategische agenda van het MT en legt soms te veel het accent op een onafhankelijke journalistieke rol in de ogen van het management. Er wordt veel geschreven en gepubliceerd, maar de verbanden met het grote geheel zijn niet altijd duidelijk. Gevolg: medewerkers begrijpen onvoldoende wat de consequenties zijn voor het eigen handelen van grote strategische ontwikkelingen. Het blijft een ‘ver-van-mijn-bed’-show voor velen.
- Nieuwsberichten over ontwikkelingen op het eigen regioweb of via de Beeldkrant, kunnen een gebrek aan (goede) communicatie vanuit het management niet vervangen.
- Interne communicatie binnen de onderdelen is in veel gevallen te veel gericht op schriftelijke of digitale communicatie via personeelsbladen en (regio)web; het

¹²⁷ Projectteam Inrichting communicatiefunctie, *Concept: Communiceren in het hart van beleid en uitvoering*, 10.

¹²⁸ Idem, 17.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

management pakt de eigen communicatierol onvoldoende op. Gevolg: medewerkers die het gevoel hebben onvoldoende op de hoogte te zijn en onvoldoende gehoord te worden.¹²⁹

Deze punten hebben allen betrekking op de structurele aanpak van de interne communicatie. Het ontbreken van concernbrede kernboodschappen zorgen dat de boodschap vaak niet aankomt. Ook verbeterplannen worden vaak niet gerealiseerd. Uit deze opsomming van de Belastingdienst blijkt dat de communicatie onvoldoende voorziet in het overbrengen van een boodschap. Op zichzelf was de constatering van deze problemen geen novum. Dat problemen bestaan op het gebied van communicatie was, zoals eerder was aangetoond, niet nieuw. Sterker, sommige problemen, bijvoorbeeld de boodschap van boven naar beneden over te brengen, speelden al vanaf het einde van de jaren tachtig. Ook was het niet nieuw dat plannen geschreven werden die deze problemen aankaarten. Met het eerste beleidsplan communicatie werden al pogingen ondernomen om de problemen aan de kaak te stellen en op te lossen. Het onderzoek gaat voorbij aan wat gecommuniceerd moet worden, en richt zich slechts op hoe gecommuniceerd moet worden. Wel nieuw was dat nu heel concreet is nagedacht over een oplossing. Waar voorheen de plannen stopten na het noemen van een doel, gaat dit plan door met de omschrijving van de weg daar naartoe. Het bijzondere was dat de projectgroep de problemen zocht in de manier van communiceren. 'Daar willen we nog een stap in zetten de komende jaren. Meer professionalisering. Maar je kunt nu al goed merken dat de mensen die op dat niveau allemaal minimaal een HBO of WO opleiding hebben. Met een goede communicatiebagage.'¹³⁰

Om de problemen op te lossen moet volgens het projectteam inrichting communicatiefunctie op twee terreinen veranderingen optreden. Enerzijds moet iets veranderen aan de structuur van de organisatie, anderzijds moet een verandering optreden in het gedrag en de houding van de medewerkers. Geconstateerd werd dat veel problemen in de organisatie liggen. Er is een onlosmakelijke samenhang tussen structuur enerzijds en houding en gedrag anderzijds. Een goede organisatorische inbedding is een 'cruciale randvoorwaarde voor de communicatiefunctie.'¹³¹ Om tot een oplossing te kunnen komen, ook voor de problemen die al langer bestaan, concentreerde het projectteam zich eerst op organisatorische aspecten. Het kernprincipe is nu 'organiseer communicatie in het hart van beleid en uitvoering'. Dit betekent dat er drie

¹²⁹ Projectteam Inrichting communicatiefunctie, *Concept: Communiceren in het hart van beleid en uitvoering*, 17.

¹³⁰ Interview G.

¹³¹ Projectteam Inrichting communicatiefunctie, *Concept: Communiceren in het hart van beleid en uitvoering*, 19-20.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

communicatieniveaus komen op strategisch niveau op het ministerie, op tactisch niveau op de eenheden en op operationeel niveau bij het centrum voor kennis en communicatie. Communicatie blijft een verantwoordelijkheid van het management. Alleen wanneer de communicatieve blik vertegenwoordigd is bij het maken van het beleid, is het mogelijk om steeds vanuit het perspectief van klant en medewerker te denken. Wel wordt de verantwoordelijkheid ook bij de medewerker gelegd. Het is de bedoeling dat een medewerker zelf ook initiatief neemt om problemen op te lossen. De verandering die tot stand gebracht moet worden is de professionalisatie van de communicatiefunctie, zo concludeert het projectteam.¹³²

Naast de probleemgestuurde nota *Communicatie in het hart van beleid en uitvoering* is er ook een meerjarenplan. Het *beleidsplan communicatie 2011-2015*. Ook dit concept ligt nog ter goedkeuring bij het managementteam, maar is desondanks verhelderend voor dit onderzoek. Het maakt duidelijk dat de interne communicatie nu een middel is om het veranderproces te ondersteunen. Kennis over gedragsverandering wordt toegepast op de medewerkers. Het accent ligt nu niet meer op het overbrengen van een boodschap, maar op het tot stand brengen van een gedragsverandering.¹³³ De dienstleiding is van mening dat vorige plannen niet werkten omdat er niets gedaan werd aan gedragsverandering. 'Interne communicatie draagt eraan bij dat medewerkers doen wat nodig is om de doelen van de Belastingdienst te realiseren. Dat doen we door veranderprocessen te begeleiden en te zorgen voor adequate interne media.'¹³⁴ Zo luidt de doelstelling van de interne communicatie. Om dit te kunnen bereiken, zal de lijncommunicatie versterkt worden, de dialoog centraal gezet worden en dient een bindend verhaal te komen voor de organisatie.¹³⁵ Naast het feit dat, in navolging van de theorie van Reijnders, iedereen verantwoordelijk is voor het 'halen' en 'brengen' van zijn eigen informatie, is de lijncommunicatie een verantwoordelijkheid van de managers.¹³⁶

De beleidsmakers hebben om deze voornemens te bereiken een aantal concrete stappen beschreven. Eén daarvan is bijvoorbeeld dat te allen tijde de mogelijkheid moet bestaan om feedback te geven of in gesprek te gaan, en dat duidelijk wordt aangegeven wat met de feedback wordt gedaan.¹³⁷ Deze manier van beleid maken heeft een heel ander karakter dan voorheen. Het wordt nu duidelijk wat het beleid is, maar nog meer wat concreet gaat veranderen binnen de dienst. De plannen zijn daadkrachtiger geschreven.

¹³² Projectteam Inrichting communicatiefunctie, *Concept: Communiceren in het hart van beleid en uitvoering*, 23.

¹³³ H.J.M. van Rooij, *Beleidsplan communicatie 2011-2015* (18 mei 2011) 7.

¹³⁴ H.J.M. van Rooij, *Beleidsplan communicatie 2011-2015*, 13.

¹³⁵ Idem, 23.

¹³⁶ E. Reijnders, *Interne communicatie*, 14.

¹³⁷ H.J.M. van Rooij, *Beleidsplan communicatie 2011-2015*, 23.

Daarnaast wordt de dialoog centraal gesteld. Hiermee wordt de intentie uitgesproken om de tweetaligheid, die de organisatie voorheen soms parten speelde, vanaf 2015 uit te bannen.¹³⁸

Met het plan *communicatie in het hart van beleid en uitvoering*, zal een communicatieteam op strategisch niveau worden ingesteld. Dit team ontwikkelt strategische kaders voor zowel de interne als externe communicatie, en is verantwoordelijk voor het bewaken van de eenheid in communicatie door, en binnen de Belastingdienst. ‘Businessverantwoordelijkheid’ van de eenheid wordt gekoppeld aan centrale sturing. Hierbij is het van belang dat het strategische communicatieteam een procesgerichte werkstijl hanteert. Het ministerie geeft beleidskaders en organiseert beweging. Tegelijkertijd wordt rekening gehouden met het feit dat de eenheid niet in gevaar komt door de procesgerichte werkstijl. Hoewel eenheden zelf invulling kunnen geven, moet vanuit het ministerie voldoende zeggingskracht uitgaan.¹³⁹

De Belastingdienst is een uitvoerende overheidsorganisatie. In opdracht van het ministerie van financiën is de Belastingdienst bezig met het heffen en innen van belastingen. Hierbij speelt ook de controle een grote rol. Omdat de Belastingdienst in dienst staat van het ministerie, staat zij ook in dienst van de burger, terwijl de dienst dezelfde burger ook moet controleren. Hier is sprake van een spagaat. Wie is die burger precies: boef of koning? Of allebei tegelijk? De Belastingdienst worstelt al jaren met deze spagaat en is er tot op de dag van vandaag niet in geslaagd om dit op te lossen, met alle gevolgen van dien. Steeds weer probeert de Belastingdienst in zijn communicatie een boodschap over te brengen. Deze boodschap is echter niet eenduidig: aan de buitenwereld wordt verkondigd dat de Belastingdienst werkt op basis van vertrouwen, terwijl intern de focus nog altijd ligt op controle. Voor de organisatie is deze tegenstelling problematisch, omdat in het dagelijkse werk veel vragen oplevert. Over de implicatie van deze tegenstrijdigheid zullen later terugkomen. De Belastingdienst is zich ervan bewust dat een verandering tijd en aandacht vraagt. Het is van belang dat bij de Belastingdienst een geestesverandering zal plaatsvinden. Op een of andere manier dienen koning en boef intern met elkaar verenigd of duidelijker gescheiden moeten worden.

2.4 Systeem en omgeving

In het vervolg van dit onderzoek zal aandacht worden besteed aan deze interne perspectieven op de omgeving. Vanuit de systeemtheorie van Niklas Luhmann zullen we

¹³⁸ Idem, 24.

¹³⁹ Projectteam Inrichting communicatiefunctie, *Concept: Communiceren in het hart van beleid en uitvoering*, 24-25.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

de keuze voor het klantgericht werken en de uitwerking daarvan op de organisatie analyseren. Een organisatie wordt door Luhmann gedefinieerd als een systeem dat zich onderscheidt van zijn omgeving door middel van door de organisatie zelf gekozen distincties. Luhmann ziet organisaties niet als een (groep) individu(en), maar als een sociaal systeem. Volgens Luhmann bestaan er verschillende typen systemen. Eén type systeem is het sociale systeem, waarbinnen een verdere onderverdeling is gemaakt: de maatschappij, face-to-face interactie en de organisatie. In zijn theorie beschouwt Luhmann de organisatie als een operationeel gesloten, autopoietisch systeem (afkomstig van het Griekse *autos*= zelf en *poiesis*= productie). Autopoietisch, omdat aangenomen wordt dat het systeem zichzelf (re)produceert op basis van de eigen acties, en gesloten omdat het systeem zich onderscheidt van de omgeving en geen input van buitenaf nodig heeft om zichzelf te (re)produceren. Operationeel gesloten, omdat de organisatie zich onderscheidt van zijn omgeving. Er wordt een grens gecreëerd waardoor de organisatie vorm krijgt. Systemen construeren, om tot een operationele geslotenheid te komen, een eigen beeld van de omgeving. Door deze operationele sluiting kan de omgeving niet direct ingrijpen in het handelen van het systeem. Dat wil niet zeggen dat de omgeving helemaal geen invloed heeft op het systeem, maar alleen het systeem kan zichzelf aanpassen aan de omgeving. Er wordt dus wel gereageerd op invloeden van buitenaf, maar niets kan van buiten in het systeem komen en vice versa.¹⁴⁰

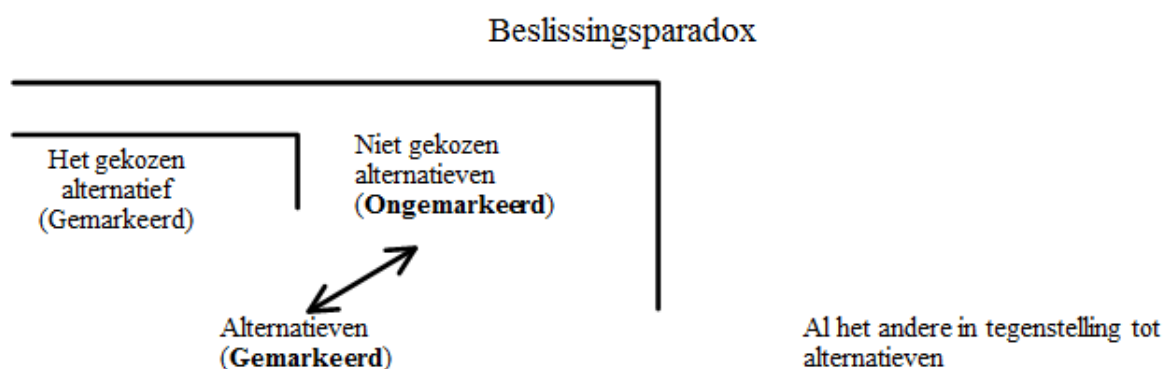
De distincties die het systeem maakt ten opzichte van zijn omgeving zijn gebaseerd op een eigen logica, waardoor het systeem zelf bepaalt hoe het eruit ziet. Daarom is het belangrijk dat de organisatie beseft dat het onderscheid een arbitraire keuze is, en dat de organisatie ook een andere vorm had kunnen krijgen wanneer gekozen was voor andere distincties.¹⁴¹ Met andere woorden: een alternatief is mogelijk. Er is sprake van wat Luhmann omschrijft als een beslissingsparadox. Hij stelt dat binnen de systeemtheorie niet het individu, maar het systeem als geheel communiceert. Binnen het type sociale systemen maken organisaties gebruik van een specifieke vorm van communicaties: beslissingen. Een organisatie (re)produceert zichzelf op basis van beslissingscommunicaties. Het concept 'beslissing' is lastig te definiëren. De sociologie biedt geen eenduidig antwoord op deze vraag. Een optie is de beslissing zien als een keuze, maar het woord keuze is dan slechts een synoniem voor beslissing waardoor het probleem niet wordt opgelost. Luhmann heeft het daarom over de keuze tussen bepaalde

¹⁴⁰ N. Luhmann, *Social systems* (Stanford 1995) 34.

¹⁴¹ D. Seidl en K. H. Becker, 'Organizations as Distinction Generating and Processing Systems. Niklas Luhmann's Contribution to Organization Studies', *Organization* 1 (2006) 13.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

alternatieven.¹⁴² Een beslissing draagt twee onderscheidingen met zich mee waardoor een paradox ontstaat die niet is op te lossen. Wanneer we een beslissing zien als de keuze tussen alternatieven, wordt duidelijk dat een beslissing een compacte communicatie is. Er is namelijk sprake van twee onderscheidingen binnen één beslissing. Binnen een beslissing moeten eerst alternatieven geselecteerd worden en vervolgens wordt er uit de set van alternatieven één geselecteerd. Als een organisatie bijvoorbeeld op zoek is naar een nieuw personeelslid, zal een aantal kandidaten uitgenodigd worden voor een gesprek. Alleen sollicitanten kunnen worden uitgenodigd dus daar zit het eerste onderscheid: de kandidaten en alles wat geen kandidaat is. Vervolgens wordt uit deze kandidaten één persoon gekozen, wat gezien kan worden als het tweede onderscheid. Dit tweede onderscheid ondermijnt in feite de hele beslissing doordat de kandidaten ophouden een alternatief te zijn wanneer de keus voor een bepaalde kandidaat gemaakt is. Bij het maken van het tweede onderscheid stuit Luhmann op het probleem van de alternatieven. De keuze voor het alternatief is namelijk niet te rechtvaardigen zonder afbreuk te doen aan de legitimiteit van de beslissing. Hoe meer benadrukt wordt dat het gekozen alternatief de juiste is, hoe minder alternatief de andere mogelijkheden eigenlijk zijn, dus hoe minder het een beslissing is. Hoe minder rechtvaardiging voor het gekozen alternatief, hoe meer de beslissing op toeval zal lijken, dus hoe minder het een beslissing is. Dit heeft te maken met het feit dat een beslissing na het nemen van de beslissing iets anders geworden.¹⁴³ Dit theoretische probleem wordt ook wel de beslissingsparadox genoemd, en kan het beste geïllustreerd worden aan de hand van onderstaand figuur.



Figuur 1: Luhmann's beslissingsparadox

Het figuur maakt duidelijk dat de alternatieven in eerste instantie tot de gemarkeerde kant behoren, en later bij de keuze uit een van de alternatieven, juist aan de

¹⁴² N. Luhmann, *Social systems*, 294-298.

¹⁴³ N. Luhmann, *Social systems*, 104.

ongemarkeerde zijde van de onderscheiding staan. Luhmann beschouwt deze paradox als de essentie van de beslissing. De paradox moet verhuld worden zodat de beslissing gerechtvaardigd en geloofwaardig blijft. Luhmann beschrijft twee manieren om dit te doen. De eerste is 'Onzekerheids absorptie'.¹⁴⁴ Luhmann stelt dat sociale systemen zijn gebouwd op onzekerheden. 'The social system is a system because there is no basal certainty about states and no prediction of behaviour to be built thereon. Only the uncertainties *that result from this* are controlled, and they are controlled only with reference to the participants' *own* behavior.'¹⁴⁵ Om een beslissing te nemen, vertrouwen wij op onze eigen verwachtingen. Dit is het enige houvast dat geboden kan worden in de chaos en complexiteit van de werkelijkheid. De focus op onze eigen verwachtingen, en het daarmee samengaande vertrouwen, leidt ertoe dat beslissingen toch gerechtvaardigd kunnen worden. De onzekerheid wordt door onze eigen verwachtingen geabsorbeerd. Om toch vooruit te kunnen wordt vertrouwen zo een functionele strategie om complexiteit te ordenen.

Een andere manier om de paradox te verhullen wordt de besluitvormingsvoorwaarde genoemd.¹⁴⁶ De rechtvaardiging van de beslissing komt voort uit een voorgaande beslissing. Bij de oorspronkelijke beslissing is een keuze gemaakt uit een set van alternatieven. Doordat er bij een volgende beslissing niet meer getwijfeld wordt aan de eerste, zijn de niet gekozen alternatieven van het toneel verdwenen. Dit leidt ertoe dat gehandeld wordt volgens een patroon, en dat moeilijk van dit pad kan worden afgeweken. In lijn met het idee dat een beslissing andere beslissingen nodig heeft om de onzekerheid te ondervangen, worden beslissingen volgens Luhmann ook niet genomen door een beslissing maker maar door het netwerk van beslissingen. Met andere woorden het zijn de (voorgaande) beslissingen die beslissen.

Om te kunnen functioneren als systeem, dient ook de Belastingdienst een beeld van de omgeving te vormen. Het systeem heeft steeds contact met de omgeving. Toch is de omgeving niet bij machte om direct in te grijpen in de acties van het systeem. De omgeving is echter wel in staat om het systeem te beïnvloeden. Zeker bij de Belastingdienst is dit het geval. Omdat de Belastingdienst een uitvoerend orgaan van de overheid is, speelt de omgeving een dubbelrol. Vaak komt het voor dat de politiek wijzigingen aanbrengt in de acties van de Belastingdienst. Meestal gebeurt dit in de vorm van wetten, waar de Belastingdienst dan weer een eigen manier van handelen aan kan

¹⁴⁴ N. Luhmann, *Social systems*, 110.

¹⁴⁵ N. Luhmann, *Social systems*, 110.

¹⁴⁶ D. Seidl en K. H. Becker, 'Organizations as Distinction Generating and Processing Systems. Niklas Luhmann's Contribution to Organization Studies', *Organization* 1, 27-29.

verbinden. Het systeem kiest er zelf voor om zijn acties aan te passen. Wanneer we de belastingplichtige zien als de omgeving, kan deze indirect ingrijpen via de politiek, maar indirect ook door zijn eigen gedrag omdat de Belastingdienst de medewerking van de belastingplichtige nodig heeft.

De Belastingdienst streeft vanaf het begin van de jaren tachtig naar deze medewerking, compliance. Het bewerkstelligen van een 'vrijwillige nakoming van de fiscale verplichtingen'¹⁴⁷ zorgt ervoor dat de acties van de Belastingdienst afhankelijk zijn van de acties van zijn omgeving. De Belastingdienst maakt van dit gegeven gebruik in de communicatie. Al vanaf het eerste moment dat binnen de Belastingdienst wordt nagedacht over communicatie, wordt rekening gehouden met het idee van compliance. Via compliance wil de Belastingdienst de bereidheid van de belastingplichtigen tot het nakomen van fiscaal wettelijke verplichtingen onderhouden en versterken. Met het streven naar compliance moet de Belastingdienst zich een beeld vormen van een deel van zijn omgeving, in dit geval de belastingplichtige. Het is noodzakelijk om de omgeving te definiëren om twee redenen. Allereerst moet een systeem zichzelf onderscheiden van de omgeving. Om te kunnen functioneren is het noodzakelijk dat een organisatie bepaalt wat ertoe behoort en wat er niet toe behoort. Deze scheiding wordt door het systeem zelf gemaakt. Hierbij is het van belang om op te merken dat dit onderscheid willekeurig is. Het systeem had net zo goed kunnen kiezen voor een ander onderscheid waardoor de organisatie een andere vorm zou hebben gekregen. De grens wordt bepaald door de ideeën die binnen de organisatie heersen over het systeem zelf en de omgeving. Het is met andere woorden een interne constructie. Door deze constructie wordt het externe (de omgeving, de belastingplichtige) hanteerbaar gemaakt voor het interne (het systeem), en wordt de omgeving eigenlijk naar binnen gehaald door hier een beeld van te vormen.

Het mes van de operationele geslotenheid snijdt echter aan twee kanten. Net zoals de omgeving niet in staat is om in te grijpen in de acties van het systeem, is ook het systeem niet bij machte om direct in te grijpen in de acties van de omgeving. Maar met het streven naar compliance is dit juist wel wat de Belastingdienst tracht te doen. De Belastingdienst gebruikt hiervoor de communicatie. Wanneer compliance bewerkstelligd moet worden, is het van belang dat de Belastingdienst weet hoe en waarop de omgeving reageert. Omdat de omgeving geen onderdeel uitmaakt van het systeem, is de organisatie dus ook niet in staat om direct in te grijpen in het handelen van zijn omgeving. De Belastingdienst hoopt met zijn beleid de acties van de omgeving te beïnvloeden, maar het is de omgeving die zelf bepaalt of zij hier gevolg aan geeft.

¹⁴⁷ Belastingdienst, *Bedrijfs- en personeelsplan Belastingdienst 1989-1992*, 1.

Net als in het begin van de jaren tachtig zal de Belastingdienst gebaat zijn bij een herdefiniëring van zichzelf. In de huidige situatie zit de manier waarop de organisatie zijn omgeving beschouwd vol tegenstrijdigheden. De organisatie zou opnieuw zijn eigen plaats ten opzichte van de belastingplichtige moeten bepalen. In de theorie van Luhmann is een systeem een systeem omdat het grenzen stelt en zich daarmee onderscheidt van zijn omgeving. Met het maken van de distinctie is het systeem nog niet volledig gesloten. Het systeem sluit zich volledig doordat het zijn eigen omgeving waarneemt en zich hiervan distantieert. Deze tweede sluiting kan duidelijk gemaakt worden aan de hand van de vergelijking van de scheiding van een moeder en een kind. Met het doorknippen van de navelstreng laat de baby de moeder los en wordt het een eigen systeem. Pas na twee jaar begint de baby zijn omgeving waar te nemen en begint het een identiteit, een zelf te vormen. Pas dan wordt de moeder als een apart systeem gezien en met die bewustwording sluit het systeem zich volledig en is sprake van re-entry. Doordat het systeem een distinctie maakt tussen zichzelf en al het andere, wordt er gekozen voor een bepaalde kant. Een keuze tussen binnen en buiten. Door de herhaling van dit onderscheid sluit het systeem zich volledig. Dit herhalen en bevestigen van distincties wordt ook wel re-entry genoemd. Met re-entry sluit het systeem zich volledig doordat het systeem zich bewust is dat een grens bestaat tussen systeem en omgeving.¹⁴⁸

Met deze bewustwording heeft de organisatie zichzelf gedefinieerd. De Belastingdienst heeft echter dertig jaar geleden deze distincties gemaakt, waardoor de vraag gesteld moet worden of deze distincties vandaag de dag nog wel gelden. Vanuit de leiding werd nagedacht over de betekenis van de belastingplichtige. ‘We hebben, denk ik, toch de grote groep medewerkers niet werkelijk weten te bereiken. Het bleef een beetje een bestuurlijk verhaal. Een bestuurlijke verandering. Daarvan denken veel mensen terecht van ‘zal wel’. Ze raakten toch een beetje de verbinding kwijt met hun chefs. Kwamen te ver van ze af te staan.’¹⁴⁹ Het blijft voor de Belastingdienst moeilijk om alle 30.000 medewerkers te bereiken tijdens veranderingen. In de communicatiestructuur van de Belastingdienst is intern communiceren een vanzelfsprekendheid geweest. De organisatie heeft de vooronderstelling dat extern communiceren genoeg is. Draagvlak en gelijkgestemdheid zouden dan vanzelf moeten volgen. Op deze manier is het communicatieapparaat van de Belastingdienst niet goed genoeg ingericht om de ideeën van de leiding tot een gemeenschappelijke visie te maken.

¹⁴⁸ N. Luhmann, ‘Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives’ in: Gambetta Diego (ed.) *Trust: Making and breaking cooperative relations*, (Oxford) 94-107. Aldaar 95.

¹⁴⁹ Interview A.

3. Eenheid in beleid en uitvoering

‘Bij de uitvoering van de fiscale wet- en regelgeving laat de tweehonderdjarige Belastingdienst zich van oudsher leiden door het fundamentele uitgangspunt van de rechtsgelijkheid: gelijke gevallen worden gelijk behandeld. Dit streven naar eenheid van beleid en uitvoering is de rode draad in de geschiedenis van de Nederlandse Belastingdienst.’¹⁵⁰ Bij de viering van het tweehonderdjarige bestaan van de Belastingdienst presenteerde historicus Tom Pfeil de kern van zijn onderzoek bij de Belastingdienst. Volgens Pfeil werd tijdens de Unie van Utrecht in 1579 deze drijfveer van de Belastingdienst al opgesteld. Ruim vierhonderd jaar later stelde de Belastingdienst zijn permanente taakstelling op in het eerste jaarverslag.¹⁵¹ ‘De Belastingdienst voert de wetgeving die hem is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit en streeft in zijn handelen naar handhaving van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dienstverlening aan en respect voor het publiek zijn aan het handelen onlosmakelijk verbonden.’¹⁵² Nog steeds blijkt het idee van rechtsgelijkheid de voornaamste drijfveer binnen de Belastingdienst. De dienstverlening is daar echter naast komen te staan. Om goed invulling te geven aan dienstverlening binnen rechtsgelijkheid moet sprake zijn van enige uniformiteit in de uitvoering. Vandaar dat, naast een permanente taakstelling een strategische doelstelling moest komen. ‘Het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen tot nakoming van de fiscaal wettelijke verplichtingen.’¹⁵³ De belastingplichtige fungeerde als uitgangspunt voor de concrete invulling van het begrip rechtszekerheid. Als de belastingplichtige compliant zou zijn aan de eisen van de Belastingdienst, kon de Belastingdienst eenvoudiger voldoen aan haar taakstelling. Als gevolg van de begrensde mogelijkheden van de Belastingdienst werd gekozen voor deze benadering. De Belastingdienst had simpelweg niet de personele bezetting om aan dit ideaal te voldoen.¹⁵⁴ Daarom achtte de dienst het noodzakelijk de belastingplichtige zo compliant mogelijk te laten deelnemen aan het proces van belasting heffen. Deze individuele benadering van de burger zorgde voor een spanning ten opzichte van eenheidsstreven van de Belastingdienst.

Om greep te houden op de complexe relatie met de omgeving koos de leiding van de Belastingdienst voor een doelgroepgerichte benadering. Een benadering waarbij werd

¹⁵⁰ T. Pfeil, ‘Eenpaerlick ende op eenen voet. Tweehonderd jaar Belastingdienst’ In: Belasting en Douane museum, *Impost* 14 28 (2006) 14.

¹⁵¹ Directoraat-Generaal der Belastingen, *Jaarplan 1985* (1985).

¹⁵² Belastingdienst, *Beleidskaderbrief 1986* (1986) 2.

¹⁵³ Belastingdienst, *Bedrijfs- en personeelsplan 1989-1992* (1989) 1-2.

¹⁵⁴ Pfeil, *Op gelijke voet*, 301-341.

besloten dichter bij de wensen van de burger te gaan zitten.¹⁵⁵ Door van buiten naar binnen te redeneren ontwikkelde de Belastingdienst een nieuw perspectief op zichzelf. De organisatie besloot zich dienstverlenend op te gaan stellen. Een bijzondere keus, omdat dit indruiste tegen het mentale model van de belastingmedewerker die gewend was zichzelf te beschouwen als controleur van de belastingplichtige. Het was altijd 'wij' tegenover 'zij'. De rolverdeling was die van inspecteur en schuldige. De inspecteur verleende geen dienst aan de schuldige, maar controleerde hem op zijn fiscale verplichtingen, en was, indien nodig, bij machte om hem te straffen.¹⁵⁶ Dienstverlening veronderstelt echter een andere rolverdeling. Dienstverlening veronderstelt een relatie zoals die bestaat tussen winkelier en klant. Dit staat haaks op het mentale model van de Belastingdienst, de burger te wantrouwen.

'Doelmatigheid wordt nagestreefd door grotere decentralisatie van beheersbevoegdheden. De besturing van bedrijfsprocessen zal in beginsel binnen de divisies plaatsvinden. Alleen de essentiële centrale bedrijfsfuncties en de politiek-ondersteunende functies zullen op het departement gesitueerd blijven.'¹⁵⁷ Om invulling te geven aan de veranderde strategie en structuur had de Projectgroep Structuur en Strategie ook een veranderingsfilosofie opgesteld, waarin ze rekening met de gevolgen van een reorganisatie hielden. 'De veranderingen zijn derhalve omvangrijk, ingrijpend en complex. Dat betekent dat het doorvoeren van de veranderingen tegelijkertijd in de gehele dienst niet beheersbaar is en daardoor grote risico's met zich brengt.'¹⁵⁸ Dit besef zorgde ervoor dat gekozen werd voor een organische introductie van het nieuwe beleid. Op basis van een ruw concept werd een veranderingsproces ingezet waarin plaats was voor voortdurende aanvulling en verfijning.

De indeling in de divisiestructuur was een ingrijpende gebeurtenis voor de medewerkers. Het eenheidsstreven moest een andere invulling krijgen met de doelgroepgerichte structuur. Hoewel aan de binnenkant van de dienst duidelijk schotten werden opgetrokken door teams samen te voegen, kreeg de dienst naar de burger toe één gezicht. De structuur en strategie studies spraken over een 'gedifferentieerde decentrale benadering'.¹⁵⁹ Tegelijkertijd was in de dienst een proces gaande waarin een poging werd gedaan een eenheid te smeden in wet en gevoel. Saamhorigheid binnen de dienst, eenheid in beleid en uitvoering, terwijl er sprake was van diversiteit in structuur en

¹⁵⁵ Projectgroep Sturing en Strategie, *Organisatiefilosofie* (1986) 3-4.

¹⁵⁶ Interview W.

¹⁵⁷ Belastingdienst, *Bedrijfs- en personeelsplan Belastingdienst 1989-1992*, 10

¹⁵⁸ Projectgroep Strategie en Structuur, *Organisatiefilosofie* (1986) 8.

¹⁵⁹ Projectgroep Strategie en Structuur, *Organisatiefilosofie*, 8.

strategie.¹⁶⁰ Het gevolg was dat de werknemers in een spanningsveld opereerden waarbij ze in de uitvoering een balans moesten vinden tussen de rechtsgelijkheid en de individuele behandeling van de belastingplichtige.

De inspecteurs hadden gedurende de werkzaamheden te maken met hun eigen vooronderstellingen. De academie van de Belastingdienst had de inspecteurs tot vakspecialisten gekneed. Opgeleid om de fraude te bedwingen en de kas van de overheid te vullen. Daarbij hoorde het ideale scenario waarbij elke belastingplichtige gecontroleerd werd. ‘Vertrouwen is goed, controle is beter’.¹⁶¹ Met het loslaten van de 100%-filosofie kwam deze houding onder druk te staan. Vanuit de leiding werd heel sterk het werken op basis van vertrouwen de dienst ingeworpen. Een onnatuurlijk uitgangspunt voor de professional. Er was sprake van weerstand bij de inspecteurs. Niet alleen tegen de veranderde manier van werken, ook tegen de leidinggevenden die steeds minder het gewenste inhoudelijke niveau hadden. ‘Ze hebben besloten om mensen binnen te halen die geen verstand hebben van de vaktechniek. Hier werkt het dan zo, dan wordt je niet serieus genomen.’¹⁶² De inspecteur kon niet bij zijn leidinggevende terecht met problemen op fiscaal gebied. Hierdoor kreeg hij steeds meer het gevoel alleen te staan. ‘Als ik een inhoudelijk probleem heb, ga ik naar iemand anders, want mijn baas is geen goede sparringpartner.’¹⁶³ De leidinggevende kon enkel sturing geven waardoor de afstand groter werd. In het dagelijks functioneren begon het idee van eenheid binnen de Belastingdienst meer en meer kunstmatige vormen aan te nemen.

De beleidsmakers in de bovenste laag van de organisatie hadden gedurende tien jaar onderzoek gedaan. Dit resulteerde in een radicale omslag. Fundamentele opvattingen in en over de dienst moesten worden gewijzigd. Een opdeling van de dienst in blauw, groen en vanaf 2005 ook rood, betekende een herziening van de interne opvattingen over de Belastingdienst. Een grote stap om te maken voor 30.000 medewerkers. De totstandkoming van de nieuwe doelgroepstructuur speelde zich voor de medewerkers in een hoog tempo af. Boersma heeft daarin een grote rol gespeeld. Na de voorbereidingsperiode nam Boersma in 1988 het besluit tot de invoering van de drie zogenoemde tranches of ‘loodseenheden’. ‘Zouden we nu moeten reorganiseren of zouden we moeten wachten tot we die afkalvingen verstouwd hebben? We dachten zelf dat we een jaar of drie nodig hadden. Toen heeft Cor Boersma uiteindelijk de knoop doorgehakt en gezegd we doen het eerder. Dus een versnelling. Dat was strategisch denk

¹⁶⁰ Projectgroep Strategie en Structuur, *Organisatiefilosofie*, 8.

¹⁶¹ Deze uitspraak is afkomstig van de Russische communist Vladimir Lenin. Vrij vertaald uit: Lenin, *Werke* (Berlijn 1971) S. 358.

¹⁶² Interview U.

¹⁶³ Interview Q.

ik een hele moedige beslissing, want misschien had het wel tot niks geleid. Dan was van uitstel afstel gekomen. Maar we hebben onszelf toen wel met iets verschrikkelijks opgezadeld. Niet dat we dat toen al wisten, want we dachten dat redden we wel.’¹⁶⁴ Deze houding had als gevolg dat grote stappen konden worden gezet in de herstructurering.

In de loodseenheden werd geëxperimenteerd met de nieuwe manier van werken. De periode van de herstructurering bood ruimte aan dit soort initiatieven. Al in 1982 werd door de Begeleidingsgroep Experimenten vastgesteld dat experimenten in het eerste stadium veel inspanning vroegen ten aanzien van overleg en informatieverzameling.¹⁶⁵ Een aantal pionier-eenheden zou op experimentele basis invulling aan het ruwe concept moeten geven.¹⁶⁶ Het was duidelijk dat de Belastingdienst zich probeerde te ontwikkelen. Op die eenheden hadden de verschillende hoofden zelf de verantwoordelijkheid invulling te geven aan het concept. Het hing dus van het hoofd van de eenheid af hoe deze eruit kwam te zien. Over de participatie van de werknemers in de werd verschillend gedacht. Binnen de ene loodseenheid werd continu gerapporteerd, terwijl dat bij een ander niet zo hoefde te zijn, daar werd minder gecommuniceerd. Verschillende loodsbazen, verschillende opvattingen.

Bij de indeling van de loodseenheden kwam nog een bijzonder aspect naar voren. In elke regio van het land wilden eenheden zich profileren. Sommige loodsbazen wilden een prominente rol voor hun eigen eenheid en andere zagen de doelgroepgerichte organisatie niet zitten. ‘Er waren 2 loodsen Grote Ondernemingen, 2 Particulieren, 2 Ondernemingen en 2 voor de combinatie Particulieren en Ondernemingen. Dat was een concessie aan 2 directeuren die die doelgroepgerichte onderneming maar niets vonden. Om die toch mee te nemen hebben we een combinatie gemaakt.’¹⁶⁷ Bij de verdeling van de loodseenheden moesten dus al aanpassingen worden gemaakt. ‘Dat was ook een beetje water bij de wijn, maar goed. Sommige directies vonden dat een hele goede constructie. Dat hebben we dan maar gedaan. Ze gingen aan het werk en hadden ook echt een carte blanche. Dat heeft heel veel opgeleverd aan instructies en dingen die je vooral wel en vooral niet moet doen. Maar sommige combinaties van [...] en [...]’¹⁶⁸, gingen al heel snel concurreren met elkaar. Tegen elkaar opboksen. Daar ontstonden ook wel wat vervelende situaties. Zo van wij zijn beter dan zij.’¹⁶⁹

¹⁶⁴ Interview A.

¹⁶⁵ Begeleidingsgroep Experimenten, werkgroep 6.

¹⁶⁶ Projectgroep Strategie en Structuur, *Organisatiefilosofie*, 8-9.

¹⁶⁷ Interview C.

¹⁶⁸ Afdelingen geanonimiseerd.

¹⁶⁹ Interview A.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

Behalve het onderzoek naar de praktische gevolgen van de nieuwe structuur en strategie fungeerden de loodseenheden voor de loodsbazen als een kans zich te profileren. Dit zorgde onbedoeld voor een concurrentiestrijd tussen eenheden. Bij de totstandkoming van de loodseenheden kregen de hoofden van die eenheden veel ruimte voor eigen ideeën. In welke mate de medewerkers erbij betrokken werden, was aan het hoofd in kwestie. Van een algemeen kader wat betreft de interne communicatie was geen sprake. ‘Ik denk dat de medewerkers van [...]’¹⁷⁰ meer overtuigd waren van het nut dan andere loodseenheden. Daardoor waren ze, denk ik, meer geneigd de mankementen te accepteren. Zo werden ze veel meer de ambassadeurs naar buiten. Terwijl je in andere eenheden ook de mopperaars tegenkwam.’¹⁷¹ De vrijheden die ze bij de invulling genoten, en de indeling in loodsen met ‘eigen mensen’¹⁷² zorgden voor een wij – zij gevoel. Niet alleen in de doelgroepen, maar ook in de regio’s.

De Belastingdienst gaf zelf aan dat het nodig was medewerkers in tijden van verandering op de hoogte te houden. Naast het informeren van de medewerkers, moest ook draagvlak worden gecreëerd.¹⁷³ De loodseenheden bleven desondanks een beetje bestuurlijke experimenten. De betrokken medewerkers waren enthousiast, maar het gros van de medewerkers merkte een stagnatie in de informatievoorziening. Eén van de gevolgen daarvan was de totstandkoming van een directeurenconferentie over de interne communicatie in februari 1991.¹⁷⁴ Daarin werd de manier van communiceren zoals de Belastingdienst dat altijd al deed onderstreept. ‘De interne communicatie moet via de lijn worden versterkt.’¹⁷⁵ Boersma hamerde bij de overgang naar de nieuwe dienst op de verantwoordelijkheden van het management. Het management team moest de motor zijn en de Directeur-Generaal het gezicht. Daarbij moest behalve de lijncommunicatie ook de parallelle communicatie worden ingeschakeld. De conferentie was vooral bedoeld om onvrede weg te nemen. De manier van communiceren werd op papier gezet, maar verder niet aangepast.

In 1992 kwam formeel een einde aan de herstructurering. Er was geen onderscheid meer tussen de nieuwe en de oude dienst.¹⁷⁶ De overgang op de eenheden was echter nog in volle gang. ‘Door die versnelling is heel veel eigenlijk met houtje touwtje en kunst en vliegwerk in gang gehouden. Gymnastiekzalen vol mappen enzo. Dat was allemaal voorbereid op papier, want al die oude eenheden die hadden instructies

¹⁷⁰ Afdeling geanonimiseerd.

¹⁷¹ Interview B.

¹⁷² Interview C.

¹⁷³ Belastingdienst, *Bedrijfsplan/beleidskader 1992-1996* (1991) 2-4.

¹⁷⁴ Belastingdienst, *Jaarverslag 1991* (1992) 25.

¹⁷⁵ Belastingdienst, *Jaarverslag 1991*, 25.

¹⁷⁶ Directie Planning, Financiën en Control, *Bedrijfsplan 1993-1997* (1992) 5.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

van: je moet de mappen schonen en dan opleveren aan de nieuwe eenheid. Dat is amper gebeurd.¹⁷⁷ De transitie naar de nieuwe dienst was een enorme stap. De interne structuur werd opnieuw ingericht en het decentrale samenwerken leidde tot fundamentele wijziging in de perceptie van de dienst. De decentrale manier van werken had veel voordelen. Door interne afstemming was het mogelijk de burger via één loket te benaderen. Zodoende ontstond beter zicht op fraude. Met de divisieopdeling kwam tegelijkertijd meer vrijheid voor de regio's. Op de doelgroepen kregen inspecteurs meer verantwoordelijkheden en moesten ze meer samen gaan werken.

Naast de herverdeling in divisies waren er de technologische ontwikkelingen. De Belastingdienst zag in de informatievoorziening een rol weggelegd voor het Automatiseringscentrum. 'Geconstateerd is dat de communicatie tussen beleidsvoorbereidende en de – uitvoerende functies verre van optimaal is. Voorgesteld wordt om middels een managementcontract tussen het Belastingdienst Automatiseringscentrum, de Directeur-Generaal de belastingen en de minister van Financiën inhoud te geven aan deze communicatie.'¹⁷⁸ Voor het automatiseringscentrum was een rol weggelegd in de informatievoorziening. Een onvoorzien probleem naar aanleiding van de eerdere keuze om over te gaan tot een decentrale manier van werken in de divisiestructuur, was de invoering van één automatiseringssysteem. In 1992 werd een rapport uitgebracht onder de naam: *De "belasting" van de toekomst*. Daarin werden drie veranderingsscenario's gegeven voor de Belastingdienst met het accent op de automatisering.¹⁷⁹ Een van de problemen die het rapport blootlegde was de zijdelingse relatie van het Automatiseringscentrum en de eenheden. Werknemers van de eenheden wensden voornamelijk dat de IT moet aansluiten bij de primaire processen. De ingerichte IT was volgens de medewerkers meer ingedeeld in de oude structuur, terwijl het doelgroepgerichte werken een ander IT-huishouding vroeg. De verschillende doelgroepen en regio's gebruikten daarbij verschillende systemen.¹⁸⁰ Eén van de belangrijkste conclusies was: 'De Belastingdienst zit in de overgangsfase van machine-bureaucratie naar professionele bureaucratie. Probleem hierbij is dat de procedures die worden gehanteerd grotendeels geënt zijn op de oude situatie.'¹⁸¹ Voor de overgang naar de doelgroepgerichte structuur was dit lastig. Om dit op te lossen diende de leiding contact

¹⁷⁷ Interview A.

¹⁷⁸ TIAS/BIK, *De "belasting" van de toekomst. Scenario's ten behoeve van de Belastingdienst en de inzet van informatietechnologie* (Apeldoorn 1992).

¹⁷⁹ TIAS/BIK, *De "belasting" van de toekomst*, 2-5.

¹⁸⁰ Idem, 28-31.

¹⁸¹ TIAS/BIK, *De "belasting" van de toekomst*, 53.

te zoeken met de werknemers. ‘De echte wensen van de werkvloer kunnen nog onvoldoende doordringen tot de beleidsmakers.’¹⁸²

In het rapport werd dezelfde constatering gemaakt als tijdens de directeurenvergadering uit 1991. Het interne communicatieapparaat van de Belastingdienst is niet ingericht voor de dialoog.¹⁸³ Uit de ontwikkelingsperiode van halverwege de jaren tachtig kwam naar voren dat van buiten naar binnen moest worden gedacht. Ook bij de interne communicatie werd dit toegepast. De interne communicatie kon volgens de Belastingdienst niet los worden gezien van de externe communicatie. De Belastingdienst wilde zijn werknemers het liefst informeren volgens het idee van zender – boodschap – ontvanger. In die keten is bij de Belastingdienst de zender het belangrijkste. Zeker in het geval van de herstructurering. Volgens de Belastingdienst moest draagvlak worden gevonden door resultaten, om zo medewerkers te motiveren. ‘Interne communicatie is voor een belangrijk deel ook trots. Hoe de buitenwereld jou ervaart. En als je afgezeken wordt, ben je niet gelukkig. Hoe positiever er over jou wordt gepraat hoe beter je je voelt. Het is dus heel belangrijk te weten hoe de buitenwereld over jou denkt.’¹⁸⁴ Het standpunt van de communicatieafdeling was dat de werknemers op tijd geïnformeerd dienen te worden en dat de rest vanzelf volgt. Probleem bij deze benadering is dat de boodschap van de zender niet dezelfde hoeft te zijn als de boodschap die de ontvanger krijgt. Er werd te weinig aandacht geschonken aan het overdragen van de boodschap. Zoals in het vorige hoofdstuk is gebleken, investeerde de Belastingdienst voornamelijk in externe communicatie. Interne communicatie werd beschouwd als een natuurlijk proces. Het begrijpen werd als vanzelfsprekend beschouwd.

Met de nadruk op externe communicatie was het niet gek dat in die tijd verschil in opvatting kwam binnen de dienst. Uit onmacht het proces te beïnvloeden en uit onwetendheid door gebrek aan informatie werkte niet iedereen even hard mee. De omschakeling naar de divisiestructuur werd door de werknemers als abrupt ervaren.¹⁸⁵ Het managementteam had een visie, maar die werd nog niet dienstbreed gedeeld. Bij de Belastingdienst uitte zich dat in verschillende visies door de organisatie heen. Om grip te houden op de veranderingen en om invulling te geven aan het veranderende beleid, gaven lokale eenheden en teams een eigen draai aan de verandering. Toegepast op de zorgvuldige behandeling van belastingplichtigen. De algemene kaders die waren uitgezet

¹⁸² TIAS/BIK, *De “belasting” van de toekomst*, 53.

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ Interview B.

¹⁸⁵ Interview A.

vanuit de leiding, waren niet voor ieder duidelijk.¹⁸⁶ De Belastingdienst kreeg onbedoeld niet alleen een decentrale structuur, maar ook een gedifferentieerde uitvoering. Eigen interpretaties zorgden voor diversiteit in uitvoering bij verschillende eenheden. De basis voor het decentrale werken vormde de wet. De wet was daarmee nog steeds de bindende factor. Het eenheidsgevoel veranderde echter in concurrentie tussen regio's, die elk een eigen manier van handelen hadden.¹⁸⁷ De invoering van eenheid van beleid en uitvoering had daar weinig effect op. De beslissing om het fraudeprobleem, waarvan het besef kwam in de jaren zeventig en tachtig, op te lossen via een decentrale doelgroepgerichte structuur, had als onbedoeld gevolg dat de Belastingdienst niet langer één was.

De laatste paar jaar van de herstructurering werd geprobeerd Boersma naar voren te schuiven als gezicht van de verandering. Een bewuste keus. Als trekker van de kar werd zijn naam onlosmakelijk verbonden met de periode tot aan 1993. In de jaarplannen en – verslagen kwam dat heel duidelijk naar voren. Het woord vooraf in de jaarplannen werd steeds meer een enthousiast verhaal van de persoon Boersma. Er staan bijvoorbeeld foto's in de verslagen en ook bij de eerste voorlichtingsfilmpjes speelt Boersma een rol.¹⁸⁸ In 1988 verscheen een videoboodschap van Boersma. De Belastingdienst maakte al in een vroegtijdig stadium gebruik van de nieuwe techniek. Op de video vertelde Boersma over de structurele, strategische en personele gevolgen van de herstructurering. Boersma werd zo de personificatie van de herstructurering. 'Oom Cor was geen regent meer, dat was zijn voorganger. Cor kon gemakkelijk met medewerkers praten. Een soort paternalist. Hij had een soort eenvoud in zijn gedrag, los van status. Hij had ook chef kunnen zijn. Er gebeurde wel iets en hij nam daarvoor de verantwoordelijkheid. Hij meed het risico niet. Hij is mijn topper. Hij was bepalend voor wat er in de jaren tachtig op gang kwam.'¹⁸⁹

3.1 Eenheid in verscheidenheid

De musical voor het afscheid van Boersma had zo rond de 200.000 gulden gekost. In de aanloop naar het afscheid was sprake van dreiging van demonstraties en was politiek gemor. Waarom geeft de Belastingdienst 200.000 gulden uit voor het afscheid van een ambtenaar? Op de bewuste avond sprak Boersma, met ironische ondertoon, de woorden:

¹⁸⁶ Belastingdienst, *Memo evaluatie communicatieconferentie 21-3-1997. Verzonden aan Leden voorbereidingsgroep, van Meindert Brunia (24-3-1997)*.

¹⁸⁷ Idem.

¹⁸⁸ Video-opname, *Herstructurering* (1988).

¹⁸⁹ Interview A.

‘dit hadden jullie niet moeten, niet mogen doen.’¹⁹⁰ Met het aftreden van Boersma in 1993, kwam Joop van Lunteren aan het roer van de Belastingdienst te staan. Van Lunteren had als taak het werk van Boersma voort te zetten. De herstructurering was officieel in 1992 afgelopen. Oud en nieuw zijn samen gegaan en ‘wij zijn weer gewoon de Belastingdienst.’¹⁹¹ Gewoon weer de Belastingdienst, maar inmiddels wel in doelgroepgerichte eenheden verdeeld over alle regio’s. Met de nieuwe decentrale structuur had de Belastingdienst een nieuwe dimensie gekregen.

Zoals het bedrijfsplan in 1992 aangaf betekende de herstructurering ook integratie. Op dat punt nam Van Lunteren het stokje over van Boersma. ‘Joop was meer sturend. Kon heel meeslepend zijn visioenen schetsen. Die was heel goed om het te implementeren en ons in de jaren negentig naar buiten toe te vertegenwoordigen. Cor was nog een beetje timide. Joop kon veel makkelijker naar buiten optreden. Een natuurlijk gezag: hij maakte indruk. Joop was heel belangrijk voor de beheerste invoering.’¹⁹² Van Lunteren moest zowel intern als extern ervoor zorgen dat de ingezette veranderingen in de juiste banen werden geleid. Met een flexibele organisatie wilde Van Lunteren de integratie van de nieuwe doelen bewerkstelligen. ‘Gelet op de ontwikkelingen die op de Belastingdienst afkomen, is een flexibele organisatie noodzaak.’¹⁹³

Een andere pijler bij de integratie van de herstructurering was de plaats van de automatisering binnen de Belastingdienst. In het kader van de dienstverlening kon bijvoorbeeld een begin worden gemaakt met de elektronische aangifte. De mogelijkheden die op dat gebied bestonden, moesten vorm gaan krijgen.¹⁹⁴ De interne aanpassingen van de organisatie; de andere manier van samenwerken, de invloed van de automatisering en de dienstverlening vereisten een omslag bij de werknemers. Om te komen tot de flexibele organisatie zette de nieuwe DG ook in op scholing. Er kwamen opleidings- en bijscholingsprogramma’s, toetsingsprocedures, verbeterde functioneringsgesprekken en beoordelingen.¹⁹⁵ Dit alles gericht op de integratie van de succesvolle herstructurering. Het vereiste van de inspecteurs en controleurs een beroep op hun professionele meesterschap zoals Senge dat omschrijft. De Belastingdienst probeerde een klimaat te scheppen waarin de individuele werknemer zichzelf kon blijven ontwikkelen. De

¹⁹⁰ Video-opname, *Afscheid Cor Boersma* (1993).

¹⁹¹ Directie Planning, Financiën en Control, *Bedrijfsplan 1993-1997*, 5.

¹⁹² Interview A.

¹⁹³ Directie Planning, Financiën en Control, *Bedrijfsplan 1993-1997*, 5.

¹⁹⁴ Pfeil, *Op gelijke voet*, 357-359.

¹⁹⁵ Directie Planning, Financiën en Control, *Bedrijfsplan 1993-1997*, 12.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

individuele werknemer kan zo zijn persoonlijke visie opstellen om uiteindelijk tot een gemeenschappelijke visie te komen, waardoor de organisatie blijft leren.¹⁹⁶

De leiding van de verschillende eenheden bestond voornamelijk uit bestuurders en managers. En de besturingsfilosofie was dat de leiding van de verschillende eenheden zoveel mogelijk verantwoordelijkheden kregen om de eenheid binnen de centraal gestelde kaders vorm te geven. Voor de vakinhoudelijke werknemers was het moeilijk tot een gemeenschappelijke visie te komen met de leiding, die niet dezelfde kennis van zaken had. Inspecteurs zochten meer onderling een gemeenschappelijke visie. Zijn visie kwam telkens terug op dezelfde kernwaarde: de wettelijke verantwoordelijkheden van de belastinginspecteur, en de manager droeg deze verantwoordelijkheid niet. De medewerkers zochten na de herstructurering naar nieuwe behapbare samenwerkingsverbanden die een gevoel van geborgenheid binnen zo'n grote organisatie konden bieden. Het zoeken naar verbanden leidde onvermijdelijk tot uitsluiting van anderen. In de oude organisatie hadden behalve de directe collega's, ook de leidinggevendenden dezelfde opleiding, zodoende was sprake van een gelijk kennisniveau. In de nieuwe structuur konden de managers zich op vakinhoud niet meten met de inspecteurs. De professionals vonden een onderlinge eenheid in de 'gezamenlijke vijand' van de bestuurlijke laag. De leiding die steeds weer met nieuwe plannen kwam om het werk anders te doen, terwijl voor de inspecteur slechts een ding telde: het zo goed mogelijk uitvoeren van de wet. Deze discrepantie tussen de verschillende werkniveaus ondermijnde het eenheidsgevoel binnen de teams.

Om de onderlinge verbinding te herstellen en de integratie van de herstructurering te bevorderen werd de communicatieafdeling van de Belastingdienst ingezet. Over de toekomst waren nog veel onduidelijkheden. In de eerste jaren na de herstructurering werd veel geïnvesteerd om het imago extern en intern te verbeteren. 'Inhoudelijk heeft dit er toe geleid dat veel aandacht is geschonken aan de ontwikkeling en uitwerking van overkoepelende concepten voor de interne en externe communicatie.'¹⁹⁷ Voor de interne communicatie betekende dit de introductie van *BelastingWerk* en de *Beeldkrant*. Twee middelen om de interne informatiestroom op gang te houden. Daarnaast werden de *Impulsprijs* en het *communicatie-ideeënboek* geïntroduceerd. Met beide initiatieven konden medewerkers meedenken over verbetering van het primaire proces en dienstverlening.¹⁹⁸ De gedachte was dat alle communicatielijnen intern open en actief moesten blijven. 'Daarbij gaat het niet alleen

¹⁹⁶ Senge, *De vijfde discipline*, 207-208.

¹⁹⁷ Directie Personeel en Organisatie van de Belastingdienst, *Jaarverslag 1993* (1994) 31.

¹⁹⁸ Belastingdienst, *Beheersverslag 1992* (1993) 78-79.

om communicatie met de medewerkers, maar ook om communicatie met de organen van de medezeggenschap. Zodat iedereen die dat aangaat, weet wat er gaat gebeuren en waarom. Dan is inzet en motivatie een vanzelfsprekendheid.¹⁹⁹ Van het management werd verwacht dat zij permanent aandacht hadden voor de interne communicatie. ‘Dat is noodzakelijk voor de motivatie van de medewerkers en het onderhouden van draagvlak voor (nieuw) beleid.’²⁰⁰ Uit de gekozen richting blijkt dat vooral op extern gebied veel verwacht werd van de communicatieafdeling en dat de interne communicatie bestond uit het informeren van de medewerkers. Het creëren van draagvlak werd daarmee uitbesteed aan het management. Die moest, geheel volgens de traditie van de Belastingdienst, via de organisatorische lijn de gelederen gemotiveerd houden.

Van een eenduidige gezonden boodschap binnen de dienst was niet echt sprake. Binnen de centrale kaders kregen de hoofden van dienst op hun verschillende eenheden de vrijheid en de verantwoordelijkheid zelf te zorgen voor intern draagvlak.²⁰¹ Vooral voor de automatisering had dit gevolgen. De eerdere beslissing om van de automatisering een autonoom centrum te maken, maakte het mogelijk dat afstand ontstond met de technische dienst. Veel van de dagelijkse problemen van de werknemers hadden te maken met moeilijkheden in de techniek. Omdat de verschillende hoofden voor hun eigen eenheid moesten zorgen, kwamen ze allen met eigen wensen bij Apeldoorn. Het onbedoelde gevolg van de instelling van een automatiseringscentrum in een divisiestructuur was een grote diversiteit aan automatiseringssystemen. Voor Apeldoorn betekende dit dat verschillende wensen en eisen kwamen vanuit verschillende hoeken.²⁰² Deze verscheidenheid in systemen, en ook in het beheer daarvan, zorgde voor een vergrote werkdruk. Omdat geen direct contact bestond tussen Apeldoorn en de verschillende eenheden, waren de verschillende divisies niet op de hoogte van elkaars problemen. Omdat het automatiseringscentrum werkte op basis van aanvragen ontstond een onsamenvattend geheel van systemen die naar verloop van tijd niet meer op elkaar aansloten. Deze problemen zorgden voor veel ergernissen in de dagelijkse werkzaamheden. Apeldoorn kreeg een slechte naam binnen de dienst omdat de uitvoerende medewerkers verwachtten dat hier gemakkelijk iets aan gedaan kon worden. Medewerkers in Apeldoorn waren zich echter van geen kwaad bewust omdat zij gewoon voldeden aan de gestelde vragen. ‘Als mensen niet met elkaar praten, gaan ze over elkaar praten en kennen ze elkaars ideeën niet. En dan gaat het fout.’²⁰³ Onderlinge ergernissen

¹⁹⁹ Directie Planning, Financiën en Control, *Bedrijfsplan 1993-1997*, 6

²⁰⁰ Idem, 38

²⁰¹ Interview C.

²⁰² Pfeil, *Op gelijke voet*, 348-353.

²⁰³ Interview F.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

zorgden voor een versterking van het wij-zij gevoel tussen verschillende afdelingen waardoor langzaam maar zeker nieuwe schotten werden opgetrokken tussen verschillende afdelingen.

Zoals al uit het beleidsplan van 1993-1997 blijkt, was de leiding van de Belastingdienst erop uit de medewerker mee te krijgen. Vervelend was dat na de herstructurering weer serieus moest worden nagedacht over het motiveren van alle 30.000 werknemers. Tot aan de afronding van de herstructurering was het voornamelijk een bestuurlijk verhaal. Uit de jaarverslagen van de jaren negentig blijkt dat de Belastingdienst de problemen van de medewerker begon te zien. Vooral het probleem van de samenwerking met Apeldoorn werd veelvuldig benoemd. De oplossing voor de problematiek was steeds weer dezelfde. Informeren via het lijnmanagement en parallelle communicatiemiddelen.²⁰⁴ Daarbij werd in 1994 gesteld dat de hoofden meer ruimte moesten krijgen. Lokale eenheden moesten steeds meer op eigen benen komen te staan. Binnen de centrale kaders werd ingezet op nog meer bewegingsvrijheid van lokale eenheden.²⁰⁵ Het onderlinge eenheidsgevoel werd zo verder gereduceerd.

Van de professionalisering in de interne communicatie viel in de dienst steeds meer te merken. De opmaak van het jaarverslag uit 1995 was aantrekkelijk en overzichtelijk. In het voorwoord sprak Van Lunteren wederom over de noodzaak van een flexibele Belastingdienst, een organisatie die zich voortdurend aanpast en de mobiliteit van de werknemer. In het jaarverslag kwamen ook voor het eerst medewerkers aan het woord. Zoals bleek uit het voorwoord was dat vooral bedoeld om de onderlinge binding tussen de verschillende divisies te benadrukken. De zorgen van de werknemers werden er niet minder om. 'Elementen als medezeggenschapsorganen, collegiale toetsing, professioneel verantwoordelijkheidsgevoel, politiek toezicht, consumentenbonden en rechtspraak zullen ervoor moeten zorgen dat de verschillen binnen die ene Belastingdienst beperkt blijven.'²⁰⁶ Langzaam maar zeker kwamen de onbedoelde gevolgen van de decentrale structuur naar de oppervlakte. 'Medio jaren negentig kreeg de top het gevoel dat die verschillende divisies wel erg autonoom werden en zich tegen elkaar afzetten. En er ontstaat kinnesinne. Bestuurlijke kinnesinne. Bij budgetverdeling, bij verdeling van capaciteit van automatisering. Het waren echt bedrijfsonderdelen geworden. Wat ze voorheen natuurlijk niet waren. Toen werd alles centraal bestuurd.'²⁰⁷

²⁰⁴ Directie Personeel en Organisatie van de Belastingdienst, *Jaarverslag 1993*, 11-12.

²⁰⁵ Idem, 15-16.

²⁰⁶ Belastingdienst, *Jaarverslag 1995* (Den Haag 1996) 31.

²⁰⁷ Interview A.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

Het besef dat de verschillende bedrijfsonderdelen zich onafhankelijker van elkaar gingen gedragen en zich als zodanig gingen identificeren stond haaks op het mentale model dat binnen de Belastingdienst heerste. Om elke burger gelijk te behandelen en om fraude te voorkomen wilde de Belastingdienst altijd als een eenheid functioneren. Luhmann's besluitvormingsvoorwaarde gaat uit van het idee dat het genomen besluit het gevolg is van eerdere besluiten. Doordat niet meer getwijfeld wordt aan de eerdere besluiten, zijn de afwegingen die toen speelden niet meer zichtbaar. Zo ontstaat een patroon. Bij de Belastingdienst was dit het geval in de reactie op het rapport-Van Bijsterveld. Na de ontdekking van fraude op grote schaal werd gekozen dichter op de belastingplichtige te gaan zitten. Dat dit gebeurde in de vorm van dienstverlening is bijzonder te noemen. Het klantvriendelijk werken en de decentralisatie gedachte van het New Public Management leidde ertoe dat vanuit de top van de organisatie de noodzaak kwam om over zichzelf na te denken in de vorm van Mavis en PSS. Vervolgens werd de stap naar de herstructurering gemaakt. Eén van de gevolgen van deze omslag was het loslaten van de gesloten homogene dienst.

‘Die doelgroepdirecties stortten zich echt volop op de zorg voor hun doelgroep. Er werd van alles geïnitieerd vanuit die divisies op hun verschillende doelgroepen. Op een of andere manier ging dat botsen aan de bovenkant. Dat culmineerde ergens in '96. Toen hebben we een conferentie gehad om daar uit te komen voor het jaar '97. Dat weet ik nog precies. Het jaar 2000 kwam eraan. Hoe zien we onze toekomst? Daar is die hele Strax serie van conferenties uit ontstaan. De conferentie ging vervolgens over hoe we als Belastingdienst en als groep van bedrijven, want dat was het steeds meer geworden, verder moesten.’²⁰⁸ Er moest worden nagedacht over de toekomst en welke rol de divisiestructuur en de doelgroepgerichte benadering daarin hadden. In de conferenties, de Garderen-cyclus van 1996, voorzag de Directieraad de Belastingdienst van een nieuw plan. In *Nu en straks één Belastingdienst* uit 1997 werd weergegeven wat anders moest. ‘Hoe anders is echter niet aan te geven omdat ideeën, verwachtingen en randvoorwaarden die daarbij relevant zijn, onvermijdelijk tijd-, situatie- en persoonsgebonden zijn. Ze verschuiven naarmate we er invulling aan geven. Het normale beeld in de Belastingdienst zal dan ook zijn dat, naast elkaar, allerlei veranderingsprojecten gaande zijn; projecten in welke vorm dan ook: experimenten, studies, evaluaties maar natuurlijk ook concrete organisatie-aanpassingen.’²⁰⁹ Met deze omschrijving van het veranderplan probeerde de Belastingdienst tegemoet te komen aan de problemen rondom de herstructurering. De herstructurering was lang een bestuurlijk

²⁰⁸ Interview A.

²⁰⁹ Belastingdienst, *Nu en straks één Belastingdienst* (1997) 12-13.

concept en kwam gevoelsmatig vrij plots de organisatie binnen. Met Strax werd gekozen voor een organische invulling van het veranderproces. ‘Een grootschalige en diep insnijdende herstructurering zoals we in de periode 1988/1993 hebben doorgemaakt was eens maar nooit weer.’²¹⁰ Om deze gedachte navolging te geven kwam in 1997 een landelijke bijeenkomst waarin Straks werd omgedoopt tot Strax.

Om de saamhorigheid binnen de dienst te verbeteren werd ingezet op het doorbreken van de autonome structuren van de verschillende eenheden. ‘Het idee van één Belastingdienst is van belang voor de belastingplichtigen en voor onszelf. Het ervaren en uitdragen van een bedrijfsbinding en een professionele attitude is een groot goed.’²¹¹ Omdat de Belastingdienst één wil zijn werd breed ingezet op de bedrijfsbinding. Het spanningsveld tussen evenwichtige rechtshandhaving en bedrijfsmatig werken kwam zo weer onder druk te staan. De oplossing werd gevonden door het accent te leggen op meer centrale afstemming. De autonomie van de eenheden werd ingeperkt, maar de individuele competenties van de werknemers moesten gemaximaliseerd worden met meer vrijheden. De gerichte individuele dienstverlening kreeg op deze manier een nieuwe invulling.²¹² Daarnaast werd ingezet op een landelijke campagne. De leus ‘leuker kunnen we ‘t niet maken. Wel makkelijker’ deed zijn intrede.²¹³ Het imago van de Belastingdienst bleef zich verbeteren.

De leiding van de Belastingdienst probeerde de interne gevolgen van de herstructurering voor 30.000 medewerkers op te lossen door verder te veranderen. Een bestuurlijke reactie op bestuurlijke problemen. Er moest een binding komen tussen de werknemers en tegelijkertijd moest een flexibele organisatie staan met veel eigen initiatief en samenwerkingsgerichtheid.²¹⁴ De rol van de interne communicatie in deze periode is bijzonder. Van Lunteren gaf op de TOOG-dag van 1998 een overzicht van de ambities van voorgaande jaren. De leiding sprak telkens over interactie met werknemers, over draagvlak creëren.²¹⁵ Elk jaar werd gewezen op de verbetering van de interne communicatie. De manier waarop die verbetering moest gaan plaatsvinden werd niet gevonden.

²¹⁰ Belastingdienst, *Nu en straks één Belastingdienst*, 12.

²¹¹ Idem, 7.

²¹² Idem, 12-13.

²¹³ Belastingdienst, *Jaarverslag 1998* (Den Haag 1999) 5.

²¹⁴ Idem, 15.

²¹⁵ Video-opname, *TOOG-dagen* (1998).

3.2 Strax en nu

De jaren zeventig en tachtig hadden de leiding van de Belastingdienst gevormd. Aan de omslag naar de herstructurering ging voor de leiding een lange periode vooraf. Dat de omslag naar de divisiestructuur in 1992 gelukt was, was dan ook een bevestiging van het een vermoeden. “We hebben laten zien dat het kan, veranderen en blijven doorwerken.”²¹⁶ Ondanks de uitgesproken andere manier van werken, koos de Belastingdienst bij *Strax* dus weer voor dezelfde manier van reorganiseren. Dit maal wel met meer informatiebijeenkomsten voor werknemers, maar voor de rest veranderde niet veel.

In 2001 werd Jenny Thunnissen Directeur-Generaal van de Belastingdienst. Als plaatsvervangend DG was zij een van de aanjagers van *Strax*. ‘Met Jenny ging alles in een hogere versnelling, in no time is het ingevoerd.’²¹⁷ Thunnissen was de eerste vrouwelijke DG van de Belastingdienst. ‘Volgens Jenny konden medewerkers veel meer dan wij managers bij elkaar. Dat was heel honorabel. Op een of andere manier deed ze het zo eenzijdig dat het eerder een gevoel van verstarring teweeg bracht. ‘Je moet niet aan mij komen vragen hoe je het moet doen, want daar wordt jij voor betaald.’ Ze kon ongelooflijk humeurig en abrupt zijn. Ik heb van veel mensen gehoord dat de intenties totaal anders waren dan wat er feitelijk uitkwam. Ze heeft wel iets nagelaten. De taakverantwoordelijke medewerker, streng selecteren aan de top en het beoordelen van prestaties. Jenny heeft dat echt in praktijk gebracht. Dat kon je van Joop en Cor niet zeggen.’²¹⁸

Thunnissen, afkomstig van de communicatieafdeling van de Belastingdienst, had opmerkelijke ideeën over de noodzaak van interne communicatie: daar hoefde geen aandacht aan te worden besteed, want dat was een natuurlijk iets. Het is typerend dat vanaf de periode 1998 slechts sporadisch documenten over communicatie terug te vinden zijn. Het contact tussen management en medewerker moest heel gewoon zijn, daar hoefde eigenlijk maar weinig aandacht aan besteed te worden. In de tijd dat ze DG was, stelde Thunnissen bijvoorbeeld een spreekuur in waarbij het hele management op maandagochtend tussen negen en elf de telefoon op moest nemen voor vraag en antwoord over de reorganisatie. De ongestructureerde, vanzelfsprekende vorm van communiceren gaf wel de nodige problemen. Een spreekuur is een goed initiatief, maar als daar geen gevolg aan wordt gegeven heeft het een averechtse werking. ‘We hebben ook vaak tegen Jenny gezegd. Je roept verwachtingen op, verwachtingsmanagement. Dat

²¹⁶ Video-opname, *TOOG-dagen* (1998).

²¹⁷ Interview A.

²¹⁸ Idem.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

vond ze niet belangrijk.’²¹⁹ Deze manier van communiceren stond gelijk met het idee dat Thunnissen had van een medewerker binnen een organisatie. Ze ging uit van de eigen ontwikkeling van de medewerker, wat Senge omschrijft als het persoonlijk meesterschap. De organisatie zorgt voor een gunstig ontwikkelingsklimaat, en de werknemer heeft zelf de verantwoordelijkheid daar iets mee te doen. ‘Uit arbeidsmotivatieprojecten blijkt immers steeds weer dat eigen verantwoordelijkheid mensen sterk motiveert. En dat bevordert weer betrokkenheid.’²²⁰

Eigen verantwoordelijkheid werd ook van werknemers verwacht als het ging om het inwinnen van informatie. De Belastingdienst geeft sinds de jaren tachtig jaarverslagen uit, heeft in de jaren negentig geïnvesteerd in interne bedrijfsbladen en maakt gebruik van intranet, internet en een beeldkrant. De lokale eenheden kregen ook de ruimte invulling te geven aan communicatie-initiatieven. Er was dus genoeg informatie te verkrijgen over veranderingen, ontwikkelingen binnen het managementteam, ontwikkelingen op de verschillende eenheden en jurisprudentie. Elke individuele werknemer kon een keuze maken tussen verschillende informatiestromen: voor ieder wat wils

In de jaren negentig heeft dat met het instellen van communicatie-coördinatoren per eenheid nog nieuwe dimensie gekregen. Voor een organisatie die 30.000 werknemers moet besturen was het moeilijk een medium te vinden dat iedereen aan zou spreken. Luhmann’s idee van begrijpen vervult hier een centrale rol. Gekozen wordt welke boodschap wordt gelezen. Toen onder invloed van Thunnissen de interne communicatielijnen nog onoverzichtelijker werden, kreeg de medewerker zelf de verantwoordelijkheid voor het inwinnen van informatie. Immers, het aanbod was aanwezig. Het gevolg daarvan was dat geen dienstbreed idee bestond over de invulling en richting van het beleid. In de praktijk bleek dat een grote groep mensen niet goed op de hoogte was. ‘Dat is typisch voor zo’n oude ambtelijke organisatie. Je hebt een groep van wat meer harde, ondernemingsraadachtige mensen die in de ondernemingsraad zitten. Die kunnen het allemaal wel spellen. We hebben natuurlijk ook de beeldkrant en mensen lezen dat op zich wel.’²²¹ De ideeën van het managementteam drongen niet door tot alle lagen van de Belastingdienst. ‘Visies staan soms heel ver weg van de concrete dagelijkse invulling. Wij willen heel graag weten welke kant we op gaan, maar in de terminologie is

²¹⁹ Interview A.

²²⁰ Belastingdienst, *Jaarverslag 2001* (Den Haag 2002) 4.

²²¹ Interview A.

vaak nog heel veel onduidelijk.²²² Wie wilde kon zich lang afzijdig houden van alle veranderingen.

In de conferenties over Strax werd gesproken over de onderlinge banden van de Belastingdienst. ‘Ik geloof eigenlijk niet dat er gestreefd moet worden naar één Belastingdienst. We hebben het in Strax ook lang gehad over die bindende factoren tussen blauw en groen en de regio’s. We hebben het met Strax wel weer heel erg in de groepsraad verenigd. Maar je zag dat als blauw sprak groen zijn mond hield en vice versa. En dat was niet het idee.’²²³ Ook over de verschillen tussen de regio’s blauw werd bij Strax nagedacht. De verkokering van de eenheden zorgde ervoor dat binding tussen de verschillende kantoren wegsijpelde. Van samenwerking was steeds minder sprake. ‘In Amsterdam werkt een gespecialiseerde inspecteur aan moeilijke processen terwijl iemand met dezelfde bezoldiging in de provincie ingedut is en niets doet. Dat is scheef. De belastingdienst is niet zo goed in onderscheiden.’²²⁴ De beslissing om gedurende de Strax periode de doelgroepgerichte structuur in te dammen en de persoonlijke verantwoordelijkheden van de werknemers te stimuleren, zorgde onbedoeld voor verdere scheefgroei. De verantwoordelijkheden van de werknemers moesten samenkomen in de teamvorming. Waarbij de dienstleiding een sterk ideaal heeft: ‘De Belastingdienst blijft een ‘platte organisatie’: korte lijnen tussen het managementteam en de teamleiders en medewerkers.’²²⁵ Samen vanuit het teamleren, zoals Senge dat beschrijft, komen tot een visie. Ook hier was het onbedoelde gevolg dat deze teamvorming ten koste ging van de landelijke bindingsfactoren.

Met het aantreden van Thunnissen als DG werd de besluitvormingsvoorwaarde die in de organisatie heerst nog duidelijker. Van Lunteren had aan het einde van zijn termijn als DG moeite met het uitleggen van de nieuw ingeslagen weg. ‘Joop zei: Ik had het gevoel dat we precies hetzelfde wilden doen. Zo’n succesvolle herstructurering nog eens overdoen. Want dat kunnen we zo goed. Ik had toen al het idee van dat moeten we niet op die manier doen. Hoe anders wist hij ook niet. Ik herkende dat wel. We noemden het wel anders, maar als je er wat dichterbij naar keek dan leek het op iets wat we al eens succesvol gedaan hadden en dan gaan we echt weer een stap maken. Ruud Voight noemde het: de ideeën van de eerste generatie radicaliseren. We waren ook niet zo kritisch als nu. Dat radicaliseren, daar waren we nog niet aan toe. We hadden veel meer

²²² Interview T.

²²³ Interview A.

²²⁴ Idem.

²²⁵ Belastingdienst, *Strax en straks verenigd, een samenvatting van vijf jaar organisatieontwikkeling* (Den Haag 2001) 20.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

binnen het bestaande concept moeten blijven zitten.’²²⁶ Door eerder genomen beslissingen wandelde de Belastingdienst over een pad waar ze niet meer vanaf kwam.

De dienst werd wederom veranderd en in 2003 opnieuw ingedeeld in 13 Belastingregio’s en 4 Douaneregio’s.²²⁷ Het patroon van fraudebestrijding, dat werd ingezet in de jaren zeventig, en de succesvolle omschakeling begin jaren, negentig zorgden voor de idealen van Strax. Zelfsturing in teams werd de nieuwe norm. ‘Medewerkers krijgen meer verantwoordelijkheid voor de inrichting van hun eigen werkprocessen. Daarmee kan beter gebruik worden gemaakt van de aanwezige competenties, proces- en vakkennis.’²²⁸ De eenheid van het concern de Belastingdienst bestond nog steeds in naam en wet, maar de lokale eenheden raakten steeds geïsoleerder. De afstand tussen de bestuurders en de vakinhoudelijke professionals werd steeds groter, wat de interne binding niet bepaald ten goede kwam.

De nieuwe reorganisatie werd ervaren als een bestuurlijke transformatie, waar de 30.000 werknemers niet in betrokken werden. De achterban was niet op de hoogte van de ontwikkelingen, omdat interne communicatie altijd als onderdeel van de externe communicatie moest worden gezien. Informeren was altijd genoeg geweest. De herstructurering en Strax leken niet het gewenste effect te hebben gehad door de afstand tussen de leiding en de werknemers. De organisatie heeft in zijn communicatiebeleid altijd de nadruk op het externe vlak gelegd. De interne communicatie was vooral onder Thunnissen van ondergeschikt belang. De gedachte dat interne communicatie iets vanzelfsprekends was, heeft de organisatie parten gespeeld. De oplossing bij moeilijkheden in het communicatieproces werden altijd gezocht in extern communiceren. Immers, binnen het bestaande idee van communicatie was interne communicatie zoiets vanzelfsprekends, dat daar geen aandacht aan hoeft worden besteed. Zo zat, via Luhmann’s model van de onzekerheidsabsorptie, de Belastingdienst als het ware gevangen in het idee dat intern communiceren een vanzelfsprekend gebeuren was. Deze invulling van de communicatie is decennialang een zekerheid geweest binnen de organisatie. Voor de Belastingdienst betekende deze manier van communiceren dat het alle veranderingen niet kon bolwerken. De idealen van Strax kwamen te snel de organisatie binnen. Het gros van de Belastingdienst was in het begin van de 21^e eeuw nog bezig met het verwerken van de reorganisatie voorafgaand aan Strax. Op elke eenheid had de doelgroepgestuurde inrichting van de structuur een andere

²²⁶ Interview A.

²²⁷ Belastingdienst, *Ondernemersbesluit Reorganisatie Belastingdienst Straks (toelichtende notitie van de directeur-generaal Belastingdienst)* 28-3-2003, 2-3.

²²⁸ Belastingdienst, *Beheersverslag 2002* (2003) 5-7.

invloed gehad. Bij Grote Ondernemingen sloeg de dienstverlenende benadering beter aan dan bij het Midden- en Kleinbedrijf. Deze onderlinge verschillen, zowel op de inhoud als tussen de verschillende regio's zorgden binnen de nieuwe structuur voor nog meer versplintering.

Het idee van Strax was dat iedereen samen verantwoordelijk was en waardoor niemand aansprakelijk was voor gemaakte fouten.²²⁹ Maar doordat de versplintering alleen maar verder toenam, moesten wel maatregelen genomen worden. 'Toen het echt dramatisch werd hebben we McKinsey naar binnen gehaald. McKinsey zei je hebt helemaal niet één Belastingdienst. Ook dat is niet echt omarmd.'²³⁰ Met de benoeming van Peter Veld tot Directeur-Generaal in 2009 sloeg de Belastingdienst een nieuwe weg. Veld was de eerste DG die van buiten kwam. Geen fiscalist, maar een bestuurder. Voor de Belastingdienst was dit iets compleet nieuws. Veld kwam in de nadagen van McKinsey en kreeg als taak mee de riem wat strakker aan te trekken. Het opgebouwde imago van rond de eeuwwisseling was afgebrokkeld. McKinsey had pijnlijk gewezen op de fouten in de structuur van de Belastingdienst.

Uit de personeelsmonitor van 2009 bleek dat de medewerkers over het algemeen tevreden zijn over hun werk en de organisatie. Op een aantal punten heerste echter ontevredenheid: 23% van de medewerkers was ontevreden over de inhoud, het tempo en het verloop van de verandering. 19% was ontevreden over hun eigen werk. Ruim 21% was ontevreden over de samenwerking tussen bedrijfsonderdelen. Ook over de informatievoorziening uitte 18% zijn ontevredenheid. De waardering voor het veranderproces groeide ten opzichte van 2002 met 0.3 punt, naar een 5.0. Een onvoldoende.²³¹ Het opvallendste percentage is te vinden bij het tevredenheidonderzoek over de informatievoorziening. 47% van de ondervraagden antwoordde met een onvoldoende op de vraag of het doel van veranderingen in de organisatie duidelijk zijn.²³² Mede als gevolg van de personeelsmonitor vond begin 2009 een onderzoek plaats naar de communicatiefunctie bij de Belastingdienst. 'Wat toen geconstateerd is, is dat die heel versnipperd is georganiseerd. Dat er eigenlijk nauwelijks iets aan de top was op het gebied van communicatie en dat er te weinig samenhang was.'²³³ Dat gebrek aan samenhang vertaalde zich in het gebrek aan eenheid binnen de dienst.

²²⁹ Interview N.

²³⁰ Interview A. Voor de beweringen van McKinsey: McKinsey & Company, *Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten*.

²³¹ B/CKC Advies & Organisatie DGBel Team Managementondersteuning UMP Research, *Personeelsmonitor 2009. Hoofdlijnen kwalitatieve personeelsmonitor (2009)* 8.

²³² B/CKC Advies & Organisatie DGBel Team Managementondersteuning UMP Research, *Personeelsmonitor 2009*, 18.

²³³ Interview G.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

Werken de dienstonderdelen van de Belastingdienst voldoende samen? Uit de personeelsmonitor bleek dat 61% daar onvoldoende tevreden over was. Veld heeft als DG de ontwikkeling ingezet weer terug te keren naar een meer centraal gestuurde onderneming. Daarmee wordt tegen de voorgaande trend van decentralisatie in gegaan, met als doel de binding tussen de dienstonderdelen te herstellen. Niet alleen tussen de regionale kantoren, maar ook de overkoepelende divisies. Er wordt getracht een verandering teweeg te brengen waarbij alle werknemers bij de Belastingdienst hun dag ‘altijd starten met corporate.’²³⁴ Om te zorgen dat het besef van één Belastingdienst versterkt wordt. ‘We hebben natuurlijk die verschillende poten. Dat daar meer samenhang binnen komt, prima. Maar Peter Veld wil ook graag dat hele geheel met elkaar in verbinding houden.’²³⁵

Het is de vraag in hoeverre die eenheid een kunstmatige constructie of een haalbaar streven is. ‘Dat mag wat mij betreft, dan praat ik vanuit de communicatiewetenschap, redelijk los zijn. Want het zijn natuurlijk ook echt andere dingen. Douane is iets anders dan Belastingen of Toeslagen. Toeslagen en Belastingen liggen ook wel weer dicht bij elkaar, ook in de beleving van de mensen. Er zijn wel raakvlakken: bepaalde technieken als Horizontaal Toezicht. Het zou jammer zijn als ze los van elkaar het wiel uitvinden. Voor een deel maken we gebruik van dezelfde infrastructuur. Peter Veld zegt: die kleuren mogen best een eigen wereld hebben en die verschillen moet je accepteren. Maar we zijn toch ook nog een groot geheel. Die concern gedachte. We kunnen wel spreken over verschillende kleuren. Het merk is Belastingdienst, maar je hebt een heleboel submerken. 30.000 man dezelfde kant op te laten kijken is een illusie. Er zullen altijd verschillen zijn.’²³⁶

Het streven naar eenheid als oplossing werd niet breed gedragen binnen de dienst. De ‘gouden generatie’²³⁷ van de jaren zeventig heeft de eerste grote omslagen bewerkstelligd en heeft een eigen visie op de Belastingdienst.²³⁸ De poging om de binding tussen de verschillende bedrijfsonderdelen weer aan te scherpen zal nog flink wat tijd kosten. ‘Ik vind dat [streven naar eenheid] niks, ik ben een de-centralist. Dat komt nog uit die tijd [jaren tachtig]. Hoe meer variëteit hoe sterker. Vanuit bestuurlijk oogpunt is dat moeilijker. Dan is eenheid makkelijker, kun je het makkelijker besturen. Maar de kans dat al die kleine deeltjes dan nog interactief bezig zijn met hun omgeving wordt steeds kleiner. Die omgeving is nu eenmaal variabel en vijandig. Dat betekent meer

²³⁴ Interview G.

²³⁵ Idem.

²³⁶ Idem.

²³⁷ Interview A, B, C.

²³⁸ Interview B.

differentiatie aan de buitenkant en naar binnen. Daar moet je meer integratie tegenover stellen. Wel bestuurlijke lijnen, maar geen eenduidigheid, geen uniformiteit. Want dat is niet de oplossing.²³⁹

De Belastingdienst heeft 30.000 medewerkers verspreid over verschillende vestigingen door het hele land. Zij voeren allen de wet uit en proberen de Nederlandse burger zo compliant mogelijk zijn belasting te laten betalen. Rechtsgelijkheid is een groot goed binnen de Belastingdienst. De organisatie eist dan ook van zijn werknemers dat elke belastingplichtige een gelijke behandeling verkrijgt. Doordat in de jaren tachtig is gekozen voor een doelgroepgerichte benadering, kwam deze gelijke behandeling onder druk te staan. Om het compliante gedrag van de belastingplichtige te stimuleren moest de werknemer een dienstverlenende houding aannemen. De wet moest op de wensen van verschillende belastingplichtigen worden toegepast. Waar de wet vroeg om een boete bij een foute aangifte, daar moest deze boete niet altijd meer gegeven worden. De werknemers opereerden(opereren) in een spanningsveld waarbij ze continu de afweging tussen de gelijkheid voor de wet en de individuele belastingplichtige moeten maken. De leiding van de Belastingdienst heeft deze spanning altijd willen ondervangen door de dienst als één te presenteren. Vanuit de rechtsgelijkheid is dat de meest wenselijke situatie. De keuzes uit de jaren tachtig hebben echter gezorgd dat de verschillende eenheden over het hele land zich los van elkaar hebben ontwikkeld. De lokale eenheden hebben kantoren op een eigen manier ingericht. De vrijheden die onder Strax werden genoten, creëerden een situatie waarbij het eenheidsstreven van de dienst in het gedrang kwam. Met de nieuwe DG is dan ook gekozen meer grip te krijgen op werkzaamheden bij de Belastingdienst. Door te kiezen voor een centraal gestuurde Belastingdienst, probeert de organisatie zich wederom als één te presenteren. De organisatie probeert grip op het primaire proces te houden door 'het huis op orde' te krijgen.²⁴⁰ Minder plannen en meer resultaat, zoals McKinsey adviseerde. De Belastingdienst heeft de afgelopen dertig jaar laten zien dat de organisatie het aandurft om grote reorganisaties door te voeren. Daarbij heeft de dienst altijd hetzelfde uitgangspunt gehad. Ook in 2011 staan deze doelstellingen nog fier overeind. Als één dienst de belastingplichtige tegemoet treden op een klantvriendelijke manier. Dit eenheidsstreven is grotendeels een bestuurlijk ideaal. Het daadwerkelijk spreken van één allesomvattende Belastingdienst is een kunstmatig, intern construct om te zorgen dat alles bij elkaar blijft.

²³⁹ Interview C.

²⁴⁰ 'Het huis op orde' vormt het uitgangspunt van de hervormingen onder de Directeur Generaal Peter Veld.

4. Klantvriendelijke fraudebestrijding

De oorsprong van het klantgerichte werken ligt in de schok die de Belastingdienst te verwerken kreeg begin jaren tachtig. In Nederland werd op grote schaal gefraudeerd. In de Tweede Kamer werden discussies gevoerd over de gevolgen van fraude. De belastingfraude leidde tot een onrechtvaardige verdeling van de collectieve lasten en ondermijnde de grondslagen van de collectieve voorzieningen en daarmee ook de verzorgingsstaat. Daarom moest de fraudebestrijding op een andere manier aangepakt worden.²⁴¹ De regering opperde in de nota 'Aard en omvang van de belastingfraude' twee mogelijkheden. De eerste aanpak had betrekking op de versterking van het controle- en sanctiebeleid: de Belastingdienst moest de naleving van de wetgeving effectiever gaan afdwingen. Ten tweede kon de Belastingdienst ook kiezen voor een indirecte aanpak, die meer gericht was op de verbetering van de houding van de burgers.²⁴² Deze houding werd al in de opvoeding gevormd en daarom moest al op het voortgezet onderwijs voorlichting gegeven worden over de rol van de burger als belastingbetaler, zo was het idee. Tegelijkertijd moest ook ten aanzien van de mensen die al belasting betaalden iets gebeuren om het gedrag te veranderen. Gebrek aan inzicht en informatie zouden ertoe leiden dat burgers een negatieve houding ontwikkelden ten opzichte van de overheid. Informatieverstrekking moest dit tegengaan, maar hier kon het niet bij blijven. Van de Belastingdienst werd verwacht dat veel aandacht besteed zou worden aan het opsporen en tegengaan van oneigenlijk gebruik en misbruik van overheidsvoorzieningen. 'Er kan moeilijk een beroep gedaan worden op solidariteit bij de belastingbetalende burgers als tegelijkertijd niet alles in het werk wordt gesteld om ondoelmatigheid en misbruik aan de zijde van de uitgaven te bestrijden.'²⁴³ Om de fraude te bestrijden moest de belastingmedewerker gaan functioneren als politieagent en hulpverlener tegelijk.

Met de dienstverlenende houding had de leiding van de Belastingdienst een belangrijke keuze gemaakt. De dienstleiding koos ervoor om het probleem buiten de dienst te zoeken, namelijk in de houding van de belastingplichtige. De organisatie had het probleem ook anders kunnen oplossen, voor een ander alternatief kunnen kiezen, door de eigen houding voorop zetten. Het sturen op houding en gedrag van de belastingplichtige leidde tot de doelstellingen waar de woorden 'respect voor en dienstverlening aan de burger'²⁴⁴ werden opgenomen. Dienstverlening deed op deze manier haar intrede binnen de organisatie. De keuze voor deze vorm van dienstverlening

²⁴¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Aard en omvang van de belastingfraude*, 7.

²⁴² Idem, 10.

²⁴³ Idem, 11.

²⁴⁴ In 1986 wordt deze toevoeging voor het eerst gebruikt in de Beleidskaderbrief.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

zou later gaan fungeren als een startpunt voor volgende beslissingen, als een besluitvormingsvoorwaarde.

De leiding van de Belastingdienst was overtuigd van het idee dat de meeste mensen eerlijk wilden zijn, zolang hen dit maar geen moeite koste. ‘Het mooiste is, is als het gewoon binnenstroomt, en laten we wel wezen: 80% komt gewoon binnen. Daar hoeven wij ook niet voor te straffen of te controleren. Mensen zijn best bereid om dat te betalen. En die andere moeten we slim beïnvloeden.’²⁴⁵ Door een dienstverlenende houding aan te nemen, kwam het beleid van de organisatie haaks op de mentale modellen van de medewerkers in uitvoerende functies te staan. Het mentale model van de Belastingdienstmedewerker over de burger was gebouwd op het idee dat de burger zonder sturing zijn verplichtingen niet nakomt, dit kreeg hij ook iedere dag bevestigd. Het feit dat de leiding en de inspecteurs een ander beeld hadden van de belastingplichtige maakte, dat een discrepantie ontstond tussen beleid en uitvoering.

Met de keuze voor dienstverlening werd het begrip compliance geïntroduceerd. Compliance houdt in dat de Belastingdienst ernaar streeft om de bereidheid van belastingplichtigen tot nakoming van de fiscaal wettelijke verplichtingen te onderhouden en versterken. Tot aan 1993 sprak de Belastingdienst zelfs nog over de vrijwillige nakoming van de verplichtingen, daarna werd gesproken over bereidheid. Het concept kwam voort uit het idee dat compliance werd bepaald door de belastingwetgeving. Wanneer de wetgeving het belangrijkste gereedschap van de dienst is, dan is dat ook een handicap voor bedrijfsmatig handelen, zo stelt Van Tuijl, in het boek *Concern en Fiscus* in 1991. ‘Als de ingewikkelde belastingheffing doelmatig, dus voortvarend moet worden toegepast, dan kan er niet anders dan sprake zijn van een globale uitvoering’. Beter is het dan volgens Van Tuijl om globale wetgeving goed uit te voeren, daar is de democratie meer mee gediend.²⁴⁶ Door compliance te beschouwen als iets dat gebaseerd was op de belastingwetgeving, haalde de Belastingdienst het probleem van de fraudebestrijding weer naar binnen, zo lijkt het. Maar in wezen werd hiermee ook de oorzaak van het probleem buiten de deur gezet, en doorverwezen naar de andere grote vijand: de wetgever. Het ‘vijand zit buiten’ syndroom wordt door Senge aangemerkt als een leerstoornis, die als gevolg heeft dat het voor de organisatie bijna onmogelijk wordt om het aangewezen instrument te vinden om ‘binnen’ de problemen aan beide zijden van de grens tussen het systeem en de buitenwereld aan te kunnen pakken.²⁴⁷

²⁴⁵ Interview F.

²⁴⁶ B.A. Van Tuijl, ‘De herstructurering van de Belastingdienst’ in: *Concern en Fiscus* (Den Bosch 1991) 5.

²⁴⁷ P. M. Senge, *De vijfde discipline*, 23-24.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

De wisselwerking tussen binnen en buiten was vooral voor de communicatieafdeling van belang. De interne en externe communicatie werden als één geïntegreerde vorm van communiceren beschouwd, waarbij van buiten naar binnen werd gedacht. Om zich verder te ontwikkelen diende de Belastingdienst (binnen) zijn omgeving (buiten) te kennen. Vanuit de identificatie van de buitenwereld werd de eigen organisatie ingericht. Dit besef maakte dat het systeem zich bewust werd van zijn omgeving. De benaming van de buitenwereld in het woord klant zegt dan ook meer over de Belastingdienst dan over de burger. Het woord klant was het product van een reeks eerder genomen beslissingen, en kwam tegelijk met het begrip compliance de organisatie binnen. Om fraude te bestrijden werd gekozen voor dienstverlening. Compliance creëren, zodat de burger beter aan zijn verplichtingen zou voldoen. Het wantrouwen verdween niet, maar het vertrouwen moest ernaast komen te staan. De inspecteur diende op het juiste moment vertrouwen te uiten en op het juiste moment vanuit wantrouwen de burger te benaderen, soms als agent en soms als hulpverlener.

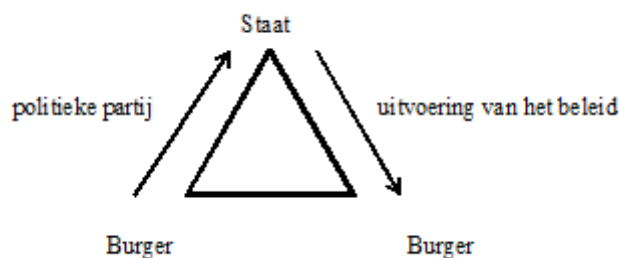
Het is bijzonder dat de Belastingdienst de buitenwereld als klant identificeert. De metafoor van burgers als klant van de overheid wordt niet alleen door de Belastingdienst, maar door de gehele overheid gebruikt. Deze metafoor is op zich al moeilijk te handhaven, maar helemaal voor een organisatie als de Belastingdienst is klantgerichtheid een moeilijk woord. Daarom is het van belang te kijken wat het begrip precies betekent, en wat het in de praktijk betekende voor de manier van werken. Volgens Van Dale is een klant 'een persoon in relatie tot degene die als koop of ambachtsman door hem begunstigd wordt, bij wie hij pleegt te kopen of geregeld koopt.' Gericht betekent in deze samenstelling: 'bedoeld, bestemd, opgezet voor het door een bepaling genoemde'.²⁴⁸ In dit geval dus klant. Letterlijk betekent klantgerichtheid dus een benadering bedoeld om een persoon te begunstigen. Dit maakt de metafoor met klantgerichtheid zo lastig. Niemand heeft het idee dat de Belastingdienst de belastingplichtige begunstigt. De Belastingdienst tast direct en indirect in de portemonnee van de belastingplichtige, maar is niet degene die de belasting ook weer teruggeeft aan de burger. Tenminste, dat was in het verleden niet het geval. Sinds 2005 betaalt de Belastingdienst de burgers wel direct terug in de vorm van toeslagen. Volgens Pfeil was dit een middel om de legitimatie van het draagkrachtbeginsel langzaam op te krikken. Door alle aftrekposten had het draagkrachtbeginsel aan geldigheid verloren omdat de wetgeving te complex was geworden. Het geloof dat iedereen naar draagkracht belasting betaalde verslapt

²⁴⁸ Van Dale, 2005.

hierdoor, en de angst bestond dat dit een reden zou zijn voor burgers om meer te gaan frauderen.²⁴⁹

De opkomst van het klantgerichte werken was niet alleen binnen de Belastingdienst zichtbaar. Binnen de gehele overheid zien we dat de filosofie van het New Public Management of de zakelijke overheid, toegepast werd. De metafoor van klantgerichtheid blijft door zijn herkomst een moeilijk te hanteren begrip in de organisatie. Deze metafoor zegt veel over de relatie die de burger heeft met overheidsinstanties en de rol die overheidsinstanties zichzelf hierin toebedelen. Als klant van de overheid functioneert de maatschappij meer volgens de zogenaamde transactiestaat. Prof. F.R. Ankersmit stelt in *De 10 plagen van de staat* (2008) dat de relatie tussen regering/staat en burger het beste kan worden weergegeven als een gelijkzijdige driehoek. 'Aan de linkerkant gaat het eerst vanaf de burger en daarna via de politieke partij omhoog naar de top van de driehoek – staat en of regering – om vandaar via de uitvoering van het beleid weer terug te keren naar de burger, nu rechtsonder.'²⁵⁰

De driehoek van Ankersmit ziet er dan als volgt uit:



Figuur 2: de gelijkzijdige driehoek van de transactiestaat

Ankersmit stelt dat de burger aan de linkerkant en de burger aan de rechterkant niet dezelfde groep vertegenwoordigen. De burger aan de linkerkant vertegenwoordigt namelijk het electoraat. De burger kan kiezen. Aan de rechterkant, daarentegen, is de groep van burgers verdeeld in individuen of groepjes. De machtsverhoudingen zijn asymmetrisch en in het voordeel van de staat.²⁵¹ Daarom ziet Ankersmit een gevaar in het gebruik van de metafoor van de transactiestaat en het idee dat de klant koning moet zijn. Het begrip klant heeft te maken met de koop- of ambachtsman die zelf de eigenaar is van zijn winkel. In het geval van de Belastingdienst is dat anders. De klant in de winkel is tegelijkertijd ook eigenaar van de winkel. Volgens Ankersmit wordt met de metafoor van

²⁴⁹ Tom Pfeil, *Op gelijke voet*, 296.

²⁵⁰ F. Ankersmit, *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008) 20.

²⁵¹ F. Ankersmit, *De tien plagen van de staat*, 20-21.

de burger als klant de overheid van ons afgepakt en cadeau gegeven aan de huidige bazen.²⁵² In het geval van de Belastingdienst is dat de dienstleiding. Want degenen die de burger als klant beschouwen, zijn bezig met de uitvoering van het beleid, en niet met het electoraat. De burger heeft in dit geval een ‘dubbele pet’. Als onderdeel van het electoraat geeft de burger een mandaat aan de regering, is de burger de machthebber. Maar nadat de burger het mandaat heeft afgegeven, verliest hij zijn autoritaire positie. Hij is dan ondergeschikt aan de overheid. Ankersmit gaat in zijn redenering zo ver dat de mensen die de burger tot klant willen kronen, eigenlijk de democratie afschaffen omdat de rol van burger als machthebber steeds verder vervaagt.

Het gaat wat ver om te zeggen dat de Belastingdienst onbewust de democratie wil afschaffen, maar de metafoor van klantgericht werken heeft wel voor de nodige onduidelijkheid gezorgd. Klantgerichtheid moet in het geval van de Belastingdienst meer gezien worden als een vorm van dienstverlening aan de klant. Dit terwijl de Belastingdienst geen dienstverlenende maar een uitvoerende instantie is. In opdracht van de politiek, en dus indirect in opdracht van de burger, houdt de Belastingdienst toezicht op de belastingbetaler. Hoewel de dienst dit doet voor het algemeen belang, wordt dat niet direct zo ervaren door de burger. Wanneer de Belastingdienst het heeft over klanten schept dit verwachtingen, zowel bij de burger als ook bij de medewerkers. Ook zij gaan hun acties aanpassen aan de benadering van de burger, want een boef wordt nu eenmaal anders behandeld dan een klant. Bij de Belastingdienst zit in het begrip klant een bepaalde reciprociteit. De Belastingdienst verzorgt de nodige informatie, en verwacht daarmee dat de burger eerder geneigd is om aan zijn verplichtingen te voldoen, zodat de Belastingdienst minder hoeft te corrigeren, en daarmee de burger beter kan vertrouwen. Vertrouwen krijgen door het te schenken. De Belastingdienst helpt de burger hem te helpen. Vandaar ook de keuze voor compliance in de strategische doelstelling.

De vrijwillige nakoming van fiscale verplichtingen is een opmerkelijke verwoording van compliance. Een klant vrijwillig aan zijn verplichtingen laten voldoen bevat de vooronderstelling dat hij dat vanuit zichzelf niet gauw doet. Dus dat het nakomen van de verplichtingen afhankelijk is van het handelen van de Belastingdienst. Met andere woorden: het handelen van de Belastingdienst beïnvloedt het handelen van de burger, terwijl tegelijkertijd wordt gesproken over een *vrijwillige* nakoming.²⁵³ Het woord klant behelst echter ook een bepaalde keuzevrijheid bij de belastingplichtige. Een klant is namelijk koning. En de koning kan eisen stellen. Het liefst betaalt de klant geen belasting, zoals een koning betaamt. Onbewust wordt door de mensen op de uitvoering

²⁵² F. Ankersmit, *De tien plagen van de staat*, 27.

²⁵³ Belastingdienst, *Bedrijfs- en personeelsplan 1989-1992*, 3.

een ander model gehanteerd dan door de beleidsmakers. Mentale modellen op beleidsniveau corresponderen niet met de modellen die bij de uitvoering gehanteerd worden. Uitgedragen wordt dat de burger min of meer vrijwillig belasting betaald, terwijl onbewust de vooronderstelling van de burger als belastingontduiker nog altijd een prominente plaats heeft. Het bewerkstelligen van compliance heeft als doelstelling het gedrag van de belastingplichtige te veranderen. De klant is belasting schuldig aan de maatschappij. En de Belastingdienst is verantwoordelijk voor het innen van die schuld. Dat is zijn dagtaak, en daar houden de medewerkers zich ook mee bezig. Dagelijks komen zij in aanraking met mensen die om welke reden dan ook niet vrijwillig aan hun verplichtingen voldoen. De werkzaamheden van een belastinginspecteur bestaan dus voornamelijk uit het verdedigen van de vastgestelde aanslag en het controleren van aangiftes. Niet echt een beroep waarin veel ruimte is voor vertrouwen.

Dienstverlening van de Belastingdienst is gericht op het informeren van de klant en de organisatie probeert hierin zoveel mogelijk aan de wensen van de burger te voldoen. Dat is wat eigenlijk bedoeld wordt met klantgericht werken. Wanneer je de betekenis van dienstverlening beter bekijkt dan betekent het in dit geval dat de Belastingdienst vindt dat hij een dienst verleent aan de burger door het voor de burger begrijpelijk te maken wat er van hem verwacht wordt. Door aan de buitenwereld duidelijk te maken wat de verwachtingen van de Belastingdienst zijn, doet de Belastingdienst een poging om dubbele contingentie te voorkomen. De Belastingdienst geeft in de communicatie aan wat de verwachtingen zijn en welke sancties er volgen wanneer men niet aan de verwachtingen voldoet. Naarmate het begrip klantgerichtheid langer in gebruik is, zullen we ook zien dat deze vorm van voorlichten een steeds prominentere rol gaat spelen.

De keuze voor het begrip klant is belangrijk, want op het moment dat de Belastingdienst de omgeving opnieuw gaat definiëren als klant, vindt een nieuwe sluiting van het systeem plaats. Luhmann noemt deze sluiting een re-entry. De oorsprong van het systeem Belastingdienst bevindt zich in het onderscheid tussen 'de Belastingdienst' en 'al het andere'. De Belastingdienst was zich bewust van zijn omgeving. Door de bewustwording van de omgeving en de benaming daarvan in het woord klant, kreeg de Belastingdienst inzicht in haar grenzen en was het systeem volledig gesloten. Er vond re-entry plaats.²⁵⁴ De Belastingdienst heeft zichzelf geprobeerd te herdefiniëren. Er is nagedacht over de strategie en de structuur van de Belastingdienst. Niet alleen ten opzichte van zichzelf, maar juist ook ten opzichte van de maatschappij, de omgeving. Het

²⁵⁴ N. Luhmann, 'Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives' 95.

resultaat daarvan was de benaming van de burger als klant. Hoewel het voor de Belastingdienst moeilijk is om over klanten te spreken, heeft de organisatie onder invloed van het New Public Management, toch gekozen voor dit begrip om de omgeving te benaderen. Deze keuze heeft gevolgen voor het handelen van de dienst omdat het zowel intern als extern verwachtingen schept. Het woord klant is daarmee, net als eenheid, een willekeurig zelfgekozen interne constructie. Een interne constructie die ervoor zorgt dat de Belastingdienst zichzelf kan identificeren en volledig kan sluiten door de omgeving een naam te geven.

4.1 De interne vormgeving van klantgerichtheid

Rond 1990 werd dienstbreed geprobeerd de medewerkers op dezelfde lijn als het management te krijgen. Het klantgericht werken moest intern vorm gaan krijgen. In eerste instantie had de nadruk gelegen op de externe communicatie, maar nu ontstonden ook interne projecten om klantgerichtheid binnen de organisatie te verspreiden. Een van de instrumenten die het management daarvoor gebruikte was het gebruik van videoboodschappen. In 1989 werd de video *Klantgerichtheid bij de Belastingdienst* uitgebracht.²⁵⁵ Op elke eenheid werd de video vertoond. Klantgerichtheid werd in de film als centrale waarde in de bedrijfsfilosofie van de Belastingdienst gepresenteerd. Allereerst legde Van Lunteren als plaatsvervangend DG uit waarom belastingplichtigen klanten zijn. Volgens Van Lunteren zijn belastingplichtigen ‘mensen die diensten van je verwachten.’²⁵⁶ Met deze opmerking was de inspecteur een echte hulpverlener geworden. In het fragment werd aandacht besteed aan zowel de ‘theorie als de praktijk van klantgerichtheid’.

Van Lunteren legt uit dat de totstandkoming van het begrip klantgerichtheid was gebaseerd op de adviezen uit de *Fraude nota* van 1982, en verder uitgewerkt in het Memorandum Herstructurering.²⁵⁷ Dit rapport had erop gewezen dat de Belastingdienst in essentie te maken heeft met een drietal klanten. Het oude dametje, voor wie het moeilijk is maar die wel graag mee wil werken. De kroegbaas, die de noodzaak van belasting betalen ziet en in principe wel mee wil werken. En de mensen die echt niet willen betalen en proberen de Belastingdienst elke mogelijke cent te onthouden.²⁵⁸ Voorheen behandelde de Belastingdienst al deze klanten op dezelfde manier: streng toezicht en hoge boetes. Gevolg daarvan was dat de oude dame en de kroegbaas

²⁵⁵ Video-opname, *Klantgerichtheid bij de Belastingdienst* (1989).

²⁵⁶ Idem.

²⁵⁷ Directoraat der Belastingen, *Memorandum inzake de herstructurering van de belastingdienst*, 3.

²⁵⁸ Video-opname, *Klantgerichtheid bij de Belastingdienst* (1989).

moedeloos werden, en de fraudeurs ermee weg kwamen. Dat moest volgens de leiding anders. ‘Het betekent dat je je behandeling moet afstemmen op de positie van dat dametje, de eigenschappen van die kroegbaas en ook in een zekere hardheid van optreden op het moment dat je in de gaten hebt dat die ene meneer echt binnenkomt om je belastingcenten te onthouden die hij zou moeten betalen.’²⁵⁹ Volgens Van Lunteren is dat de essentie van het klantgerichte werken. Deze omslag, zo blijkt uit de video, werd niet zomaar bewerkstelligd. De video zette voornamelijk in op de verandering van houding binnen de dienst. Medewerkers moesten meer samenwerken. De Belastingdienst moest meer van buiten naar binnen denken.²⁶⁰

Voor de medewerkers was het klantgerichte werken een onnatuurlijke omslag. Waar de traditionele inspecteur werd opgeleid om de belastingplichtige te wantrouwen, moest nu een omslag naar het vertrouwen worden gemaakt. Die omslag begon al bij de nieuwe benaming van de belastingplichtige. ‘Het begrip klant... wij medewerkers van de Belastingdienst zijn mensen die met klanten niks hebben. Het woord klant, dat vinden we een rotwoord. Dat hoor ik van andere mensen ook. Het zijn geen klanten, het zijn belastingplichtigen. Het zijn belastingschuldigen, ze hebben niks te kiezen. Als klant kan ik zeggen: ik ga naar de Albert Heijn of ik ga naar de Jumbo, maar dat kan ik helemaal niet. Kan ik naar een andere Belastingdienst toe? Hou op met dat klant...’²⁶¹ Niet alleen in de uitvoering was klant een lastig begrip, ook de mensen die het begrip intern moesten verkopen had moeite met het woord klant. Op de communicatieafdeling viel de burger als klant maar moeilijk te rijmen: ‘De relatie overheid burgers mag je nooit klant noemen. Het zijn geen klanten, het zijn je opdrachtgevers. Jij bent er voor en namens de samenleving. Dat is ambtelijk gevoel. Klantgerichtheid is voor mij ook een heel raar woord, vindt het belachelijk.’²⁶² De beleidsmakers binnen de belastingdienst hadden de Mavis en PSS van dichtbij meegemaakt. Zij hadden vormgegeven aan de herstructurering. Het bestuur was tot de systeemmarkering Belastingdienst/klant gekomen. De 30.000 medewerkers hadden dit proces niet gemaakt. Zij maakten nog de distinctie tussen Belastingdienst en belastingschuldige. ‘Vanuit die dienstverleningsbril kom je op zo’n begrip klant. In het buitenland is het de belastingbetaler. Ik vind het vrij bijzonder om het klant te noemen.’²⁶³ Voor de medewerkers was de stap naar klantgericht werken dan ook niet zomaar gemaakt. Zij hanteerden een andere markering

²⁵⁹ Directoraat der Belastingen, Memorandum inzake de herstructurering van de belastingdienst, 3.

²⁶⁰ Idem.

²⁶¹ Interview H.

²⁶² Interview B.

²⁶³ Interview G.

en het veranderen van die markering had tijd nodig. Het nieuwe van buiten naar binnen denken werd door de leiding omarmd, de medewerkers moesten de stap nog maken.

Uit de verspreide video's en verslagen blijkt dat de Belastingdienst probeerde het idee van klant acceptabel te maken voor de medewerkers. Zo werd gesteld dat klantgericht werken meer inhield dan alleen de benaming van de belastingplichtige als klant. Het betekende een nieuwe kijk op de interne samenwerking. In de video-opname van 1989 stelde Van Lunteren dat de samenwerking tussen collega's onderling ook binnen de klantstructuur moest worden gezien. Een medewerker was klant van de leidinggevende en de verschillende eenheden moesten elkaar ook als klant benaderen. Het woord klant kreeg hierdoor een extra lading. Klant stond niet meer alleen voor de belastingbetaler, maar ook voor de directe collega. Deze interne terminologie was ter stimulering van het samen werken en denken met en over het begrip klant. Blijkbaar had het begrip nog een extra basis nodig om binnen de dienst geaccepteerd te worden. Met als onbedoeld gevolg dat het begrip alleen maar onduidelijker werd voor de mensen die ermee moesten werken.

Veel medewerkers worstelden met de betekenis van het woord klant. Hun perceptie van de omgeving was geworteld in de overtuiging dat zij ervoor moesten zorgen dat de burger belasting bijdraagt. Om deze reden was het lastig de burger als klant te beschouwen. De omslag werd niet zomaar gemaakt. De implicaties van de invoering van het woord klant waren sterk voelbaar in het dagelijks werk. Medewerkers van de Belastingdienst beseften dat zij een unieke relatie hadden met de burger. 'Belastingplichtige/ belastingschuldige is een begrip dat wij alleen kennen. Dat kent geen enkele andere overheidsorganisatie.'²⁶⁴ Deze belastingschuldige bestempelen als een klant was een lastig te omvatten idee. Deze unieke perceptie om de omgeving te bestempelen als een klant, was een lastig te omvatten idee. 'De 100% filosofie moest losgelaten worden, omdat het gewoon teveel werd. De inspecteur wist: daar zitten fouten, en die controleer ik niet. De leiding zegt: we gaan compliant werken en we richten ons op klanten. Terwijl dat eigenlijk een hele grote wrijving oplevert voor de inspecteur. Die heeft te maken met de boef, maar van boven hoort hij: nee, dat is jouw klant. Als je het woord klantgerichtheid blijft gebruiken, zal dat in mijn beleving bij veel belastingdienst medewerkers nog steeds veel aversie oproepen.'²⁶⁵ Voor de Belastingdienst als systeem was dit een complex probleem. De leiding wenste, in navolging van het New Public Management, de organisatie om te toveren tot een dienstverlenende organisatie. Voor de

²⁶⁴ Interview H.

²⁶⁵ Idem.

medewerkers strookte dit niet met hun definiëring van de omgeving. Er was zodoende sprake van twee verschillende beelden van de omgeving binnen één systeem.

De radicale omslag kwam rauw op het dak van de medewerkers en zorgde voor veel commotie waar de leiding niet op gerekend had: ‘Dan praatte je rechtstreeks met medewerkers over de ellende waar ze zich dan in bevonden. Toen ben ik ook wel geschrokken hoor: dossiers die zoek waren, je kunt het je allemaal wel voorstellen. En ook interpretaties die ze hadden, die werden geuit met een soort absoluteheid. Maar dan denk ik ja, zo hadden we het helemaal nooit bedoeld. Je zag heel sterk dat hoeveel tijd we er ook in hadden gestoken, in interne communicatie, dat eigenlijk op het moment, zeker het eerste half jaar, dat bepaald niet werd herkend en erkend.’²⁶⁶ De moeilijke schakeling naar klantgericht werken was niet een gevolg van onwil bij de medewerkers, het was meer een kwestie van onverschilligheid en onwetendheid. De medewerkers wisten niet hoe zij invulling moesten geven aan een klantgerichte manier van werken. ‘Er staat ook nergens hoe het werkt, die nieuwe manier van werken. We spelen er mee en overal is het anders. Er is niet een handleiding van, zo moet je het doen.’²⁶⁷ Het druiste tegen de dagelijkse praktijk van controleren in. ‘Vroeger was je als inspecteur een politieagent. Nu moet je als zakenrelatie gaan optreden.’²⁶⁸

De interne communicatie bij de introductie van het concept klant was gestoeld op informeren, en bovendien moesten de medewerkers in een relatief korte tijd de nieuwe werkwijze implementeren. Het enkel zenden van informatie vanuit de dienstleiding bleek onvoldoende draagvlak gecreëerd te hebben. Er ontstonden eigen interpretaties, en het leidde ertoe dat mensen de hakken in het zand gingen zetten. Dit valt te verklaren volgens Luhmann’s uitgangspunt waarbij het begrijpen het moment is waarop communicatie plaatsvindt. Het idee van klantgerichtheid kreeg een eigen invulling onder medewerkers, doordat zij niet in contact stonden met de beleidsmakers, en wel met de dagelijkse praktijk van het werk. Zodoende moesten zij, op basis van de gezonden informatie, een eigen invulling geven aan het klantgerichte werken in het werk en ontstond tweetaligheid.

Gedurende de opstartfase van de herstructurering leidde deze tweetaligheid voor de nodige problemen. De leiding van dienst trachtte medewerkers op één lijn te krijgen voor het begrip klantgerichtheid. Halverwege de jaren negentig resulteerde dit in een externe communicatieactie, bestaande uit televisiespotjes. De gedachte was dat intern

²⁶⁶ Interview A.

²⁶⁷ Interview W.

²⁶⁸ Interview S.

draagvlak zou komen als van buitenaf positief werd gereageerd op de verandering.²⁶⁹ De herstructurering was een feit en er moest onder één loket gewerkt worden. Intern waren echter nog behoorlijk wat opstartproblemen. De nieuwe structuur zorgde ervoor dat behalve het eigen specialisme nu ook een bepaalde basiskennis van andere fiscale gebieden werd verwacht. Dit zorgde voor problemen in de samenwerking: ‘Mensen voelden zich daardoor tekort schieten. Een ander zei: ‘dat kan ook helemaal niet, want jullie hebben geen idee hoe gecompliceerd het allemaal is’. Dat zag je door zo’n hele eenheid heen. Want er kwamen dus letterlijk uit 4 hoeken mappen naar zo’n nieuwe eenheid.’ De medewerkers moesten meer zicht hebben op het volledige klantendossier en zodoende was er vraag om omscholing. ‘Een van de ideeën was of een van de pijlers was zelfs: we moeten meer geïntegreerd naar de klant werken. Daar krijg je opleidingen voor, maar door omstandigheden waren veel van die opleidingen maar half gegeven of helemaal niet. En mensen dachten echt op het moment dat ze daar kwamen; dat moet ik kunnen en ik kan het niet en niemand helpt me.’²⁷⁰

Voor de medewerkers had de invoering van het klantgericht werken een bittere bijmaak. Er veranderde veel, de werkzaamheden namen toe en ondertussen werd ook nog van hen verlangd dat ze hun eigen veronderstellingen van de belastingplichtige relatief snel moesten omgooien. Mentale modellen moesten worden aangepast. Het eerste gedeelte van de jaren negentig was een drukke periode. Een terugkerend probleem bleek de factor tijd. In de mentale omschakeling was de leiding beduidend verder dan de uitvoering. Dit verschil werd pijnlijk duidelijk in de ontvouwing van de reorganisatie Strax.

4.2 De essentie voorbij

Eind jaren negentig werden de ideeën van de herstructurering verder geradicaliseerd. Toen de problemen van de herstructurering achter de rug waren, kwam de trots over wat was bereikt. Het ging goed met de organisatie en achteraf was iedereen ervan overtuigd dat de Belastingdienst er goed aan gedaan had om de organisatie om te gooien. De Belastingdienst leek een flexibele organisatie die goed kon reorganiseren. Tegelijkertijd heerste een gevoel van ‘dit nooit meer...’. Vanaf dat moment moest de organisatie met de tijd meegaan, want een reorganisatie als deze kostte teveel inspanning en vroeg te veel van de medewerkers. Vanuit de leiding was dit idee van doorgaand veranderen een logische stap. De klantbehandeling kon nog verfijnder. De capaciteiten van de

²⁶⁹ Interview B.

²⁷⁰ Interview A.

medewerkers, of het persoonlijk meesterschap van de medewerker waar Senge over spreekt, moesten tot uiting komen in een verbeterde samenwerkingsstructuur. Het collegiale management was voor de leiding een logisch gevolg van een dienst die werkte volgens eenheid van beleid en uitvoering. Vanuit die basis kon volgens de leiding meer worden ingespeeld op de geïntegreerde klantbehandeling. In de theorie van Senge wordt dit omschreven als teamleren.

Het klantgerichte werken moest een volgende stap nemen. De mate van controle moest steeds worden aangepast aan het fiscaal gedrag van de belastingplichtige en van de fiscale en financiële risico's die werden gelopen. Ook werkte de dienst op verschillende manieren om gelijke gevallen gelijk te behandelen.²⁷¹ Klantgericht werken betekende voornamelijk het voorlichten van de belastingplichtige. De slogan 'Leuker kunnen we 't niet maken. Wel makkelijker' deed in 1998 zijn intrede. Dit alles was gericht op het compliant maken van de belastingplichtige. Het woord klantgerichtheid was voor de leiding inmiddels al een synoniem voor maatschappelijke bereidwilligheid creëren. Wat voor de leiding een logisch gevolg was, was voor de uitvoering nogal onduidelijk. De herstructurering moest nog bezinken. Langzaam maar zeker ging het wel de goede kant op, maar de medewerkers hadden geen vijf jaar de tijd gehad om met elkaar aan het idee te wennen. Daarom kostte het nog veel tijd om het wantrouwen om te kunnen buigen naar vertrouwen. De versnelling die werd ingezet met de komst van Thunnissen als DG, kwam voor veel medewerkers dan ook behoorlijk abrupt.

De herstructurering van de jaren negentig moest een organische omslag worden. Het rapport-Van Bijsterveld had de noodzaak tot veranderen aangegeven. Alleen het doel van de reorganisatie was daarmee duidelijk geworden: er moest iets gedaan worden aan de fraudebestrijding. Er was geen blauwdruk voor hoe de reorganisatie zou moeten gaan verlopen, maar het einddoel, een doelgroepgerichte benadering, had men duidelijk voor ogen. Bij *Strax* werd de herstructurering als voorbeeld genomen. Weer geen vastomlijnd pad naar het einde van de reorganisatie. Het gevolg van deze aanpak was echter wel dat de gehele reorganisatie onduidelijk werd. De reden om weer te herstructureren was in eerste instantie ontstaan door het gevoel van 'dit nooit meer'. Later maakte dit gedeeltelijk plaats voor trots omdat de reorganisatie gelukt was. Het gevoel dat er veranderd moest worden was daardoor niet zo zeer gebaseerd op de situatie zoals hij op dat moment was in de organisatie, als wel op de trots op het verleden en de angst dat de organisatie in de toekomst weer zo fundamenteel zou moeten reorganiseren. Zodoende was organisatiebreed geen stevige basis voor de reorganisatie. Intern was meer en meer

²⁷¹ Belastingdienst, *Jaarverslag 1998 (1999)* 7.

sprake van reorganisatiemoeheid bij de medewerkers. Ditmaal voelden zij zich opgeslokt door de vele samenwerkingsverbanden, en de vele bestuurlijke functies. Dit kwam de klantbehandeling niet ten goede. Medewerkers raakten overweldigd door de veranderingen en het tempo waarmee basiswaarden als wantrouwen moesten worden omgezet in vertrouwen. Vooral de successen van klantgericht werken werden niet door de hele dienst gevoeld. Bij sommige afdelingen, Grote Ondernemingen bijvoorbeeld, functioneerde het werken op basis van vertrouwen uitstekend. Op andere afdelingen verliep de verandering moeizamer. 'Met name dat MKB bleef toch sukkelen. Tot op de dag van vandaag.'²⁷² Daar was het lastig de omschakeling richting een vertrouwensrelatie maken. Gestimuleerd door de successen op het merendeel van de afdelingen was de dienstleiding begin 21^e eeuw alweer bezig de volgende stap te zetten. Klantbehandeling kon nog efficiënter. De veranderdrift van de Belastingdienst ging onverminderd door.

In het beheersverslag van 2002 werd de strategische doelstelling voor de dienstverlening benoemd. 'Dienstverlening snel en op maat.'²⁷³ Het uitgangspunt dat een belastingplichtige met de juiste voorlichting zich compliant gaat gedragen, heerste nog steeds. Om de bereidwilligheid te stimuleren zette de Belastingdienst sterk in op externe communicatie. Naast de doelstelling voor de dienstverlening werd ook voor toezicht een strategische doelstelling geformuleerd. 'Een effectief en doelmatig intensief toezicht.'²⁷⁴ Daarbij moest het risico van non-compliance, fraude, worden beperkt door op basis van relevante fiscale feiten een klant te behandelen.²⁷⁵ De dienstverlening werd zodoende geprofessionaliseerd en de klantbehandeling meer vanuit toezicht georganiseerd. In 2003 werd deze nieuwe fase afgerond met de invoering van een nieuwe inrichting: de doelgroepen maakten plaats voor 13 Belastingregio's en 4 Douaneregio's. Er werd een omschakeling gemaakt naar een procesgerichte structuur. Reijnders geeft in zijn boek aan dat bij een procesgerichte structuur de onderlinge verhoudingen een belangrijke rol spelen. Het gaat dan niet om een andere uitkomst, maar om een verbeterde infrastructuur in de organisatie.²⁷⁶

De klantgerichte benadering kreeg hiermee weer een nieuwe impuls. De interne veranderingen zorgden voor een andere dynamiek tussen medewerkers. Er is volgens Thunnissen in 2003 een begin gemaakt met een kanteling van verticale, hiërarchische sturing naar zelfsturende teams en collegiaal management.²⁷⁷ Dit teamwerken had zijn

²⁷² Interview A.

²⁷³ Belastingdienst, *Beheersverslag 2002* (2003) 17.

²⁷⁴ Belastingdienst, *Beheersverslag 2002*, 19.

²⁷⁵ Idem, 19.

²⁷⁶ Reijnders 2000, 8.

²⁷⁷ Belastingdienst, *Beheersverslag 2003* (2004) 1.

effect in de manier waarop klanten benaderd werden. Zo werd in 2003 de strategische doelstelling voor dienstverlening verder aangepast. ‘Belastingplichtigen verkrijgen onze dienstverlening op de manier die hen past.’²⁷⁸ De veranderingen zetten steeds meer door. De dagelijkse werkzaamheden van de werknemers veranderden met de organisatie mee. Een traject dat werd ingezet in de jaren tachtig werd nog steeds gevolgd. Klantgerichtheid was in oorsprong een noodzakelijk kwaad om de fraude in de maatschappij in te dammen. Het pad van het klantgericht werken had de Belastingdienst al naar een herstructurering geleid. Waar klantgericht werken in oorsprong een instrument voor fraude was, werd het nu meer een synoniem voor klantvriendelijkheid.

De leiding had een duidelijke visie. De crux zat echter in de verschillen in de visie van de medewerkers. In de personeelsmonitor van 2004 kwam de afstand tussen de leiding en de medewerkers duidelijk naar voren. De belangrijkste kritiek van de medewerkers was gericht op de informatievoorziening, de leidinggevenden en onduidelijkheden over het veranderproces. Het lijnmanagement gaf te weinig informatie en luisterde niet naar de mening van de medewerker over de komende veranderingen. 75 procent van de medewerkers geloofde niet dat de veranderingen op een goede wijze werden ingevoerd. Daarbij vond ook nog eens 58 procent het doel van de veranderingen onduidelijk. Ruim 58 procent vond dat binnen de Belastingdienst te veel veranderde.²⁷⁹ Een serie getallen die telkens terugkomen op dezelfde pijnpunten. Gevoed door de onduidelijkheden ontstond er een reorganisatiemoedheid. Waar de leiding ruim twintig jaar had om de omschakeling naar het klantgerichte werken te maken, moest de uitvoering sinds de introductie van de herstructurering in 1992, mee veranderen. Ruim tien jaar later zag de dienst er radicaal anders uit.

In 2005 kreeg klantgerichtheid wederom een andere vorm. ‘Onder de naam van Zichtbaar toezicht worden groepen belastingplichtigen aangepakt die niet aan hun verplichtingen voldoen.’ Daarbij werd het volgende uitgangspunt gehanteerd. ‘Hoe beter de dienst de belastingplichtige kent, des te beter compliance kan worden bevorderd.’²⁸⁰ Onder kennen verstaat de Belastingdienst het kunnen schatten van de verleidingen die de klant weerhouden compliant gedrag te vertonen. ‘De Belastingdienst kan niet alles controleren.’²⁸¹ Om dat te ondervangen ziet de Belastingdienst het als zijn taak de zelfredzaamheid van belastingplichtigen zoveel mogelijk te versterken. ‘Daarom doet hij aan dienstverlening in de vorm van actieve voorlichting en informatieverstrekking.’²⁸² De

²⁷⁸ Belastingdienst, *Beheersverslag 2003*, 11.

²⁷⁹ B/CKC Advies & Organisatie, *Personeelsmonitor. Rapport: Belastingdienst totaal (2004)* 2-17.

²⁸⁰ Belastingdienst, *Bedrijfsplan 2005-2009* (Den Haag 2005) 5.

²⁸¹ Belastingdienst, *Bedrijfsplan 2005-2009*, 5-6.

²⁸² Idem, 5.

rol van de medewerker ten opzichte van klant bleef dus veranderen. In de periode tot aan 2009 werd er volgens de structuur van het collegiaal management invulling gegeven aan het klantgericht werken. Dat betekende veel samenwerken en vanuit toezicht de klant benaderen. 'Toezicht is risicogericht, zichtbaar en actueel. Toezicht vindt op maat plaats: vertrouwen waar het kan en repressief waar nodig.'²⁸³

Fraudebestrijding betekende ondertussen iets anders dan dertig jaar tevoren. Begin jaren tachtig reageerde de dienst op een traumatisch rapport-Van Bijsterveld. Er werd gekozen voor een klantgerichte oplossing. Een noodzakelijk kwaad. Om toch dicht bij de belastingplichtige te blijven werd gewerkt vanuit vertrouwen. In de vorm van dienstverlening werd geprobeerd compliance te creëren. Op deze besluitvormingsvoorwaarde bouwde de Belastingdienst voort. De herstructurering kwam, *Strax* kwam en het begrip klant raakte steeds verder verwijderd van zijn oorspronkelijke invulling. Klantgerichtheid heeft de invulling van klantvriendelijkheid gekregen. En de 100%-filosofie heeft plaats moeten maken voor horizontaal toezicht. Toch komt de Belastingdienst niet los van het idee dat de klant nog steeds de 'vijand' is. Die 'klant' zal, wanneer hij de kans krijgt, toch proberen om de Belastingdienst te bedriegen. Dat is niet verwonderlijk, wanneer we beseffen dat het begrip klant zo kort na het rapport-Van Bijsterveld is geïntroduceerd. Aan de hand van deze vraag heeft de Belastingdienst gedurende dertig jaar zijn organisatie vorm gegeven. De klant is koning, en de koning betaalt keurig zijn belasting.

Nu heeft de organisatie zelfs een Directeur-Generaal van buitenaf. In 2009 kwam DG Veld en werd een nieuwe stap gezet in het klantgerichte denken. Er kwam een wetenschappelijk kader met het gebruik van gedragsbeïnvloeding. Het compliante gedrag moet doorgaand worden gestimuleerd. Wat blijft is dat bijzondere woord klant. Ook de huidige medewerkers van de communicatieafdeling worstelen met het begrip. Zij zien de tegenstrijdigheid, maar moeten het staande beleid toch uitvoeren. 'Peter Veld spreekt steeds over de klant. Vanuit de communicatie ben je slechts afgeleide. Ik heb mezelf nooit klant gevoeld. Dat is meer ingegeven vanuit de dienstverlenende houding. Het zit ook sterk in dat compliance begrip. Uitgaan van de bereidwilligheid van belastingplichtigen. Vanuit vertrouwen.'²⁸⁴

De structuur is alweer veranderd, de hiërarchische teugels zijn aangetrokken met als resultaat een centraal kantoor Blauw. De Belastingdienst probeert door weer meer gecentraliseerd te gaan werken de beeldvorming te veranderen. Hiervoor is een grondige analyse nodig van de vooronderstellingen die heersen binnen de dienst. De perceptie van

²⁸³ Belastingdienst, *Beheersverslag 2008* (Den Haag 2009) 22.

²⁸⁴ Interview G.

Communicatie tussen beleid en uitvoering

de omgeving kan niet veranderen als de Belastingdienst zich niet bewust is van zijn vooronderstellingen. Het is belangrijk dat de organisatie zich realiseert dat het mogelijk is dat de medewerkers niet altijd handelen zoals zij zelf denken. Ook de medewerkers hebben last van onbewuste vooronderstellingen die het handelen beïnvloeden, en die het klantgerichte werken bemoeilijken. Een goede interne communicatie kan bijdragen aan het bereiken van een gemeenschappelijke visie over het klantgerichte werken. De Belastingdienst moet een klimaat creëren waarin medewerkers hun ideeën duidelijk kunnen maken en waarin iedereen zich zal inzetten voor het bereiken van de doelstelling. De doelstelling zal onverminderd hetzelfde zijn: fraudebeheersing.

Conclusie

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de communicatie binnen de Belastingdienst gedurende de omslag naar het klantgerichte werken waarbij specifiek de aandacht gevestigd was op twee kernwaarden van de Belastingdienst: de klantgerichte houding en het streven zich te presenteren als één Belastingdienst. Hoe heeft de Belastingdienst de afgelopen dertig jaar gecommuniceerd over de omslag naar het klantgericht werken, en hoe hebben de interne constructies van de organisatie in deze periode vorm gekregen?

‘De enige zekerheid die er bestaat is verandering’²⁸⁵ zo sprak Hans Blokpoel, de nieuwe directeur van het Landelijk Kantoor Blauw van de Belastingdienst op het VHMF congres van 7 april 2011. Hij ziet de dienst als een organisatie die zich moet blijven ontwikkelen, en die daarom steeds in verandering blijft. De afgelopen dertig jaar is dat zeker het geval geweest. Een organisatie met 30.000 medewerkers heeft in de afgelopen dertig jaar geprobeerd zich om te vormen van een ouderwetse, gesloten hiërarchische organisatie, naar een moderne, open, horizontale dienst. De organisatie was op zoek naar een nieuwe manier van werken zodat zij ook in de toekomst in staat zou zijn aan de eisen van efficiëntie en slagvaardigheid te kunnen voldoen. Dit zoeken begon met intern onderzoek naar het functioneren van de organisatie, waarna besloten werd om de structuur van de organisatie om te gooien. Voor de Belastingdienst was deze keuze revolutionair, omdat in de voorgaande jaren zich nooit een wezenlijke verandering had voorgedaan. Deze spanning maakte dat de dienst op een ordelijke manier de reorganisatie structureerde. De wijzigingen waren te groot om in één keer te behappen, en daarom verliep de reorganisatie in drie tranches. De omslag bleef hectisch, maar de structuur bood een houvast voor de medewerkers.

Eenmaal achter de rug werden de veranderingen gezien als verbeteringen. De reorganisatie had de Belastingdienst een boost gegeven. De medewerkers waren trots en opgelucht tegelijk dat deze zeer ingrijpende reorganisatie achter de rug was. De spanning die tijdens de omslag was ontstaan, moest in de toekomst voorkomen worden. Hiertoe besloot de dienstleiding tot een voortdurende organische verandering. Het begon met een conferentie over de toekomst van de Belastingdienst, welke zou leiden tot meer conferenties, wat uiteindelijk zou samenkomen onder de naam Strax. Strax bood ruimte aan eigen initiatief en aan experimenten. De hierdoor ontstane diversiteit leidde tot grote verschillen tussen regio's, zowel in de structuur van de organisatie als in de uitvoering van het beleid. Voor een uitvoerende overheidsinstantie als de Belastingdienst is dit

²⁸⁵ Toespraak van H. Blokpoel, Algemeen Directeur Belastingregio's, gehouden 7 april 2011 op symposium VHMF te Utrecht.

onacceptabel. We hebben gezien dat de keuze voor de herstructurering als besluitvormingsvoorwaarde heeft gediend voor verdere veranderingen. De keuzes die de organisatie de afgelopen jaren heeft gemaakt, zijn met elkaar in verband te brengen. De drang om het gevoel van succes vast te houden, gecombineerd met de trots die bestond over de behaalde prestatie heeft als gevolg gehad dat de angst en de onzekerheid vergeten werden. De herstructurering had geen blauwdruk voor de overgang, maar er was zeer zeker wel een duidelijk doel, een duidelijk eindpunt. Met Strax was ook dit houvast verdwenen. Voor de dienstleiding was dit niet zozeer een probleem; in de Strax-conferenties werd de noodzakelijkheid tot veranderen wel gevoeld. Door met elkaar te praten werd voor de aanwezigen duidelijk wat met de organisatie moest gebeuren. De bestuurlijke laag werkte al jaren aan de op handen zijnde veranderingen. Zij sparden met elkaar en op deze manier raakte de leiding vertrouwd met nieuwe, soms heel radicale ideeën. De meeste medewerkers hadden dit gevoel echter niet omdat zij niet de tijd hadden om hierover te praten. Zij werden achteraf, toen de bestuurlijke laag het hele concept had uitgedacht, voor voldongen feiten geplaatst. Het gevolg daarvan was dat lokale eenheden een eigen draai gaven aan het veranderende beleid. De gemeenschappelijke visie van de reorganisatie heeft daarom geen voet aan de grond weten te krijgen en geleid tot tweetaligheid tussen de uitvoerende laag en de bestuurlijke laag van de organisatie.

De Belastingdienst heeft in zijn communicatie altijd een focus op het externe gekend. Tijdens grote reorganisaties stond altijd de communicatie met de burger voorop. Omdat bijna iedere burger te maken heeft met de Belastingdienst, heeft ook iedereen wel een mening over het functioneren van de dienst. De organisatie grijpt direct in de portemonnee van de belastingplichtige, en hoewel het nut van het betalen van belasting vaak wel wordt onderschreven, is gebleken dat het voor veel mensen verleidelijk is om niet helemaal eerlijk te zijn bij het invullen van de aangifte. Fouten die door de Belastingdienst gemaakt worden, worden breed uitgemeten in de pers. Het is daarom logisch dat de Belastingdienst veel aandacht besteedt aan zijn externe imago. Door het maken van reclamespotjes en duidelijke communicatie probeert de Belastingdienst de relatie met de burger steeds te verbeteren.

De Belastingdienst heeft de afgelopen dertig jaar alles in het werk gesteld om de burger zoveel mogelijk tegemoet te komen omdat de organisatie ook op dit punt wordt beoordeeld. De Belastingdienst bood een organische oplossing voor de problemen die door de omgeving werden aangekaart. Deze voortdurende verandering doet een groot beroep op het personeel van de Belastingdienst: zij moeten steeds weer de veranderingen

ten uitvoer brengen. Daarom is communicatie bij veranderingen essentieel voor het functioneren van een organisatie. Doordat bij de Belastingdienst de focus van de communicatie altijd extern gericht is geweest, is de interne communicatie de afgelopen dertig jaar onderbelicht gebleven. Intern communiceren werd als zoiets vanzelfsprekends beschouwd, dat het niet nodig geacht werd hier een aparte structuur voor in te richten. Zodoende werkt deze blik op de organisatie volgens de theorie van Luhmann als een onzekerheidsabsorptie die het veranderproces binnen de organisatie in de weg heeft gezeten. Wijzigingen in het beleid drongen niet door in de hele organisatie. Ideeën die bovenin de organisatie bestonden, konden niet altijd hun weg vinden door de complexe organisatie van de Belastingdienst. Het lijnmanagement heeft problemen met het motiveren van de medewerkers. De afstand tussen de medewerker en de manager is door het eenzijdige en informerende karakter van de communicatie vergroot.

De afstand tussen leiding en professional wordt het duidelijkst wanneer gekeken wordt naar het streven naar rechtsgelijkheid. De wet staat bij de inspecteur bovenaan zijn prioriteitenlijstje. Hij is verantwoordelijk voor de vaststelling van de aanslag. Om dit mogelijk te maken is zeker een organisatie nodig, maar voor de inspecteur dient dit slechts ter ondersteuning van zijn werk, terwijl het voor de manager een veel belangrijker aspect is. De manager is dagelijks bezig met de doorstroming van de aangiften en de aansturing van de medewerkers. Door deze twee verschillende percepties zijn de uitvoerende en de leidinggevende medewerkers verder van elkaar verwijderd geraakt. Strax zou hiervoor de oplossing zijn. In de periode van Strax werd veel aandacht gegeven aan de binding met de organisatie en tussen de medewerkers. Er kwam ruimte om deze binding op verschillende manieren te bewerkstelligen. Zodoende ontstond een grote mate van diversiteit binnen de organisatie. De eenheden hadden de vrijheid gekregen om zelf voor oplossingen te zorgen. De centrale leiding stelde alleen de kaders waarin geopereerd moest worden. Zo zorgde de afstand tussen leiding en medewerker voor differentiatie binnen de organisatie.

Waar Strax inzette op binding, leidde het, dankzij het experimentele karakter van de verandering, juist tot diversiteit. De dienst raakte verder verwijderd van het eenheidsideaal. De uitvoering van de wet is voor het uitvoerende personeel de eerste prioriteit. Maar de diversiteit die door deze vrijheid was ontstaan, zette de gelijke behandeling van de belastingplichtigen onder druk. Op de autonome eenheden was een verschil in werkwijze opgetreden. Zij hadden ieder een eigen manier gevonden voor het uitvoeren van de complexe wetgeving. De diversificatie werd nog versterkt door het aannemen van een dienstverlenende houding. De dienstverlening, waar de

doelgroepgerichte structuur van de Belastingdienst een begin mee had gemaakt door één aanspreekpunt te vormen voor de belastingplichtige, radicaliseerde verder tijdens Strax. Het idee dat gelijke gevallen gelijk behandeld zouden kunnen worden, werd steeds onhoudbaar in de situatie waarbij individuele klantbehandeling een steeds grotere rol ging spelen. Het ideaal van gelijke behandeling werd ingehaald door de realiteit van de vele complexe aangiftes. Zo ondermijnde Strax in feite zijn eigen bedoeling. En is het eenheidsstreven een bestuurlijk ideaal geworden, waar in de dagelijkse werkzaamheden geen ruimte meer voor is.

De radicalisering van de dienstverlenende houding zorgde ook voor verzet van de medewerkers. De benaming van de belastingplichtige als klant was voor hen in strijd met de dagelijkse werkzaamheden. Onder invloed van New Public Management besloot de Belastingdienst de belastingplichtige als klant te gaan benaderen. In het voorheen heersende mentale model werd de burger gezien als belastingschuldige, die als hij de kans kreeg, de zaak zou bedonderen. Het was de taak van de Belastinginspecteur om fraudeurs op te sporen. De keuze voor een dienstverlenende houding stond daarmee haaks op de mentale modellen binnen de dienst. De fraudeur werd ineens als klant bestempeld.

In het licht van dit verleden vonden de medewerkers van de Belastingdienst het moeilijk om de belastingplichtige te beschouwen als een klant, en ook de belastingplichtige voelde zich geen klant van de Belastingdienst. De klantgerichte benadering is daarom slechts een manier van werken, niet een manier van denken. De Belastingdienst ging er vanuit dat wanneer hij vertrouwen schenkt, dit beloond zal worden met goed gedrag van de belastingplichtige. Deze vooronderstelling kan orde in de complexiteit van de werkelijkheid aanbrengen. De Belastingdienst was gewoonweg niet in staat om alle aangiftes te controleren, en daarom moest een keuze gemaakt worden in de aangiftes. Om deze keuze te rechtvaardigen, moest de Belastingdienst daarom wel vertrouwen hebben in de aangiftes die niet gecontroleerd worden. Vertrouwen werkt voor de Belastingdienst daarom als een 'onzekerheids absorptie'. Het vertrouwen dat niet alle aangiftes gecontroleerd hoeven te worden maakt dat de onzekerheid verhuld wordt. Het vertrouwen van de Belastingdienst in de klant is een noodzakelijkheid, een manier om de onzekerheid over de omgeving weg te nemen. Deze onzekerheidsabsorptie gaat alleen op voor de dienstleiding. Degenen die de algemene afhandeling van de aangiftes van bovenaf bekijken, kunnen gemakkelijk concluderen dat de meeste belastingplichtigen te vertrouwen zijn, en dat vertrouwen een goede basis is om de omgeving mee tegemoet te treden. Voor een professional die dagelijks bezig is met het heffen, controleren of zelfs

het innen van belasting, is het idee van een betrouwbare belastingplichtige niet gebaseerd op de realiteit.

Klantgericht werken is een interne constructie. De Belastingdienst heeft zelf de keuze gemaakt om de zich op deze manier te onderscheiden van zijn omgeving. Het systeem heeft daarmee een bepaalde houding ten opzichte van de omgeving aangenomen. De ontwikkelingen in de jaren zeventig zorgden ervoor dat de Belastingdienst opnieuw zijn omgeving moest gaan bezien. Met de presentatie van de onderzoeksresultaten van het rapport-Van Bijsterveld erkende de Belastingdienst dat er iets veranderd moest worden aan zijn werkwijze, en dat de organisatie de maatschappij op een andere manier tegemoet moest treden. De benadering van een belastingschuldige, die tot dan toe gebruikt werd, voldeed niet meer. Met deze nieuwe benadering zijn de mentale modellen van de Belastingdienst opnieuw bekeken en gevormd. De dienstleiding heeft tijdens de jaren zeventig en tachtig de tijd genomen om zichzelf te herdefiniëren. De grenzen van het systeem zijn opnieuw verkend en verlegd. Met deze nieuwe benadering heeft de Belastingdienst zichzelf gedistantieerd van het systeem waardoor re-entry heeft plaats gevonden. Hierbij heeft de dienstleiding een keuze gemaakt uit meerdere alternatieven. Het is een keuze van de Belastingdienst geweest om voor een dienstverlenende, klantgerichte benadering te kiezen. Zij hadden ook de nadruk kunnen leggen op repressief toezicht, maar dat hebben ze niet gedaan.

Zoals Luhmann aangeeft, bestaan beslissingen uit communicaties. Dit maakt communicatie essentieel voor de Belastingdienst. Zonder communicatie vinden de beslissingen geen ondergrond, en kunnen zij geen wortel schieten in de organisatie. Het feit dat de Belastingdienst de focus altijd heeft gelegd op externe communicatie heeft ervoor gezorgd dat de burger heel goed op de hoogte is van de verwachtingen van de Belastingdienst. De organisatie stelt ook alles in het werk om de communicatie met de burger zo soepel mogelijk te laten verlopen. Wat echter mist is de interne communicatie. De communicatie met de medewerkers is veronachtzaamd waardoor de grote veranderingen van de afgelopen dertig jaar niet tot alle niveaus in de organisatie door hebben kunnen dringen, met als gevolg dat het streven naar eenheid onhaalbaar is geworden, en de dienstverlenende houding van de belastinginspecteur voor veel verzet zal blijven zorgen in de organisatie.

Literatuurlijst

Primair Bronmateriaal

Plannen

- Adviesgroep en projectgroep organisatie ontwikkeling, *Managementvisie 1982* (Den Haag september 1982).
- B/CKC, afdeling Ontwikkeling Multimediale Producten, *Informatieset klantmanagement ondernemingen. Projectvoorstel* (1998).
- Belastingdienst, *Automatiseringsbeleidsplan Rijksbelastingdienst 1987-1991* (1986).
- Belastingdienst, *Bedrijfs- en personeelsplan 1989-1992* (1988).
- Belastingdienst, *Bedrijfsplan/Beleidskader 1992-1996* (1991).
- Belastingdienst, *Bedrijfsplan 2005-2009* (Den Haag 2005).
- Belastingdienst, *Bedrijfsplan bedrijfsvoering 1998-2002* (1997).
- Belastingdienst, *Bedrijfsplan bedrijfsbesturing 1996-2000* (1995).
- Belastingdienst, *Bedrijfsplan bedrijfsbesturing 1997-2001* (1996).
- Belastingdienst, *Bedrijfsplan Belastingdienst 1990-1994* (1990).
- Belastingdienst, *Beleidskaderbrief 1986* (1986).
- Belastingdienst, *Beleidsplan communicatie 1998-2002* (1997).
- Belastingdienst, *Beleidsplan communicatie en dienstverlening 1995-1999* (1994).
- Belastingdienst, *Beleidsplan communicatie en dienstverlening 1996-2000* (1995).
- Belastingdienst, *Beleidsplan communicatie en dienstverlening 1997-2001* (1996).
- Belastingdienst, *Contourennota Doelgroepmanagement* (1990).
- Belastingdienst, *Doelen Uitgangspunten Middelen van het personeelsbeleid van de belastingdienst* (1981).
- Belastingdienst, *Herstructurering Belastingdienst* (Den Haag 1989).
- Belastingdienst, *Horizontaal toezicht: samenwerken vanuit vertrouwen* (Den Haag 2008).
- Belastingdienst, *Intern communicatieplan voor de Belastingdienst* (1990).
- Belastingdienst, *Ideeënboek Communicatie* (vanaf 1993).
- Belastingdienst, *Investeringsplan* (Den Haag 1983).
- Belastingdienst, *Nu en straks één Belastingdienst* (1997).
- Beleidsgroep Invordering, Werkgroep 5, *Communicatie- en samenwerkingsvormen* (Breda april 1983).

Communicatie tussen beleid en uitvoering

- Directie opleidingsinstituut Financiën, *Notitie beroepshouding ambtenaar* (Den Haag 1989).
- Directie Personeel en Organisatie van de Belastingdienst afdeling personeelsbeleid, *Conceptnota functie-eisen Belastingdienst* (1990).
- Directie Personeel en Organisatie van de Belastingdienst, Directie Planning, Financiën en Control, *Formatie en personeelsplan 1994-1998* (1993).
- Directie Planning, Financiën en Control, *Beleidsplan diensten en communicatie 1990-1994* (1990)
- Directie Planning, Financiën en Control, *Bedrijfsplan 1993-1997* (1992).
- Directeur-Generaal der belastingen, *Beleidskaderbrief 1991* (1990).
- Directeur-Generaal der belastingen, *Managementvisie 1983-87 verkorte versie* (Den Haag 1983).
- Directeur-Generaal der belastingen, *Voorzieningsprogramma behorend bij de Beleidskaderbrief 1987* (Den Haag 1986).
- Directoraat-Generaal der belastingen, *Jaarplan 1985* (1985).
- Directoraat-Generaal der belastingen, *Modellen bedrijfsplan 1995-1999* (1994).
- Hendrix, W.H., *Strategic communication planning inland revenue service 1990-2000* (1989).
- Projectgroep OBER, *Nota rechtshandhaving model ondernemingen. Samenvatting* (1997).
- Projectgroep Strategie en Structuur, *Organisatiefilosofie* (1986).
- Projectteam Inrichting communicatiefunctie, *Concept: Communiceren in het hart van beleid en uitvoering. Herinrichting communicatiefunctie, stap 2. Versie: 0.2* (2010).
- Rooij, van H.J.M., *Beleidsplan communicatie 2011-2015* (18 mei 2011).
- TIAS/BIK 5, *De "Belasting" van de toekomst. Scenario's ten behoeve van de Belastingdienst en de inzet van informatietechnologie* (Apeldoorn 1992).

Verslagen

- Begeleidingsgroep experimenten, *Eindverslag* (Utrecht 1982).
- Belastingdienst, *Aanslag op resultaat. Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van de Belastingdienst* (1997).
- Belastingdienst, *Beheersverslag 1992* (1993).
- Belastingdienst, *Beheersverslag 1993* (1994).
- Belastingdienst, *Beheersverslag 2002* (2003).
- Belastingdienst, *Beheersverslag 2003* (2004).
- Belastingdienst, *Beheersverslag 2004* (2005).
- Belastingdienst, *Beheersverslag 2008* (Den Haag 2009).
- Belastingdienst, *Ideeënboek communicatie* (Den Haag 1993).
- Belastingdienst, *Jaarverslag 1991* (1992).
- Belastingdienst, *Jaarverslag 1995* (Den Haag 1996).
- Belastingdienst, *Jaarverslag 1997* (Den Haag 1998).
- Belastingdienst, *Jaarverslag 1998* (Den Haag 1999).
- Belastingdienst, *Jaarverslag 1999* (Den Haag 2000).
- Belastingdienst, *Jaarverslag 2000* (Den Haag 2001).
- Belastingdienst, *Jaarverslag 2001* (Den Haag 2002).
- Belastingdienst, *Jaarverslag 2002* (Den Haag 2003).
- Belastingdienst, *Jaarverslag 2005* (Den Haag 2006).
- Belastingdienst, *Jaarverslag 2007* (Den Haag 2008).
- Belastingdienst, *Memo evaluatie communicatieconferentie 21-3-1997. Verzonden aan Leden voorbereidingsgroep, van Meindert Brunia (24-3-1997).*
- Belastingdienst, *Ondernemingsbesluit reorganisatie Belastingdienst Straks* (Den Haag 2003).
- Belastingdienst, *Projectnieuws afdeling diensten en communicatie* (1994).
- Belastingdienst, *Projectnieuws afdeling diensten en communicatie* (1995).
- Belastingdienst, *Slotmemorandum naar aanleiding van de communicatieprocedure* (Apeldoorn 1983).
- Belastingdienst, *Strax en Straks verenigd, een samenvatting van vijf jaar organisatieontwikkeling* (Den Haag 2001).
- Belastingdienst, *Rapport Vennootschapsbelasting 1990* (1990).
- Belastingdienst, *Verslag directieurenconferentie 21-23 mei 1985* (Heelsum 1985).
- Belastingdienst/Centrum voor kennis en communicatie, *Jaarverslag 2004* (Den Haag 2005).

Communicatie tussen beleid en uitvoering

- Belastingdienst Grote ondernemingen Utrecht, *Jaarverslag 1989* (Utrecht 1990).
- Belastingdienst Grote ondernemingen Utrecht, *Maandoverzicht mei* (Utrecht 1988).
- Beleidsgroep invordering, Werkgroep 5, Communicatie- en samenwerkingsvormen (Breda 1983).
- Directie Personeel en Organisatie van de Belastingdienst, *Jaarverslag 1993* (1994).
- Directoraat-Generaal der Belastingen, *Jaarverslag 1993. Directie planning, Financiën en Control* (1994).
- Directoraat-Generaal der Belastingen, *Memorandum AB/CD-problematiek* (1991).
- Directoraat der belastingen, *Memorandum inzaurering van de belastingdienst* (Den Haag 1986).
- Kramer, P.M.A. en Maris, van P.C., *Rapport informatievoorziening financiële resultaten Belastingdienst* (1988).
- Moret Ernst & Young, Registeraccountants, Coopers & Lybrand, Management Consultants en Onderzoeksteam Belastingdienst, *Rapport Onderzoek Herstructurering Belastingdienst* (Den Haag 1990).
- Projectgroep divisie Grote ondernemingen, *Rapport projectgroep Grote ondernemingen* (1988).
- Projectbureau Verandering Belastingdienst, *De dienst in beweging. De beweging in kaart* (maart 1990).
- Begeleidingsgroep Experimenten, Werkgroep 6.

Overige bronnen

- B/CKC Advies & Organisatie, *Personeelsmonitor. Rapport: Belastingdienst totaal* (2004).
- B/CKC Advies & Organisatie DGBel Team Managementondersteuning UMP Research, *Personeelsmonitor 2009. Hoofdpijnen kwalitatieve Personeelsmonitor* (2009).
- B/CKC Advies Ministerie van Financiën DGBel, *Personeelsmonitor 2009. Rapport: Belastingdienst totaal* (2009).
- Belastingdienst, *Tax Control Framework: van risicogewicht naar 'in control': het werk verandert* (Den Haag 2008).
- Brief Cor Boersma, *Aan alle medewerk(st)ers van de Belastingdienst* (Den Haag 14 juni 1990).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Overheidsorganisatie en - automatisering O&A Rijks Opleidingsinstituut ROI, *Klantgericht werken bij de overheid. Bijdragen aan de ARD-cyclus* (Den Haag 1985) 3
- Reuvers, dr. M.R., *Fiscale filosofie. Goed en kwaad van de burger en de overheid* (Duivendrecht 1993).
- Toespraak van J. Kuilman, Hoofdinspecteur der Belastingen te Hengelo, gehouden 15 maart 1956 op de vergadering van Inspecteurs en Accountants in de Directie Zwolle.
- Toespraak van R.G.P. Peters, Docent Rijksuniversiteit Groningen, gehouden 7 april 2011 op symposium VHMF te Utrecht.
- Toespraak van H. Blokpoel, Algemeen Directeur Belastingregio's, gehouden 7 april 2011 op symposium VHMF te Utrecht.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, "Aard en omvang van de Belastingfraude" Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16 180, nrs. 1-2.
- Van Dale, 2005.

Literatuur

- Ankersmit, F., *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008).
- Argyris, C., D. Schön, *Organizational learning: A theory of action perspective* (Reading 1978).
- Hetebrij, M., *Communicatief management. Tussen macht en communicatie* (Alphen aan de Rijn 2000).
- Hollander, J.C. den, 'Historisch bewustzijn. Eigentijdse geschiedenis en het probleem van de historische waarneming', *Tijdschrift voor geschiedenis* 115 (2002) 195-215.
- Grotenhuis, A. 'De belastingdienst ontmaskerd' in *NRC Handelsblad* 30 september 2009.
- Koeleman, H., *Interne communicatie bij veranderingen: van middelen naar interventiedenken* (Alphen aan de Rijn 2006).
- Koeleman, H., *Interne communicatie als managementinstrument: strategieën, middelen en achtergronden* (Alphen aan de Rijn 2008).
- Kommer, V. van, *Het bedrijf Belastingdienst: 15 jaarverslagen van een organisatie in verandering, periode 1980-1995* (Den Haag 1998).
- Kommer, V. van, en J.C.F. Muizelaar, *De Belastingdienst: profiel van een organisatie* (Arnhem 1995).
- Korsten, A.F.A., *New Public Management*,
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf>, laatst bezocht op 30-8-2011, 10.11.
- Luhmann, N., 'Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives' in: Gambetta Diego (ed.) *Trust: Making and breaking cooperative relations*, (Oxford) 94-107.
- Luhmann, N., *Social systems* (Stanford 1995).
- Pfeil, T., 'Eenpaerlick ende op eenen voet. Tweehonderd jaar Belastingdienst' In: *Belasting en Douane museum, Impost* 14 28 (2006).
- Pfeil, T., *Op gelijke voet. De geschiedenis van de belastingdienst* (Deventer 2009).
- Reijnders, E., *Interne communicatie: aanpak en achtergronden* (Utrecht 2000).
- Roth, G. en A. Kleiner, *Car Launch, The Human Side of Managing Change* (Oxford 2000).

- Scheltema, M., 'Eenheid van beleid bij de belastingdienst', *Weekblad voor fiscaal recht* 131 (2002) n. 6485.
- Seidl, D. en Kai Helge Becker, 'Organizations as Distinction Generating and Processing Systems. Niklas Luhmann's Contribution to Organization Studies', *Organization* 1 (2006).
- Senge, P. M., *De vijfde discipline, De kunst en praktijk van de lerende organisatie*, (Schiedam 1992).
- Stichweh, R., 'Systems theory as an alternative to action theory? The rise of communication as a theoretical option' In: *Acta Sociologia*, vol.43, nr. 1 (2000) 5-13.
- Tuijl, van B.A., 'De herstructurering van de Belastingdienst' in: *Concern en Fiscus* (Den Bosch 1991).
- Voigt, R. en Spijker, W. van, (red.) *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid* (Assen 2003).

Websites

- Website COCD, *Geschiedenis als bron van creativiteit*
<http://www.cocd.org/nl/node/83?page=0,1>, laatst bezocht 14-6-2011, 12.20u.
- McKinsey&Company, *Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten* (Amsterdam 2009) te raadplegen op <http://www.minfin.nl/dsresource>.
- Website van Erik Reijnders <http://www.samenveranderen.nl/> laatst bekeken: 3-5-2011.
- Smith, M. K. 'Chris Argyris: theories of action, double-loop learning and organizational learning', *the encyclopedia of informal education*, www.infed.org/thinkers/argyris.htm. Laatst geraadpleegd: 20 april 2011.

Interviews

- Interview A
- Interview B
- Interview C
- Interview D
- Interview E
- Interview F
- Interview G
- Interview H
- Interview I
- Interview J
- Interview K
- Interview L
- Interview M
- Interview N
- Interview O
- Interview P
- Interview Q
- Interview R
- Interview S
- Interview T
- Interview U
- Interview V

- Interview W

Audiovisuele bronnen

- Video-opname, *Afscheid Cor Boersma* (1993).
- Video-opname, *Klantgerichtheid bij de Belastingdienst* (1989).
- Video-opname, *TOOG-dagen* (1998).
- Video-opname, *Herstructurering* (1988).