

Organisatieprocessen bij de Belastingdienst

Welke reële en gepercipieerde veranderingen zijn er opgetreden in de relatie tussen manager en medewerker sinds de reorganisatie van 2003 tegen de achtergrond van de veranderingen binnen de Belastingdienst in zijn geheel?

Robert van Hittersum
S1560158
Korreweg 193a
9714 AK Groningen
Tel. 0644353375

Masterscriptie Geschiedenis (20 ECTS)
Theorie - ordening van complexiteit: de leergeschiedenis
Faculteit der Letteren
Rijksuniversiteit Groningen
Drs. Jaap den Hollander, Dr. Rik Peters
Juli 2011

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. De Belastingdienst door de jaren heen	8
1.1 De Belastingdienst vanaf 1990: blijven aanpassen aan de maatschappij	8
1.2 Dé inspecteur: van rang naar functie naar Horizontaal Toezicht.....	13
1.3. De opkomst van de manager.....	14
1.4. Middenmanagement bij de Belastingdienst: M1 en M2	15
2. De relatie tussen managers en professionals.....	18
2.1. De Belastingdienst als netwerkorganisatie	18
2.2. Sociaal-maatschappelijke sturing versus fiscale sturing.....	21
2.3. Horizontaal Toezicht en de relatie tussen manager en fiscale professional.....	24
2.4. Kantoor Blauw en de relatie tussen manager en professional	29
2.5. Conclusie	31
3. De Belastingregio's en de relatie tussen manager en professional.....	32
3.1. Cultuur- en perceptieverschillen van alle dagen.....	32
3.2. De regio als koninkrijk	33
3.3. Regioverschillen en de klantbenadering door medewerkers en managers	36
3.4. Conclusie	38
4. Collegiaal management en de relatie met de medewerker	40
4.1. Teambesluitvorming als ideaal?.....	40
4.2. De grenzen van teambesluitvorming	41
4.3. Conclusie	44
Conclusie	46
Literatuurlijst	49

Inleiding

De Rijksuniversiteit Groningen heeft afgelopen jaar een overkoepelend onderzoek gedaan naar de veranderde positie van de belastinginspecteur op aanvraag van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën, de VHMF. In een tijdsbestek van dertig jaar is de inspecteur namelijk onder de toegenomen teambesluitvorming en aandacht voor eenheid van beleid, in toenemende mate het zicht op de eigen positie kwijtgeraakt. De inspecteur is van autonome individualist veranderd in een teamspeler die als fiscalist slechts nog handelt uit naam van de inspecteur samen met de overige teamleden. Met dé inspecteur wordt hier bedoeld medewerkers in functie met een accountant- en inspecteurachtergrond die gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor het inspecteurschap onder leiding van een manager. In het deelonderzoek *De republiek aan kop? Dertig jaar veranderen bij de Belastingdienst Amsterdam* zijn ervaringen van medewerkers met accountant- en inspecteurachtergrond, opgetekend in de vorm van een leergeschiedenis om licht te laten schijnen over al wat in dertig jaar tijd precies veranderd is in en rondom de positie van de belastinginspecteur.

In een leergeschiedenis wordt de geschiedenis van de organisatie als middel gebruikt om de organisatie de mogelijkheid te bieden van haar verleden te leren. In dit document is het verleden op twee manieren gereconstrueerd. Ten eerste is er het verleden zoals dat is vastgelegd in managementvisies en andere beleidsdocumenten die de Belastingdienst over de jaren heen vervaardigd heeft. Ten tweede is er het verleden zoals dat door de mensen in de organisatie is beleefd. Via het naast elkaar leggen van beide geschiedenissen, ontstaat er een beeld van de werking van de Belastingdienst. Op welke manier zijn de in de managementvisies gestelde doelen binnen de organisatie naar de praktijk vertaald en ervaren door managers en medewerkers? Deze vertaalslag van papier naar praktijk verloopt zelden zonder problemen. Bepaald beleid, ongeacht of het een grootschalige reorganisatie betreft of een wisseling in het management, brengt naast de gewenste gevolgen ook neveneffecten teweeg die onbedoeld zijn en vaak onbesproken blijven of niet begrepen worden, zo ook bij de Belastingdienst.¹

In de Amsterdamse leergeschiedenis kwam onder andere naar voren dat in de ogen van medewerkers, het middenmanagement in de vorm van de regiomanagers van M1 en met name de teamleiders van M2, ondanks de erkende informele cultuur in meerdere opzichten wat verder van het werk van de fiscale professional zijn komen af te staan sinds de reorganisatie

¹ Stef Wittendorp en Robert van Hittersum, *De Republiek aan kop? Dertig jaar veranderen bij de Belastingdienst Amsterdam* (Groningen 2010) 3.

van 2003.² Doel van dit vervolgonderzoek is om dit beeld te nuanceren. De veranderende positie van de inspecteur in heden en verleden blijft centraal staan, maar dan wel in relatie tot de bijzondere positie van het middenmanagement. Vandaar dat de ervaringen van M1 en M2 managers nu meer aandacht krijgen en het perspectief zal worden verbreed van de regio Amsterdam naar de regio's Rotterdam-Rijnmond, Utrecht-Gooi en de regio Noord. Concreet doel is antwoord te krijgen op de vraag welke reële en gepercipieerde veranderingen er zijn opgetreden in de relatie tussen manager en medewerker sinds de reorganisatie van 2003 tegen de achtergrond van de veranderingen binnen de Belastingdienst in zijn geheel.

Net zoals in de oorspronkelijke leergeschiedenis is vooral gesproken met mensen van de secties ZGO (Zeer Grote Ondernemingen) en MGO (Middelgrote Ondernemingen). Daarmee komen noodgedwongen niet alle segmenten in het stuk ruim aan bod. Verder richt deze leergeschiedenis zich vooral op de reorganisatie van 2003, *Belastingdienst Straks*, de gevolgen hiervan voor de organisatie en de daaruit voortgevloeide recente organisatorische veranderingen van 1 januari 2011. Uiteindelijk dient deze leergeschiedenis de Belastingdienst als organisatie bewust te maken van haar functioneren, om haar in staat te stellen te leren van haar verleden.

De basis van de leergeschiedenis ligt in de theorie van de lerende organisatie zoals deze ontwikkeld is door de Amerikaan Peter M. Senge aan het Massachusetts Institute of Technology in de Verenigde Staten. Aan de Rijksuniversiteit Groningen is deze systeemtheorie verder aangescherpt. Senge zegt dat leervermogen de sleutel tot succes is voor een organisatie, ofwel het vermogen van de organisatie als systeem om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden.³ Wil een organisatie kunnen leren dan dient zij zich bewust te zijn van haar eigen functioneren. Deze bewustwording vereist kennis van de diepe overtuigingen – de mentale modellen – die de basis vormen voor het handelen van de organisatie.⁴ Als een organisatie het besluit neemt om te veranderen door het introduceren van een andere werkwijze dan is het cruciaal dat het bestaande mentale model aan deze nieuwe situatie wordt aangepast. Mochten onbewust oude mentale modellen in tact blijven dan kan de nieuwe werkwijze aanvankelijk wel goede resultaten boeken, maar zal uiteindelijk de organisatie vervallen in haar oude werkwijze. In dit geval is er sprake van *single-loop learning*. Het niet aanpassen van het oude mentale model zorgt ervoor dat het oude mentale model niet wordt doorgrond zodat het leermoment slechts een kortstondig effect heeft.⁵

² Wittendorp en Van Hittersum, *De Republiek aan kop?* 12-17.

³ Peter M. Senge, *De vijfde discipline. De kunst&praktijk van de lerende organisatie* (Schiedam 1992).

⁴ Ibidem, 235.

⁵ Wittendorp en Van Hittersum, *De Republiek aan kop?* 6.

Vereist is *double-loop learning* waarbij de dieper gelegen oorzaak van de gefaalde verandering – het bestaan van oude mentale modellen – inzichtelijk wordt gemaakt. Deze vorm van leren vergt een zogenoemde tweede orde waarneming. De waarneming die een individu van zijn omgeving heeft wordt een eerste orde waarneming genoemd. De waarneming zelf valt daar buiten, want die kan men niet al waarnemend waarnemen. Het niet kunnen waarnemen van de eigen waarneming is de zogenaamde blinde vlek. Bij een ander kan dat wel. Men kan bijvoorbeeld zien vanuit welk gezichtspunt iemand anders zijn omgeving waarneemt. Dat noemen we een tweede orde waarneming. Dit kunnen we ook op ons zelf toepassen, maar alleen na verloop van tijd. Mensen kunnen achteraf vaststellen dat zij de wereld vroeger met andere ogen bekeken.⁶

Het onderzoeken van de mentale modellen van een organisatie betreft de kern van de lerende organisatie. De complexiteit van de omgeving wordt door het mentale model gereduceerd en vereenvoudigd zodat individuen en organisaties erin slagen hun omgeving waar te nemen om zo te kunnen blijven functioneren. Onderzoek van de Duitse systeemdenker Niklas Luhmann (1927-1998) heeft inzicht gegeven in hoe organisaties complexiteit reduceren en zich een bepaald mentaal model eigen maken. Luhmann beschouwt organisaties als autopoietische systemen. Dit zijn systemen die zichzelf in stand houden – reproduceren – door besluitvorming.⁷ Door het nemen van een bepaald besluit wordt een zeker pad ingeslagen. Een volgende beslissing wordt genomen op basis van het voorgaande besluit. Besluitvorming is zodoende het elimineren van alternatieve beleidsroutes. Het op elkaar stapelen van beslissingen door het elimineren van alternatieven is noodzakelijk en maakt gecompliceerde beslissingsprocessen mogelijk. De keerzijde is dat op den duur niet meer zichtbaar is op basis van welke veronderstellingen de voorafgaande beslissingen tot stand zijn gekomen doordat de opties die bij een eerdere beslissing op tafel lagen er niet meer toe doen. Nu ontstaat het risico dat een organisatie het zicht verliest op de oorzaken achter positieve en negatieve resultaten van een gekozen beleidstraject.⁸ Dit heeft weer als consequentie dat van een ingezet beleid niet snel afgeweken wordt, omdat alle eerdere beslissingen dit gekozen pad ondersteunen.⁹ De organisatie is blind geworden voor de gronden waarop beslissingen genomen worden met veelal onbedoelde gevolgen als resultaat.

Mentale modellen kunnen ontleed worden via tweede orde waarnemingen. Een belangrijke interviewtechniek die bij het vinden van tweede orde waarnemingen gebruikt is, is

⁶ Wittendorp en Van Hittersum, *De Republiek aan kop?* 7.

⁷ David Seidl en Kai Helge Becker, 'Organizations as Distinction Generating and Processing Systems. Niklas Luhmann's Contribution to Organization Studies', *Organization*, vol. 13, no. 1 (2006) 14.

⁸ Ibidem, 24-29.

⁹ Wittendorp en Van Hittersum, *De Republiek aan kop?* 7.

het circulaire vragen. Hierbij wordt uitgegaan van circulaire causaliteit waarbij een verbinding naar de andere partij wordt gelegd omdat er van wordt uitgegaan dat beide partijen een bepaald aandeel en dus verantwoordelijkheid hebben in het behandelde onderwerp. De gedachte hierachter is dat je op deze manier niet meegaat in de causaliteit van de geïnterviewde. In plaats van te vragen ‘wie is begonnen, wie is de oorzaak van deze ontwikkeling?’ kan ook de vraag worden gesteld ‘wat is de invloed van deze ontwikkeling op jullie relatie?’ Circulaire vragen komen voort uit de systeembenadering waarbij actoren gestimuleerd worden circulair, in tegenstelling tot lineair, te denken over oorzaak en gevolg.¹⁰ Voor de managers die geïnterviewd zijn is de andere partij in dit geval de belastingmedewerker, overige managers/managementlagen en/of overige Belastingregio’s. De onpartijdige vragensteller probeert vervolgens de juiste balans in een verhaal, in dit geval een leergeschiedenis, vast te leggen en inzicht te verschaffen in de denklijnen van leidinggevend en fiscale professionals.

Dan volgt nu nog de opzet van deze leergeschiedenis. Hoofdstuk 1 geeft allereerst een historisch overzicht van veranderprocessen bij de Belastingdienst vanaf eind jaren tachtig. Daarbij wordt ook theoretische achtergrondinformatie gegeven betreffende de relatie tussen (midden)managers en professionals in het algemeen. Meer specifiek gaat het hoofdstuk in op de rol van het middenmanagement binnen de Belastingdienst. In het historisch overzicht ligt de nadruk op de intenties van de reorganisatie van 2003 zodat in latere hoofdstukken de bedoelde en onbedoelde gevolgen van het ingezette beleid beter geduid kunnen worden. In dit kader behandelt hoofdstuk twee de visie vanuit het management op veranderingen in de relatie tussen de onderlinge managementlagen, maar vooral ook de visie vanuit het management op de veranderingen in de relatie van de individuele manager met de medewerker sinds de reorganisatie van 2003. Is de afstand tussen manager en medewerker nou vergroot of verkleind door het streven naar de platte organisatie? Welke gevolgen had dit streven voor de organisatie? Volgens Amsterdamse medewerkers zijn managers namelijk vooral bezig met organiserende werkzaamheden in hun eigen wereld.¹¹ Vervolgens staat in hoofdstuk drie de invloed van het decentrale bestuursmodel van dertien regio’s op de relatie tussen management en medewerker centraal. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de visie van managers op de gevolgen van dit model voor landelijke afstemming. Door medewerkers is namelijk een groeiend verschil in organisatie en werkwijze tussen de

¹⁰ A.F.M. Brenninkmeijer, K. van Oyen, H.C.M. Prein en P. Walters, *Handboek mediation* (Den Haag 2005) 175.

¹¹ Wittendorp en Van Hittersum, *De Republiek aan kop?* 12-17.

belastingregio's waargenomen.¹² Tot slot gaat hoofdstuk vier in op de ervaring van het management met collegiaal bestuur en wat dat concept concreet betekende voor het contact met de medewerker. Teambesluitvorming werd gezien als een groot succes, maar collegiaal management werd in de Amsterdamse leergeschiedenis als een te ver doorgevoerd ideaal met onduidelijke verantwoordelijkheden en bestuurlijke drukte bestempeld.¹³ De concrete vraag van het laatste hoofdstuk is dan welke gevolgen de invoer van collegiaal bestuur had voor de relatie tussen manager en fiscale professional in de ogen van het middenmanagement. Enige theoretische achtergrondinformatie over teambesluitvorming in het algemeen zal bij de beantwoording van deze vraag niet ontbreken.

Tot slot is het nog van belang om te weten hoe de leergeschiedenis gelezen kan worden. De paginabrede teksten in de hoofdstukken twee tot en met vier bevatten de kern van het verhaal. De citaten uit interviews met mensen uit verschillende managementlagen staan in de rechterkolom. In de linkerkolom zijn de zogenoemde 'leervragen' terug te vinden. Deze dienen om te reflecteren op heden en verleden, en de belastingdienst als organisatie aan het denken te zetten.

¹² Ibidem, 23-25.

¹³ Wittendorp en Van Hittersum, *De Republiek aan kop?* 18-21.

1. De Belastingdienst door de jaren heen

1.1 De Belastingdienst vanaf 1990: blijven aanpassen aan de maatschappij

Begin jaren tachtig bleek de Belastingdienst niet langer zo goed op zijn taak berekend als voorheen. De toename van het aantal belastingplichtigen, het complexer worden van de belastingwetgeving en de sterke stijging van belastingfraudegevallen maakten dat een verregaande organisatieverandering noodzakelijk werd.¹⁴ Maatschappijbreed bleek de divisiestructuur van organisaties gevormd in de jaren vijftig en zestig grote coördinatieproblemen op te leveren omdat alle kennis in specialistische staforganen was verzameld. Het alternatief was het inrichten van een matrixstructuur vanaf de jaren zeventig waarbij managers verantwoording dienden af te leggen aan meerdere bazen.¹⁵ Vervolgens verhoogde de economische recessie de druk op de overheid om te bezuinigen. De maatregelen van het kabinet van premier Ruud Lubbers logen er niet om. Zelfs de Engelse premier Margaret Thatcher zei gekscherend dat de bezuinigingen van Lubbers in hun rigoureuze omvang een ramp voor haar reputatie als de ‘Iron Lady’ betekenden.¹⁶ Naast de drie traditionele overheidsprincipes van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid werd de roep om efficiëntie, effectiviteit en eenvoud daarom groter. Naar aanleiding van het onderzoek Van Bijsterveld naar belastingfraude in 1979 heeft de Belastingdienst een aantal fundamentele voor de latere werkwijze gelegd die nog steeds gelden. Fundamentele als het selecteren van risico en belang, het benoemen van expliciete doelstellingen, het integraal behandelen van belastingplichtigen en het ontwikkelen van een managementvisie.¹⁷

Zo gebeurde het dat in de jaren tachtig het fenomeen ‘managementconcept’ vanuit het bedrijfsleven zijn intrede deed in de publieke sector.¹⁸ In 1986 werd in het *Memorandum inzake herstructurering van de Belastingdienst* geconcludeerd dat de middel- en procesgerichte organisatiestructuur niet meer optimaal functioneerde.¹⁹ Verschillende inspecties voor de verschillende belastingmiddelen en een onderscheid naar verschillende processen (heffing, inning en controle) waren passé. De ‘structuurmuren’ gingen steeds meer knellen en de organisatie was verkokerd, zo luidde de analyse.²⁰ Maatschappelijke

¹⁴ Tom Pfeil, *Op gelijke voet. De geschiedenis van de Belastingdienst* (Deventer 2009) 401.

¹⁵ L. Karsten en K. van Veen, *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid* (Assen 1998) 55.

¹⁶ Margaret Thatcher geciteerd in: Thomas Rochon, *The Netherlands. Negotiating sovereignty in an interdependent world* (Boulder Colorado 1999) 214.

¹⁷ Belastingdienst, *De reorganisatie Belastingdienst 2003* (Den Haag 2006) 1-2.

¹⁸ L. Karsten en K. van Veen, *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid* 38.

¹⁹ Directoraat der Belastingen, *Memorandum inzake herstructurering van de Belastingdienst* (Den Haag 1986) 8.

²⁰ Ibidem.

ontwikkelingen zoals individualisering en een grote toename van het aantal belastingplichtigen noopten ook tot verandering. Na een experiment met een nieuwe organisatiestructuur viel in 1988 het besluit de Belastingdienst vanaf 1990 in te delen naar doelgroepen in plaats van naar belastingmiddel, ofwel in loodseenheden als particulieren, ondernemingen, grote ondernemingen en douane. De ‘klant’ kwam centraal te staan in het *New Public Management* denken.²¹ Resultaat- en klantgericht werken in combinatie met zorgvuldige dienstverlening werden de uitgangspunten van de dienst.²² De burger diende als klant behandeld te worden om de wil van die burger om belasting te betalen - de *compliance* - te vergroten. In de lijn met de neoliberale tijdsgeest en het business-unit concept werd er een decentrale organisatiestructuur opgezet met veel vrijheid voor een scala aan wendbare, autonome, regionale kantoren.²³

In de lijn met de Nederlandse managementstijl, die normaliter meer uitgaat van de praktijk dan van een bepaalde theorie, waren de concrete uitwerking en doorontwikkeling van de organisatie van de Belastingdienst toch vooral gebaseerd op voortschrijdend inzicht.^{24 25} In de loop van de jaren negentig bleek namelijk al snel dat de organisatorische indeling naar doelgroepen niet naar behoren functioneerde. Wederom was er sprake van verkokering. Doelgroepoverschrijdende taken zoals dienstverlening en intensief toezicht kwamen in het gedrang doordat ook met name op het vlak van innovatie en vernieuwing de divisies te veel voor zichzelf bezig waren. Een sterk gedecentraliseerd business-unit model met een scala aan kantoren die elk alle doelgroepen behandelden had daarnaast voor een gebrek aan schaalvoordelen gezorgd.²⁶ Het business-unit model staat er ook managementbreed om bekend dat kantoren elkaar in de weg gaan zitten omdat elk kantoor zijn eigen belangen behartigt en zelfs los van elkaar bezig zijn het wiel opnieuw uit te vinden. Het leek wel op een decentrale pendelbeweging die te ver is doorgeslagen.²⁷ Organisaties moesten zich gaan richten op unit-overschrijdende processen en kerncompetenties zoals ook beargumenteerd in

²¹ Arthur van Lohuijzen, *Belastingambtenaren en New Pubic Management. Attitudeverandering binnen de Belastingdienst* (Utrecht 2010) 6.

²² Pfeil, *Op gelijke voet*, 406-407.

²³ Ruud Voigt, ‘Van leggers naar doelgroepen. Reorganisatie van de Belastingdienst’, in: Ruud Voigt en Willem van Spijker (red.), *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid* (Assen 2003) 18-40, aldaar 25.

²⁴ Peter Lawrence en Vincent Edwards, *Management in Western Europe* (Londen 2000) 181.

²⁵ Peter Daalmans en Bob Fuchs, ‘Bewegen, bijna vanzelf. Een terugblik op Belastingdienst Strax en wat daaraan voorafging,’ in: Ruud Voigt en Willem van Spijker (red.), *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid* (Assen 2003) 43-63, aldaar 45.

²⁶ Belastingdienst, *De reorganisatie Belastingdienst 2003* (Den Haag 2006) 2-3.

²⁷ Karsten en Van Veen, *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid* 150.

een prominente organisatiestrategie uit de jaren negentig, getiteld *Competing for the Future* van Gary Hamel en C.K. Prahalad.²⁸

Vanaf 1997 werd er gestart met de ontwikkeling van de reorganisatievorm *Belastingdienst Strax* die toch vooral gebaseerd was op voortschrijdend inzicht. Dit hield in: geen contingent externe adviseurs, geen centraal veranderbureau, maar een organische benadering die veelkleurig, experimenteel, speels en misschien wel laconiek was, aldus Peter Daalmans en Bob Fuchs die mede vorm hebben gegeven aan de reorganisatievorm.²⁹ Daarmee begon de Belastingdienst ook af te wijken van de algehele tendens in organisatieland. Waar de teugels in andere organisaties strakker werden getrokken, besloot de Belastingdienst verder te horizontaliseren en vrijheden van bestuurslagen en regio's verder te vergroten. Dit om de verkokerde divisies tegen te gaan. De doelgroepstructuur had bijvoorbeeld geleid tot een groot verschil in handhavingsniveau tussen de divisies Ondernemingen en Grote Ondernemingen.³⁰ De intenties van de reorganisatie van 2003 worden hieronder duidelijk benoemd om in de vervolghoofdstukken de bedoelde en onbedoelde gevolgen duidelijk te identificeren.

Uiteindelijk werd in 2003 officieel overgegaan naar een procesgerichte organisatiestructuur in plaats van de doelgroepstructuur, al bleef de eerder succesvolle doelgroeporiëntatie wel bestaan. Vanuit overwegingen van schaalvergroting werden er dertien belastingregio's en vier douaneregio's ingesteld met meerdere kantoren per regio. De processen dienstverlening en toezicht (heffing, controle, inning) evenals de doelgroepen Particulieren, Ondernemingen (MKB-segment) en Middelgrote Ondernemingen (MGO) werden samengebracht. In negen regio's kwam er ook een team voor de behandeling van Zeer Grote Ondernemingen (ZGO).³¹ De integrale procesbenadering werd dus in het bijzonder aangegrepen om verkokering in de benadering van de klant tegen te gaan. Door processen samen te laten komen in één regio, maar de lokale kantoren tegelijkertijd te behouden was het de bedoeling om tot een evenwichtiger rechtshandhavingsniveau tussen de doelgroepen te komen, alsmede om de uitwisseling van kennis van branches en doelgroepen gemakkelijker te maken. Daarbij zouden grotere regio's de inzet van de benodigde capaciteit op een proces beter op maat kunnen bepalen, zowel op regionaal, als lokaal niveau.

Ook de aansturing van de Belastingdienst veranderde. Door het opheffen van de doelgroepstructuur verviel het bestuurlijk middenkader. Integrale managementteams

²⁸ Gary Hamel en C.K. Prahalad, *Competing for the Future* (1994).

²⁹ Daalmans en Fuchs, 'Bewegen, bijna vanzelf' in: Voight en Van Spijker, *Spelen met betekenis* 45.

³⁰ Belastingdienst, *Strax en Straks verenigd, een samenvatting van vijf jaar organisatie ontwikkeling* (Den Haag 2001).

³¹ Belastingdienst, *Ondernemersbesluit Reorganisatie Belastingdienst Straks* (Den Haag 2003).

gebaseerd op de uitgangspunten van collegiaal bestuur zorgden voor de aansturing. De oorspronkelijke integrale managementstructuur met een eenhoofdige leiding vroeg namelijk wel erg veel vaardigheden van één persoon. Collegiaal management werd dus organisatiebreed ingevoerd. Zo gingen alle regio's bestuurd worden door managementteams van zes personen (M1) met een centrale leiding van het Managementteam (MT) Belastingdienst vanuit het ministerie van Financiën (M0) bestaande uit vijf personen onder wie de Directeur Generaal Belastingdienst. Het MT nam de dagelijkse leiding van de Belastingdienst in handen.³² Door complexe taken te verdelen aan de hand van rollen was het de bedoeling om meer focus te bewerkstelligen op processen. En daarbij ook de sterke kanten en affiniteiten van de individuele manager beter te benutten. Bijkomend voordeel zou zijn de mogelijkheid om een betere balans tussen arbeid en zorg of tussen werk en privé te bereiken.³³

Interne beleidsontwikkeling vond vanaf dat moment plaats in de Groepraad die werd gevormd door alle 'blauwe' voorzitters van de regio's en de leden van het managementteam, en voor specifieke beleidsterreinen in een aantal procesportefeuilles als rechtstoepassing, toezicht opsporing etc. uitgevoerd door alle 150 regiomanagers (M1). Het concept van het managementteam werd doorvertaald naar de volgende managementlaag van de ruim 1300 teamleiders binnen de dienst (M2). De teamleiders sturen de teams, bestaande uit de overige medewerkers, rechtstreeks aan. Daarnaast gingen M2'ers zich ook bezighouden met beleidsvorming binnen de dienst in de vorm van werk- en projectgroepen. De Belastingdienst werd qua aansturing van de werkvloer en beleidsvorming organisatorisch platter. De bestuurslijnen werden korter, maar er vond wel een kleine recentralisatie tussen de autonome kantoren plaats met de instelling van dertien Belastingregio's. De dienst hoopte verder met het idee van horizontalisering in de vorm van verdergaande teambesluitvorming en zelfsturing gelijke tred te houden met de maatschappelijke ontwikkelingen van een egalitaire samenleving. Met de opheffing van de directies als bestuurslaag en de instelling van kennisgroepen was het concreet de bedoeling om verkokering in landelijke beleidsontwikkeling tegen te gaan en de afstand tussen interne beleidsontwikkeling en uitvoering te verkleinen. Beleidsmatig was er vanaf nu sprake van maar één managementlaag, ofwel elk van de 1500 managers had invloed op beleid zodat het management als geheel dichter op de uitvoer zou komen te zitten.³⁴

Onverdeeld positieve resultaten leverde de reorganisatie echter niet op, al bleek uit een beleidsanalyse van 2006 dat geluiden over afstand tussen beleid en uitvoering bij het

³² Belastingdienst, *Strax en Straks verenigd, een samenvatting van vijf jaar organisatie ontwikkeling* (Den Haag 2001).

³³ Belastingdienst, *De reorganisatie Belastingdienst 2003* (Den Haag 2006) 4-5.

³⁴ *Ibidem*, 3-7.

management waren verstomd door het rechtstreeks betrekken van regionale managers bij beleidsvorming.³⁵ Dezelfde beleidsanalyse concludeerde echter tegelijkertijd dat teamleiders van M2 erg veel moeite hadden met het vinden van hun rol door een gebrek aan sturing van bovenaf en dat daardoor medewerkers juist een grotere afstand tot het management ervoeren.³⁶ Het rolconflict van de teamleider die een balans zoekt tussen zijn of haar taken als medebeleidsbepaler en leidinggevende van de werkvloer zou ook problematisch blijven, maar “het inherente nadeel dat aan de schaalvergroting en medeverantwoordelijkheid voor de beleidsvorming kleeft, weegt echter niet op tegen de voordelen van deze keuzes”, aldus de analyse van 2006.³⁷ Toch was de kritiek niet van de lucht. Onderzoeksbureau McKinsey constateerde in 2009 dat binnen het collegiaal bestuur de verantwoordelijkheden en de besluitvorming te ondoorzichtig waren.³⁸ Het collegiaal bestuur werd deels teruggedraaid en ondervangen door meer centrale sturing binnen de kantoren.³⁹ De decentrale organisatiestructuur had er tegelijkertijd voor gezorgd dat de regio’s qua interne structuur van elkaar waren vervreemd wat landelijke afstemming bemoeilijkte. Uiteindelijk is er besloten om per 1 januari 2011 een extra bestuurslaag in de vorm van een Landelijk Kantoor Belastingregio’s te installeren.

De besturing van de regio is nu in handen van een directeur (i.p.v. een voorzitter). De algemeen directeur van het landelijk kantoor, in de volksmond ook wel ‘kantoor Blauw’ genoemd, vormt samen met de directeurs van de regio’s het MT Belastingregio’s, dat integraal verantwoordelijk is voor de besturing en de resultaten van de regio’s en dus voor de uitvoerende lijn. Vanaf 1 januari 2011 is elke regio ingericht naar de vier segmenten ZGO/MGO, MKB, P/dienstverlening en Semi-massaal. Het collegiaal managementmodel gebaseerd op rollen is definitief losgelaten, maar om de sterke punten van horizontale besluitvorming te borgen blijft men inzetten op horizontale verbanden in het concept van netwerksturing. De dialoog van het landelijk kantoor met het ministerie (DG Belastingdienst) en de regio’s staat voorop met interactieve beleidsvorming en maatwerk als verwacht resultaat. Ofwel een nadruk op ‘governance’ in plaats van op ‘government’ waarbij het kantoor Blauw geen hoofdrolspeler is maar meer een regisseur van de regio’s die samen met het MT Belastingdienst meer eenduidigheid wil creëren, via o.a. een meer centrale sturing in de vaktechniek en de bedrijfsvoering.⁴⁰

³⁵ Belastingdienst, *De reorganisatie Belastingdienst 2003* 10-12.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem, 12.

³⁸ McKinsey&Company, *Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten* (Amsterdam 2009) 4.

³⁹ ‘Belastingdienst moet structuur deels teruggedraaien’ in: *NRC Handelsblad* (15 mei 2009).

⁴⁰ Belastingdienst, *Ondernemersbesluit Instellen Landelijk Kantoor Belastingregio’s* (december 2010).

Hierboven is in grote lijnen een overzicht geschetst van de veranderingen bij de Belastingdienst in de afgelopen drie decennia. Vanaf eind jaren zeventig was de dienst de eerste overheidsinstelling die een radicale wijziging in organisatievisie bewerkstelligde, namelijk van het intern gerichte denken met een centrale plaats voor procedures naar het externe denken met een klant en doelgroepbenadering. De reorganisatie bestond uit twee veranderingen waar meer dan tien jaar tussenzat, maar die aangaande de benadering en de visie van zowel de betrokken schrijvers als managers als een continu, zichzelf in stand houdend proces kan worden gezien. De met prijzen overladen dienst heeft zeker tot aan die tijd dan ook de reputatie als best georganiseerde en efficiënt werkende overheidsdienst.⁴¹ De nieuwe ontwikkelingen op gebied van klantgerichtheid met de invoering van horizontaal toezicht, de ervaringen met collegiaal bestuur en het decentrale bestuursmodel hadden een grote impact op de relatie tussen fiscale professional en leidinggevende. En ook op de positie van de inspecteur in het algemeen.

1.2. Dé inspecteur: van rang naar functie naar Horizontaal Toezicht

Managers en medewerkers hebben in de afgelopen tientallen jaren vele organisatorische veranderingen meegemaakt binnen de Belastingdienst. Zoals in de inleiding al is vermeld bleef de positie van de belastinginspecteur in de loop der jaren bepaald niet onberoerd. Beginnend in 1982 brak de Belastingdienst met één van zijn meest fundamentele uitgangspunten namelijk de honderdprocent-filosofie. Aangiftes worden sindsdien beoordeeld naar complexiteit en fiscaal belang en bepaalde posten worden administratief afgedaan. Voor de inspecteur, opgegroeid met de stelregel dat elke aangifte dezelfde aandacht verdient, was het een ware cultuuromslag. Desalniettemin was het een broodnodige cultuuromslag aangezien de honderdprocent-filosofie al sinds 1926 op gespannen voet staat met de toenemende werkdruk. De rang van inspecteur werd door het verlaten van de honderdprocent-filosofie verder losgeweekt van de persoon. In 1984 werd de breuk definitief. De ambtelijke rang van inspecteur - inclusief benoeming door de Koningin - verdween en maakte plaats voor een bestuursorgaan bestaande uit diverse rechtspersonen.^{42 43}

Ook op het vlak van de daadwerkelijke functie-uitoefening is er het nodige veranderd. Het rechtsprincipe van behoorlijk bestuur won in de jaren tachtig aan kracht en werd in 1994 ook voor de Belastingdienst richtinggevend door de inwerkingtreding van de Algemene wet

⁴¹ Ruud Voigt, 'Belastingdienst 1990-2002. Introductie op twee verhalen', in: Ruud Voigt en Willem van Spijker (red.), *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid* (Assen 2003) 16-17, aldaar 16.

⁴² Pfeil, *Op gelijke voet*, 339, 344.

⁴³ Wittendorp en Van Hittersum, *De Republiek aan kop?* 5.

Bestuursrecht. Vooral het gelijkheidsbeginsel kreeg prominente invloed in de vorm van het streven naar eenheid van beleid waarbij gelijke gevallen een gelijke behandeling dienen te krijgen. Eenheid van beleid en de relatief autonome beslissingsbevoegdheid van de fiscale professional botsen nog wel eens. Ter waarborging van eenheid van beleid werden in 2000 de eerder genoemde kennisgroepen opgericht. Bij problemen aangaande wetstoepassing dienen medewerkers deze groepen te raadplegen. De meest recente ontwikkeling op het gebied van de functie-uitoefening betreft de invoering van het horizontaal toezicht. De oude werkwijze van verticale controle achteraf - veelal jaren later - dient plaats te maken voor werken in de actualiteit via wederzijds vertrouwen tussen de Belastingdienst en zijn klanten.⁴⁴ De belastingplichtige - ofwel 'de klant' - vertrouwen in plaats van wantrouwen betekent voor medewerkers een fundamentele verandering in hun wereldbeeld.⁴⁵ Het betreft een nieuw toezichtmodel, ingevoerd door het management. Managers, niet-professionals die in toenemende mate de leiding van organisaties hebben overgenomen, zo ook bij de Belastingdienst.

1.3. De opkomst van de manager

Managers en professionals, ze kunnen niet altijd met en ze kunnen niet altijd zonder elkaar. In de afgelopen decennia zijn professionals in het algemeen, of dat nu de publieke sector of het bedrijfsleven betreft, in toenemende mate geconfronteerd met de opkomst van de manager. In het bijzonder is in de periode tussen 1960 en 1975 ook wel sprake van een *managerial revolution* in het Nederlandse bedrijfsleven. Het betreft een sterke stijging van het aantal personen dat werkzaam is in het middenkader.⁴⁶ Een veel gehoorde klacht is dat er te veel managers zijn en dat ze te veel macht hebben. En dat terwijl ze weinig verstand hebben van de vaktechniek zouden hebben.⁴⁷ De toegevoegde waarde van managers is voor professionals lang niet altijd even duidelijk vanwege hun eigen fixatie op de vaktechniek. De samenleving wordt steeds ingewikkelder en veeleisender, bijvoorbeeld onder invloed van technologische vooruitgang en het kan dan dus noodzakelijk zijn om nieuwe werkwijzen in te voeren die anders zijn, soms zelfs radicaal anders, dan de bestaande professionele werkwijze. Die schakelfunctie tussen maatschappij en vaktechniek is volgens de literatuur tegenwoordig in de

⁴⁴ Pfeil, *Op gelijke voet*, 374-375, 410-415.

⁴⁵ Wittendorp en Van Hittersum, *De Republiek aan kop?* 5-6.

⁴⁶ Jacques van Gerwen, Ferry de Goey en Hugo van Driel, 'De *managerial revolution* in de VS en Nederland in de twintigste eeuw', *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 2 (2005) 30-58, aldaar 52.

⁴⁷ Hans de Bruijn, *Managers en professionals. Over management als probleem en oplossing* (Den Haag 2008) 1-

eerste plaats weggelegd voor de manager.⁴⁸ Sociale vaardigheden en strategische kennis zijn in toenemende mate belangrijk geworden voor leidinggevers.

De ontwikkeling van nieuwe werkwijzen in de belastingheffing als professie komen niet altijd als vanzelf uit de fiscale professional voort. Zo neemt bijvoorbeeld binnen de Belastingdienst het topmanagement van M0 het voortouw in de omschakeling naar Horizontaal Toezicht waarbij het professionele wantrouwen in de belastingbetaler moet wijken voor een meer op vertrouwen gestoelde relatie. Verder is het ook zo dat (midden)managers over het algemeen willen blijven veranderen, dat is immers de *raison d'être* van hun bestaan. Daarbij is de natuurlijke reflex van een manager, die qua inhoudelijke kennis vaak al op achterstand staat, te vluchten in processen, structuren en protocollen.⁴⁹ Dat betekent automatisch ook dat een organisatie kan doorschieten in de fixatie op het organiseren zelf waardoor de vaktechniek in gedrang komt en uiteindelijk ook het hogere doel van de organisatie, in het geval van de Belastingdienst is dat een fatsoenlijke belastingheffing. Net zoals dat hogere doel ook in gevaar kan komen wanneer een te grote nadruk op vakinhoud een organisatie te veel van de werkelijkheid kan doen afdrijven.

Over het hogere doel van de (publieke) organisatie wordt vaak niet eens zo verschillend gedacht door managers en professionals, maar dus nog wel eens over de weg, ofwel de denklijnen ernaartoe. Inzicht in elkaars denklijnen vergroot het wederzijds begrip waardoor compromissen en oplossingen ten bate van het hogere doel sneller tot stand kunnen komen.⁵⁰ Zoals gezegd, bij de Belastingdienst wordt over het algemeen door zowel medewerkers als managers de plicht van het in stand houden van een fatsoenlijke belastingheffing voor de samenleving als hoogste goed ervaren.

1.4. Middenmanagement bij de Belastingdienst: M1 en M2

In de verhouding tussen managers en professionals neemt het middenmanagement een belangrijke positie in. De middenmanager vervult een scharnierfunctie tussen het strategische denken van het topmanagement en de praktische uitvoering door professionals op de werkvloer. De middenmanager in de publieke sector neemt een speciale positie in vergeleken met managers uit het bedrijfsleven vanwege de enorme veranderingen in het denken over bureaucratie in de afgelopen twintig jaar. Tegenwoordig dient de publieke zaak ook bedrijfsmatig bekeken te worden in termen van resultaat en prestatie, waar tegelijkertijd

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ De Bruijn, *Managers en professionals* 20.

⁵⁰ Meindert Brunia en Paul Gunnewijk, 'Het samenspel tussen managers en professionals' in: *Overheidsmanagement* (juli/augustus 2009) 20-24, aldaar 22.

publieke waarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid in stand dienen te blijven.⁵¹ Dit zorgt ervoor dat rolconflicten bij middenmanagers in de publieke zaak intenser zijn dan bij middenmanagers in het bedrijfsleven. In *Public value management* is het belangrijk dat managers een actieve rol nemen in het aansturen van beraad en levering, wat in het geval van de Belastingdienst neerkomt op het in stand houden van een fatsoenlijke belastingheffing volgens bepaalde normen. De middenmanager in de Belastingdienst moet een dialoog tussen de fiscale vaktechniek en het hogere doel van een volgens de samenleving correcte belastingheffing op gang brengen.⁵²

De identificatie van de rol van de middenmanager wordt over het algemeen nog steeds beschreven langs de lijnen zoals dat in 1994 gedaan werd door Ikujiro Nonaka. Daarbij identificeert Nonaka allereerst drie managementmodellen, namelijk het top-down, het middle-up-down en het bottom-up model.⁵³ Het *middle-up-down management model* komt in mijn ogen het dichtste bij het netwerkmodel zoals dat is geïntroduceerd in de Belastingdienst in 2003. Volgens de tabel van Nonaka (tabel 1) kenmerkt dat model zich namelijk door een focus op zelfsturende teams onder leiding van een kennis genererende middenmanager zoals dat ook het geval is bij de Belastingdienst vanaf 2003.

Table 1 A Comparison of Three Management Models

	Top-Down	Middle-Up-Down	Bottom-Up
Agent of Knowledge Creation	top management	self-organizing team (with middle managers as team leaders)	entrepreneurial individual (intrapreneur)
Resource Allocation	hierarchically	from diverse viewpoints	self-organizing principle
Pursued Synergy	"synergy of money"	"synergy of knowledge"	"synergy of people"
Organization	big and powerful hq. staff use manuals	team-oriented affiliated firms by intrapreneurs	small hq. self-organizing suborganizations
Management Processes	leaders as commanders emphasis on information processing chaos not allowed	leaders as catalysts create organizational knowledge create / amplify chaos / noise	leaders as sponsors create personal information chaos / noise premised
Accumulated Knowledge	explicit computerized / documented	explicit and tacit shared in diverse forms	tacit incarnated in individuals
Weakness	high dependency on top management	human exhaustion lack of overall control of the organization	time consuming difficult to coordinate individuals

Bron: Nonaka 1988⁵⁴

⁵¹ Timo Meynhardt en Jörg Metelmann, 'Pushing the Envelope: Creating Public Value in the Labor Market: An Empirical Study on the Role of Middle Managers' in: *International Journal of Public Administration*, vol. 32, no. 3/4 (2009) 274-312, aldaar 275-276.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ikujiro Nonaka, 'A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation', in: *Organization Science*, vol. 5, no. 1 (1994) 14-37, aldaar 29-32.

⁵⁴ Ibidem, aldaar 31.

Volgens Nonaka is karakteristiek voor middenmanagers in het *middle-up-down management model* hun toegang tot het topmanagement, gecombineerd met hun kennis van operaties in het werkveld. Alle managers van hoog tot laag zijn via horizontale en verticale relaties in dit model medeverantwoordelijk voor het creëren van nieuwe kennis en dus nieuw beleid. Het is een netwerkmodel dat de balans zoekt tussen het topdown model waar het topmanagement praktisch het monopolie heeft op kennis- en beleidvorming - zoals dat eerder het geval was in ambtelijke organisaties - en het bottom up model waarbij de kennis vooral geconcentreerd is bij het lagere management en individuen zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij bepaalde bedrijven die met hun kennis flexibel en dicht op de klant willen zitten.⁵⁵ Middenmanagers in het *middle-up-down management model* vervullen dus een scharnierfunctie in de beleidsvorming tussen de strategie van de organisatie en de dagelijkse activiteiten van die organisatie.⁵⁶ Het wil dan nog wel eens gebeuren dat binnen organisaties middenmanagers in onzekerheid verkeren over wat de juiste verandering is, en welke strategische rol daarbij hoort.⁵⁷ Redenerend in de lijn van Nonaka is naast strategische kennis, een bepaalde mate van vakkennis in ieder geval onontbeerlijk voor een persoon die onderdeel uitmaakt van het lagere middenmanagement. Hoe M1 en M2 hierover denken zal ook aan bod komen in het volgende hoofdstuk dat dieper ingaat op de relatie tussen manager en fiscale professional.

Wat lager, midden en hoger management is binnen de Belastingdienst is overigens niet altijd even goed te duiden. Zo dienden de teamleiders van M2 als laagste managementlaag vanaf 2003 de werkvloer aan te sturen, maar moesten zij tegelijkertijd ook heel projectmatig bezig zijn, ook op landelijk niveau, met taken die eerder in het segment van het middenmanagement vallen. Het regionale topmanagement van M1 had zowel regionale als landelijke taken waarmee deze zowel taken in het hogere als het middenkader vervulde. Nonaka geeft aan in de tabel dat de grootste risico's van het *middle-up-down management model* een overbelasting van personeel en een gebrek aan controle over de organisatie zijn.⁵⁸ In het licht van het opsporen van bedoelde en onbedoelde gevolgen van de reorganisatie van 2003 wordt er in de volgende hoofdstukken ook rekening gehouden met de vraag in hoeverre de risico's van overbelasting en gebrek aan controle werkelijkheid zijn geworden binnen de dienst in de ogen van het middenmanagement. Het streven naar de platte organisatie heeft zo zijn sporen nagelaten in de relatie tussen manager en fiscale professional.

⁵⁵ Ikujiro Nonaka, 'A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation', in: *Organization Science*, vol. 5, no. 1 (1994) 14-37, aldaar 29-32.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Meynhard en Metelmann, 'Pushing the Envelope' in: *International Journal of Public Administration* 32 (2009) 274-312, aldaar 294.

⁵⁸ Ibidem.

2. De relatie tussen managers en professionals

2.1. De Belastingdienst als netwerkorganisatie

De netwerkorganisatie zoals die in de loop der jaren is ontstaan binnen de Belastingdienst heeft zoals gezegd geleid tot een platte organisatie waarbij zowel medewerkers als managers de lijntjes tussen de bestuurslagen als kort ervaren. Hiërarchie wordt weinig tot niet gevoeld, maar toch geven medewerkers aan dat zij een zekere afstand voelen tot het management, dat toch wel gezien wordt als een eigen wereld. Dat er een zekere distantie tussen beide werelden wordt ervaren is gezien de hoeveelheid literatuur die geproduceerd wordt over de wereld van het management, niet onlogisch. In de wereld van het management is sociale en strategische kennis bovengemiddeld belangrijk in vergelijking met de wereld van professionals waar gedetailleerdere vakspecifieke vaardigheden meer gewicht in de schaal leggen. Opvallend is echter wel dat juist de reorganisatie van 2003 tot doel had de platte netwerkorganisatie te voltooien, en daarmee in theorie ook de gevoelde afstand van de medewerker tot het management te verkleinen. Maar een beleidsanalyse uit 2006 geeft juist aan dat deze reorganisatie de gevoelde afstand van de medewerker tot het management vergroot heeft.⁵⁹ Amsterdamse ZGO medewerkers bevestigden dit beeld in de oorspronkelijke leergeschiedenis van afgelopen jaar, al gaf de personeelsmonitor uit 2009 aan dat de waardering voor teamleiders van medewerkers weer wat gestegen is en men positief is over de laagdrempeligheid.⁶⁰

De vraag is dan hoe het management zelf aankijkt tegen zijn relatie met de professionals sinds 2003. Zowel M1 als M2 managers in de segmenten MGO en ZGO bevestigen dat ook in hun ogen de laatste jaren het management eerder verder dan dichterbij de medewerker is komen te staan. De vele neventaken van zowel M1 als M2 managers in het netwerkmodel bleken wel degelijk hun uitwerkingen te hebben gehad op hun aansturende taken:

“Als je wat wil bij deze baas, dan moet je natuurlijk op een gegeven moment laten zien dat je wat kan. Dus het heeft ook een positieve kant....maar de manier van sturen met al die tafeltjes die had tot gevolg dat wij natuurlijk wel heel veel bezig waren.” - M2'er ZGO

⁵⁹ Belastingdienst, *De reorganisatie Belastingdienst 2003* 11-12.

⁶⁰ Belastingdienst, *Personeelsmonitor 2009* (juni 2009) 7.

Hoeveel petten moet je opzetten om te kunnen netwerken?

“De netwerkorganisatie...op sommige terreinen heeft die heel goed gewerkt, in de techniek, in de kennisgroepen, coördinatiegroepen, die hebben het best goed gedaan...mensen leven in netwerken dus dat was op zich wel een goed element...we krijgen gewoon wel een veel logischere inrichting.” - *M2'er ZGO*

Beleid maken en aansturen, kan dat tegelijkertijd?

“Beide functies op zich daar kon je wel een week mee vullen... Je bent altijd aan het schipperen met je tijd... De combinatie vond ik niet wenselijk...” - *M1'er MGO/ZGO*

“...Dat vond ik ook heel complex hoor die landelijke taken want dan heb je ook nergens tijd voor...De gemiddelde manager daar is dat te veel voor.” - *M2'er MGO*

De uitwisseling van kennis tussen - en binnen - de managementlagen verbeterde wel degelijk met de invoer van het netwerkmodel, zoals bedoeld was. Onbedoeld gevolg bleek echter toch een overbelasting van de gemiddelde teamleider door de vele neventaken. De directe aansturing van ondergeschikte managers en medewerkers had hier qua intensiteit wel degelijk onder te leiden zoals werd toegegeven door de meeste M1'ers en M2'ers. Managers doen deze uitspraken natuurlijk achteraf. Met de kennis van nu, en nadat het ministerie al besloten heeft wat meer lijn in de organisatie te brengen met de invoering van een kantoor Blauw, is het makkelijker om kritiek te uiten. Het is nu makkelijker om te zeggen dat een plat netwerkmodel met mogelijkheden, invloeden en vrijheden voor iedereen ook zijn grenzen heeft. Ten tijde van de invoering in 2003 klonk bij M1'ers en M2'ers en ook Blauwe voorzitters vooral enthousiasme over het concept. Logisch, er ging een wereld voor ze open, al konden de motieven per individu verschillen:

“Je wordt een baasje, zit een politieke dimensie aan, je positie, verdere loopbaandingen, je gaat je bemoeien met wat ik dan de managementgame noem, dat spel van hier zestig, en landelijk bij ZGO zijn dat een stuk veertig teamleiders die met elkaar beleid bepalen...Dan heb je, je projecten en we hebben een probleem dus een werkgroep. Daar kan je, je behoorlijk in verliezen” - *M2'er ZGO*

Wat is belangrijker voor een manager, netwerken of mensen aansturen?

“De schaalgrote is denk ik te groot om hem zo los te laten zoals we hebben gedaan want het idee was dat het zich daaronder wel zo organiseert dat er alleen maar goede dingen uitkomen. Dat is een heel positief mensbeeld waarin ik heel erg geloof, maar waarbij toch nog wel een aantal structuren nodig geweest zouden zijn om het helemaal goed te laten werken.– *M1’er MGO/ZGO*”

“Nu chargeer ik heel erg hé, maar wij waren met de managementgame bezig en de mensen waren gewoon aan het werk en die pikten uit de besluitvorming wat ze wel prima vonden. Zo nu en dan haalden ze ook nog wel de kwantitatieve doelstellingen, maar zelfs dat was lastig...” - *M2’er ZGO*

Ondanks de negatieve geluiden van de kant van de medewerkers ten aanzien van de reorganisatie van 2003 heeft de invoering van de netwerkorganisatie *de facto* voor medewerkers qua vrijheid zeker niet louter negatief gewerkt. Het was dan wel een reorganisatie die vooral het management aanging, maar een direct gevolg van het concept van zelfsturing, decentralisme en de neventaken van M1’ers en M2’ers was dat medewerkers zelf ook een grote mate van vrijheid hadden bij de invulling van hun werk. Het is dan wel zo dat de ene medewerker meer sturing nodig heeft dan de ander, maar voor een segment als ZGO en ook MGO met kwalitatief hoogwaardig personeel in de individuele klantbehandeling is dat een ander verhaal, zoals medewerkers zelf, maar ook managers die ze die vrijheid gegeven hebben aangeven:

“We zijn natuurlijk een klein clubje met relatief natuurlijk zeer hoogwaardig personeel...en ik heb het idee dat vanuit M1 dat clubje van ons gezien wordt als van die kunnen dat zelf wel organiseren. Dus wij hebben toch niet heel veel te maken met sturing vanuit M1. Dat klinkt aan de ene kant een beetje arrogant wellicht, maar ik bedoel we kunnen onze zaakjes wel regelen...”
- *M2’er ZGO*

Welk segment kan beter met vrijheid omgaan MGO/ZGO of MKB?

“...De KC’ers zijn allemaal hoger opgeleid dus daar mag je eigenlijk heel veel zelfstandigheid van verwachten.” - *M2’er MGO*

“Als ik naar de wereld van ZGO kijk dan vind ik dat je de lat ook heel hoog mag leggen voor de inspecteurs...die zijn hoog opgeleid daarvan mag je een brede scope vragen... Maar als je meer naar de wereld van Particulieren, MKB kijkt dan kan je het nog wel inspecteur noemen maar dan zijn dat geen academisch geschoolde medewerkers meer...dan ben ik ook wat coulanter in wat zij zich mogen permitteren. Dus dan zal je meer zeggen die manager moet het voor elkaar krijgen.” – *M1'er ZGO*

Dat het ingevoerde netwerkmodel een grote mate van vrijheid met zich meebracht voor zowel managers als medewerkers is bij dezen bevestigd. De uitwisseling van kennis tussen managers werd makkelijker door de tafeltjesfilosofie, maar daardoor was er minder tijd voor de aansturing van teamleiders en medewerkers. Dit terwijl het doel van de reorganisatie was om het management dichter op de uitvoer te krijgen. Zowel M1'ers als M2'ers hebben zich in toenemende mate in hun eigen wereld bewogen wat dus als een onbedoeld gevolg van de reorganisatie van 2003 bestempeld kan worden. Belangrijk hierbij is wel dat er onderscheid gemaakt dient te worden tussen de verschillende segmenten. Managers en medewerkers in het segment MGO/ZGO kunnen zich naar eigen zeggen meer vrijheid veroorloven vanwege de gemiddeld hogere opleidingsgraad in dit segment.

2.2. Sociaal-maatschappelijke sturing versus fiscale sturing

Zowel medewerkers als managers van ZGO/MGO zien hun afdeling als een segment waar kwalitatief hoogwaardig werk geleverd wordt. Daar hoort een adequate manager bij die verstand heeft van zaken. Door maatschappelijke veranderingen, een nieuwe manier van toezicht en de ontwikkeling van de netwerkorganisatie met collegiale besturen zijn sociale vaardigheden voor managers bij de Belastingdienst in toenemende mate belangrijk geworden. De dienst heeft in dit proces ook veel managers van buitenaf aangetrokken. Echter de roep om meer vakkennis voor leidinggevenden bleek in de oorspronkelijke leergeschiedenis een belangrijke kwestie bij medewerkers sinds een aantal jaren. Ook de organisatiedeskundige Meindert Brunia - oud-medewerker en medevormgever van veranderprocessen binnen de

dienst van 1985 tot 2000 - signaleert een grotere roep om vakkennis bij de operationele managers in de wereld van het overheidstoezicht.⁶¹

Voor de segmenten MGO en ZGO geven managers aan dat een bepaalde mate van vakkennis, zowel voor M1 als M2, onontbeerlijk is bij de uitoefening van hun functie. Aangezien bij andere segmenten zoals MKB veel meer in processen gewerkt wordt lijkt het daar wat anders te liggen. Desalniettemin is de roep om fiscale sturing ook bij de managers wel degelijk aanwezig:

“Iemand die niet van fiscale sturing is die kan beter maar wat anders gaan doen omdat een medewerker daar gewoon niet op zit te wachten, op praatjes over het voetbal en hoe het thuis allemaal was. Vind hij ook leuk, maar dat mag maandagochtend tussen 9 en 10 ofzo, en verder moet hij van het werk zijn.”

- *Oud-voorzitter regio X.*

“Dan maakt het wel een beetje uit wat voor team je leidinggeeft dus in die zin zitten er wel nuances in het verhaal. Als jij leidinggeeft aan een team ZGO of MGO waar echt hele ingewikkelde fiscale problemen kunnen spelen, daar zou ik niet snel een niet-fiscalist opzetten.”

- *M1'er MGO/ZGO*

Wat is belangrijker voor een manager, *social skills* of vakkennis?

“Je moet de taal kunnen spreken van de mensen waar je leiding aan geeft. Dat hoeft niet per se te zijn dat je zelf fiscalist moet zijn...maar dat je wel de items heel goed moet snappen waar het bij de mensen omgaat...ik denk wel dat als een teamleider minder van het vak is dat die dan ook meer op afstand gezet wordt en dat er andere mechanismen gaan werken en meer in het horizontale.”- *M1'er MGO/ZGO*

“Het gaat altijd met golfbewegingen. De ene periode hoef je als manager niks van het werk af te weten als je maar gewoon groepen kunt aansturen. Nu zie je toch de tendens weer meer naar die inhoud toe.”

- *M2'er ZGO*

⁶¹ Meindert Brunia, *Leidinggeven met een tic. Het bijzondere van het leidinggeven aan toezichthouders, inspecteurs en controleurs* (Deventer 2007) 108-116.

De managementstijl bij de Belastingdienst was de laatste jaren dus wat minder gericht op de directe aansturing van de vaktechniek, maar op de organisatie op zich en de aanpassing van de dienst aan de maatschappij. De meewerkend voorman die als teamleider naast het leidinggeven ook nog deelnam aan de uitvoering van het fiscale werk was verdwenen. Het is een algemene tendens zoals zich deze ook in het bedrijfsleven heeft voltrokken en in de lijn van het conjunctuurdenken komt daar na enige tijd logischerwijs reactie op. Zelfs bij een voetbalclub als Ajax zie je nu de professional bij uitstek, Johan Cruyff, grote kritiek uiten op het management vanwege het gebrek aan feeling met het vak voetbal. Wanneer het management van het werk dreigt af te drijven door welke omstandigheid dan ook is het in het algemeen zo dat het ook een verminderde creativiteit toont en een grotere nadruk gaat leggen op processen, protocollen en aantallen ofwel resultaten.⁶² Bij drukbezette M1 en M2 managers MGO/ZGO met een fiscale achtergrond was dat niet anders:

Wat was de laatste jaren belangrijker binnen de dienst, aantallen halen of vakwerk leveren?

“Medewerkers in de praktijk hadden zoiets van ‘wat heb ik aan die teamleider, die zit de hele dag in zijn hok en als ik hem spreek gaat het alleen maar over het feit dat ik de aantallen niet gehaald heb en voor de rest is er van interesse geen sprake’. Ik chargeer, maar dat was toch af en toe wel het geluid wat je hoorde, en soms was dat geluid nog terecht ook.” – *M1'er MGO/ZGO*

“M1 sprak ik niet vaak ook omdat hij het druk had. Hij zei zelf ook wel eens, zou ik meer moeten doen, maar het komt er allemaal niet zo van... Aan de andere kant...M1 weet ook dat hij ons aardig los kon laten... Natuurlijk kijkt hij ook naar de resultaten, zegt hij jullie doen het goed... Vakinhoudelijk hadden we weinig met elkaar.” – *M2'er MGO*

Resultaatgerichtheid is ook binnen een overheidsorganisatie een logische vereiste. Als gewenste resultaten behaald worden door grote onderlinge vrijheden tussen managers en professionals dan is er weinig reden tot klagen. Een manager onderscheidt zich nou eenmaal van een medewerker door zijn of haar leidende en sociale capaciteiten. Pas als kwaliteit en kwantiteit onder de gewenste norm dreigen te geraken is er iets mis. In het geval van de Belastingdienst bevestigen managers dat er de laatste jaren te veel op aantallen is gestuurd en te weinig op de vakinhoud. Niet vanwege een gebrek aan fiscale kennis aangezien bijna alle

⁶² Meynhardt en Metelmann, ‘Pushing the Envelope’ *International Journal of Public Administration* 32 (2009) 289-293.

managers in het segment MGO/ZGO een fiscale achtergrond hebben, maar wel vanwege het tijdgebrek bij die managers. M1'ers en M2'ers waren simpelweg te druk door de dubbele petten die ze ophadden. Kortom, overmatig sturen op aantallen door het management van de Belastingdienst kan als een onbedoeld gevolg van het streven naar de platte organisatie bestempeld worden. Een ongewenste ontwikkeling, zeker in het geval van de Belastingdienst waar een meer directe vaktechnische aansturing van de medewerker gewenst is vanwege de invoer van een nieuw toezichtmodel.

2.3. Horizontaal Toezicht en de relatie tussen manager en fiscale professional

De aanpassing van de Belastingdienst aan de maatschappij had niet alleen een interne reorganisatie als gevolg. Ook de benadering van de belastingplichtige moest gehorizontaliseerd worden, gebaseerd op vertrouwen in plaats van wantrouwen. Voor de gemiddelde medewerker van de Belastingdienst betekent dit een verandering in zijn of haar *Weltanschauung* die niet zomaar gemaakt is. Bij meerdere Amsterdamse werknemers klonken dan ook sceptische geluiden, al vinden de meeste hoogopgeleide inspecteurs en accountants in het segment ZGO het een logische ontwikkeling, al was het maar omdat dit segment landelijk al vijf jaar met HT in de weer is en multinationals zelf ook baat hebben bij een fatsoenlijke belastingheffing zonder negatieve publiciteit. Dat is minder vanzelfsprekend bij andere segmenten die werken met kleinere bedrijven en waar men nu met de omschakeling bezig is. Ook bij Middelgrote Ondernemingen loopt de invoer van HT lang niet altijd even vlotjes:

“...Dat wordt niet door iedereen geaccepteerd (HT)...maar blijf het maar herhalen, één op één gesprekken, onderzoek die klantbehandeling; ‘wat heb je daar gedaan, goh wat heb je weinig gedaan, hoe komt dat nou?’ ‘Ja druk met regelen’, Ik zeg moet je niet regelen, drie maanden moet je gewoon alles doorstempelen. ‘ja, ja, ja’. Als je het maar 36 keer gezegd hebt, bij sommigen, dan dringt het wel een keer door.”

- M2'er MGO

HT, voor elke medewerker weggelegd of is dat afhankelijk van individuele kwaliteiten?

“De ene helft heeft zoiets van ik begrijp het en ik kan het ook volgen en er zijn natuurlijk ook mensen die vanuit hun aard en competenties misschien wat beter passen bij het repressieve deel...We zitten allemaal anders in elkaar, we hebben allemaal andere kwaliteiten en ik ben blij dat er ook een

aantal mensen zijn die gewoon zo nu en dan een heel goed fraudeonderzoek draaien...”
- *M2'er ZGO*

“HT is vertrouwen, willen... Dat willen zit in de houding en dat kunnen moet uit de organisatie blijken. En dat kunnen dat uit de organisatie blijkt, dat is voor de inspecteur pur sang minder makkelijk te snappen dan voor een accountant.” - *M2'er MGO*

Dat niet alle medewerkers even gemakkelijk overstappen op HT is bekend, maar ook managers zetten wel eens hun vraagtekens bij de grenzen van het concept, en dan vooral bij de manier waarop het gebracht wordt. HT wordt logischerwijs in de markt gezet door het hogere management als een filosofie die past bij de maatschappij en de huidige tijdsgeest, maar tegelijkertijd is het zeker ook wel een noodgedwongen filosofie vanwege gebrek aan mankracht. Het is logisch dat het management vooral hamert op de filosofie als beweegreden voor de invoer van HT want als je het gooit op gebrek aan mankracht dan toon je zwakte t.o.v. de buitenwereld en ben je minder geloofwaardig. Maar dit resulteert ook in een enigszins vertekend beeld bij medewerkers en daarmee laat je ruimte voor scepsis en verwarring bij sommigen van hen.

“...Wij moeten accepteren dat er dingen fout gaan want anders dan blijf je regeldruk stapelen...Dat is ook wat medewerkers zich moeten realiseren, je moet niet twee beelden tegenover elkaar zetten waarbij de ene zwaar vertekend is, van ik kan alles op de klassieke manier doen en ik doe niks meer als ik het HT noem. Ja dan snap ik ook wel dat je misschien de voorkeur hebt voor het ene. Nee, je moet eerlijke beelden maken.”
- *M1'er ZGO*

HT als oprechte filosofie of interne marketingstrategie?

“Bij wijzen van spreken kon je ons niet tegenkomen, je kon geen stukken lezen of het ging over Horizontaal Toezicht. Dat hebben we heel bewust gedaan omdat je anders die cultuurverandering niet voor mekaar krijgt, en nu kunnen we ook zelf weer normaliseren door te zeggen, natuurlijk kan je nooit op de hele populatie dat concept loslaten want je hebt nou eenmaal in alle segmenten...heb je ook boefjes, dat wist ik vijf jaar geleden ook echt wel hoor, maar het gaat er even om van

wat probeert je te bereiken...” - *MI'er ZGO*

Dat het relatief succesvolle HT zijn grenzen heeft dat weten veel managers ook wel en zij zien ook wel het gevaar van overaccentuering al staan zij over het algemeen helemaal achter het principe. Tegelijkertijd weet de medewerker van de Belastingdienst veelal uit eigen ervaring dat idealisme en vertrouwen ook zijn grenzen hebben:

Belastingplichtigen vertrouwen, kan dat wel?

“...En dan zie je, als je, je ogen de kost geeft, dat er dingen niet goed gaan. En dan is het moeilijk om een andere weg te kiezen. En die weg die is niet alleen maar vertrouwen, die weg is als het verkeerd gaat, eigenlijk nog harder dan vroeger, gewoon de kop eraf. Want als je dat niet doet dan is die andere die vertrouwt, die de dingen goed doet die zegt ‘dat vind ik allemaal leuk en aardig, maar ik zie dat mijn buurman het niet doet dan houdt het op.’” – *Oud-voorzitter regio X.*

Verticaal toezicht, slechts een spook uit het verleden?

“...Vanaf het begin af aan zeggen we, er komt een moment met zo'n kop in de Telegraaf ‘hoe heeft de Belastingdienst dit bedrijf nou kunnen vertrouwen’ kijkend naar wat zich nu openbaart, en dan hebben we een sterke staatssecretaris nodig die voor het concept blijft staan en sterke managers. En dan hangt het heel erg af hoe het bedrijf reageert...op het moment dat je meteen de gepaste maatregelen neemt en gewoon datgene betaalt wat er betaald moet worden, en boete betaalt die op maat is dan is er in mijn ogen niet zoveel aan de hand...”
– *MI'er ZGO*

’...Ik denk dat er op dit moment sprake is van een verwarring, heeft ook met communicatie te maken, waardoor zelfs mensen die nooit anders dan repressief gewerkt hebben denken dat, dat *not done* is binnen onze organisatie dus die doen het ook gewoon niet meer. Het gebeurt te weinig momenteel, verticaal toezicht... De gulden middenweg, het evenwicht zien te vinden is een vreselijk lastige aangelegenheid.”
– *Oud-voorzitter regio X.*

Horizontaal toezicht heeft dus wel degelijk grenzen. Daarin zijn medewerkers en managers eenstemmig. Het topmanagement heeft besloten om de laatste jaren vol in te zetten op HT om de cultuurverandering die met HT gepaard gaat, te kunnen bewerkstelligen. Een onbedoeld gevolg van dit beleid lijkt een gebrek aan balans tussen horizontaal en verticaal toezicht. De Belastingdienst heeft de taak om een juiste balans te vinden tussen verticaal en horizontaal toezicht ofwel tussen wantrouwen en vertrouwen van de belastingplichtige. Dit houdt concreet in dat verticaal toezicht geïntegreerd dient te worden binnen het concept van HT.

Horizontaal en verticaal toezicht,
onverenigbare tegenpolen of een
winnende combinatie?

“...Het heeft geen zin om tegen een stroom in te roeien die gewoon te sterk is...dus wat wij proberen is gewoon in de *mainstream* wel mee te gaan, maar wel zeg maar dicht bij de fiscale problematiek te blijven en dus met gezond verstand als ware de doctrine toepassen.” – *M2'er ZGO*

“...Niet iedereen hoeft een kloon van een ander te zijn, niet iedereen hoeft even intensief met HT aan de slag. Als je al die competenties maar bij elkaar hebt... We hebben een paar verticale mensen.”
– *M2'er MGO*

“Fiscale sturing is dan voor mij met name ook de keuzes maken... Welke mensen zet ik in voor welke klus en welk effect wil ik daarmee bereiken... je maakt inhoudelijke keuzes.” – *M1'er MGO/ZGO*

De balans vinden binnen het concept van HT zal de komende tijd moeilijk blijven, vooral in de segmenten waar HT nog niet door iedereen geaccepteerd is en waarvoor HT nu ook door de DG is omgeturnd van handreiking tot officiële leidraad. Tegelijkertijd lijkt voor verticaal denkende medewerkers binnen teams wel degelijk toekomst te zijn. Het team moet als geheel het concept HT als uitgangssituatie omarmen, maar verticaal denkende mensen blijven nodig aldus managers. Niet iedere particulier of onderneming is immers volledig te vertrouwen. De fiscale sturing die bij het vinden van de juiste balans tussen horizontaal en verticaal hoort binnen een team van bijvoorbeeld MGO is niet meer die van de klassieke baas die het beste is van al zijn medewerkers in het fiscale vak, maar meer een persoon met, bij voorkeur, globaal vakspecialisme die de juiste balans in de manieren van toezicht strategisch kan toepassen. Verticaal toezicht moet onderdeel worden van het mentale vertrouwensmodel dat HT heet.

Het management realiseert zich in toenemende mate dat er noodgedwongen veel nadruk op vertrouwen is komen te liggen de laatste jaren om de cultuurverandering naar vertrouwen te bewerkstelligen. Nu is het tijd voor bijsturing.

2.4. Kantoor Blauw en de relatie tussen manager en professional

Zoals gezegd is het management in het bedrijfsleven, maar ook bij de Belastingdienst wat verder van het werk af komen te staan door een grotere nadruk op de aanpassing van de organisatie aan de buitenwereld. Maar bij de invoering van een nieuwe werkwijze zoals HT kan het wenselijk zijn om de manager weer wat dichterbij de werkvloer te zetten. Naast het creëren van meer eenduidigheid tussen de regio's, waarover later meer, gaat het Landelijk Kantoor Belastingregio's sturen op de uitvoerende vaktechnische lijn, ofwel onder andere op de uitvoer van HT. Het is nog de vraag wat de daadwerkelijke effecten van de instelling van een dergelijk kantoor zullen zijn op de positie van M1 en M2 managers, ook omdat het in eerste instantie niet om een al te groot kantoor gaat en het de bedoeling is om de netwerkorganisatie in stand te houden. M1'ers lijken zich meer te gaan bezighouden met regionale taken als de aansturing van M2 in plaats van landelijke taken. Verder krijgen ze een duidelijke rol qua segment aangewezen, logischerwijs zouden M2'ers dan ook weer een wat grotere aansturende rol op zich nemen, al zijn de veranderplannen hier niet heel duidelijk over. Managers hebben hier verschillende gedachten over, immers de ene manager is van nature meer van de werkvloer, de ander kijkt eerder omhoog en weer een ander zegt dat er in de praktijk nooit zoveel verandert. Een eenduidig idee op de precieze verandering in de eigen rol is bij MGO/ZGO teamleiders in ieder geval vooralsnog niet aanwezig:

Is de teamleider van de toekomst
netwerkmanager of meewerkend
voorman?

“Ik denk zelf dat het best bijzonder gaat worden de komende periode...Als ik zo de bestuurlijke stukken lees... Het geldt voor M2'ers, maar vooral voor M1'ers, als jij goed bent op de inhoud...dan mag jij natuurlijk hartstikke bijdragen aan beleidsvorming... alleen het wordt wel helder dat zijn niet meer degene zijn die in formele zin het uitmaken. Ze zitten niet meer in portefeuilles landelijk...” – *M2'er ZGO*

“Ik denk dat het de geleidelijke ontwikkeling is dat je ook wat meer de kant van de meewerkend voorman opgaat, en dan met name, wat mij betreft zeker op het terrein van Horizontaal Toezicht. Dat is nieuw voor de medewerker... Het betekent ook dat de teamleider in het contact met de klant daar veel dichterbij gaat zitten.” – *M2'er MGO*

“...Ietsje meer sjabloonmatig is wel de verwachting dat, dat er wel weer in komt. Dat

betekent in theorie dat de teamleider meer tijd zou kunnen moeten hebben voor zijn medewerkers, alleen ik heb daar zelf niet een overspannen hoge verwachting van want dat heeft toch een hele eigen dynamiek dat kun je niet allemaal organiseren. De wereld is ingewikkelder, medewerkers hebben met veel meer dingen te maken dan vroeger...”

- *M1'er MGO/ZGO*

En de medewerker, is die net zo druk in de weer met de veranderplannen als de manager?

“Met de nieuwe structuur (kantoor Blauw) toen die kwam gingen ze (medewerkers) meteen tellen of het niet weer was uitgebreid wat er boven hun kwam, of het wel efficiënt was... Voor de rest maakt het ze niet veel uit. Dat ik een andere baas krijg en dat het eigenlijk heel veel van invloed kan zijn op hun werk omdat hij mijn vrijheid bepaalt en ik die vrijheid weer kan. doorgeven, nee...dat realiseren ze zich niet eens.” – *M2'er MGO*

Of veel zal veranderen in de relatie tussen manager en de fiscale professional van MGO/ZGO met de nieuwe veranderplannen, dat is nog de vraag. Wat wel een feit is, is dat veranderingen in de organisatie over het algemeen per definitie met enige scepsis worden bekeken door de medewerker. Professionalisme en strategisch denken willen dan nog wel eens botsen, maar vooral de onzekerheid kan voor wanklanken zorgen. De laatste reorganisatie bij de Belastingdienst van 2003 werd door de medewerkers vooral als een bestuurlijke reorganisatie van het management gezien en daarmee werd deze toch vooral als ver van mijn bed show gezien, terwijl het gevolg toch zou zijn dat de medewerker in het MGO/ZGO segment meer autonomie verwierf door de vele neventaken van managers. Die vele neventaken in het streven naar de platte organisatie zorgde voor het onbedoelde gevolg van overbelaste middenmanagers en een gebrek aan vaktechnische sturing. De Belastingdienst lijkt met de centralisatietendens in de veranderplannen dit onbedoelde gevolg te willen tegengaan zonder daarbij de voordelen van de netwerkorganisatie te niet te doen.

2.5. Conclusie

Vele MGO/ZGO managers met een hart voor de publieke zaak hebben zich laten meevoeren door de reorganisatie *Belastingdienst Straks* vanwege een stuk idealisme, bijkomende mogelijkheden en de flow van succes waarin de organisatie zat in 2003. Het idealistische concept van zelfsturing met neventaken en verantwoordelijkheden voor iedereen, in de wens tot de creatie van een zo plat mogelijke Belastingdienst kende in de praktijk zijn grenzen. Dit mentale model, dat een grote mate van vrijheid combineerde met het gelijkheidsideaal bleef niet beperkt tot de manager. Ook de medewerker had veel autonomie in zijn of haar werkwijze. De vrijheid voor zowel de middenmanagementlagen als de werkvloer heeft de invoer van het nieuwe toezichtmodel van het topmanagement zeker niet bespoedigd.

Vrijheid heeft zo zijn grenzen, maar de succesvolle informele cultuur binnen de dienst verblindde de medewerkers en managers min of meer voor het onbedoelde gevolg, namelijk dat de effectieve ruimte tussen manager en medewerker door de onderlinge vrijheid juist vergroot is. Zoals ook al aangetoond in de oorspronkelijke leergeschiedenis gingen managers en fiscale professionals zich beide meer concentreren op hun eigen wereld. De vaktechnische aansturing was door gebrek aan tijd bij M1'ers en M2'ers niet altijd optimaal. De overbelaste middenmanager die overmatig aanstuurt op aantallen was een onbedoeld gevolg van het streven naar de platte organisatie. Dit beeld bevestigt deels de theorie van Nonaka. Hij geeft namelijk aan dat een gebrek aan controle en overbelasting van personen binnen de organisatie mogelijke gevaren zijn van het netwerkmodel.

Feit is wel dat het streven naar de platte organisatie uiterst succesvol is gebleken in het versterken van de informele sfeer binnen de dienst. Wanneer contact tussen manager en medewerker nodig gevonden werd, dan kwam dat contact ook gemakkelijk tot stand. Alleen met de invoer van een nieuw toezichtmodel lijkt dit soms niet voldoende. De invoering van HT vergt een dusdanige omslag in het denken van vooral de fiscale professional, maar ook van de manager, dat een strakkere vaktechnische aansturing nodig lijkt. Daarbij moet de dienst oppassen dat HT niet een dusdanig mentaal model wordt waarin verticaal toezicht ondergesneeuwd raakt. Het kan in dat licht haast niet anders of zowel M1 als de teamleider moet dichter op de professional staan om strategische sturing te verlenen in de afwisselende toepassing van horizontaal en verticaal toezicht waarbij strategische sturing een combinatie is van fiscaalinhoudelijke en sociale sturing. Een volledig doorgevoerd netwerkmodel zoals voor ogen stond in 2003 lijkt voor deze cultuuromslag in toezicht in ieder geval niet toereikend aangezien het te vrijblijvend is. De instelling van een extra bestuurslaag met een regisseursrol in de uitvoer lijkt in eerste instantie dan ook een logische ontwikkeling.

3. De Belastingregio's en de relatie tussen manager en professional

3.1. Cultuur- en perceptieverschillen van alle dagen

Regionale verschillen zijn eeuwenoud. Dit zal op een of andere wijze ook zijn doorwerking hebben in de Belastingdienst, althans in ieder geval in de verschillende percepties binnen de dienst. Zo voelen Amsterdamse medewerkers zich voorloper, met name gevoed vanuit het idee dat zij in een dynamischere omgeving werken met complexere en grotere zaken dan mensen in de provincie. Zij nemen de rest op sleeptouw, althans zo ervaren zij dat. Randstedelingen ervaren wellicht ook meer de noodzaak om veranderingen door te voeren dan bijvoorbeeld de meer perifere regio's, maar omgekeerd hoeven medewerkers in de provincie niet te vinden dat zij dwarsliggen als zij de druk tot verandering niet voelen. Het decentrale bestuursmodel dat bestond sinds 2003 gaf de regio's ook veel vrijheid om organisatorisch te werken naar eigen goeddunken. Door processen samen te laten komen in één regio, maar de lokale kantoren tegelijkertijd te behouden was het de bedoeling om tot een evenwichtiger rechtshandavingsniveau tussen de doelgroepen te komen. Daarnaast zou de uitwisseling van kennis van branches en doelgroepen gemakkelijker worden. Grotere regio's zouden de inzet van de benodigde capaciteit op een proces beter op maat kunnen bepalen, zowel op regionaal, als lokaal niveau. De vraag is dan wat de gevolgen waren van de instelling van autonome regio's voor de relatie tussen medewerker en middenmanager. Maar allereerst terug naar de mentaliteit. Managers in de regio's buiten Amsterdam hebben zo hun eigen mening over regionale verschillen op dit gebied:

“Amsterdam en Rijnmond zijn dynamische kantoren waar een behoorlijke mate van veranderingsgezindheid inzet waardoor je dus sneller krijgt dat als je iets nieuws wilt proberen dat er mensen opspringen van ‘leuk we gaan weer eens wat anders doen en mij heb je’, terwijl mogelijk een aantal anderen de kat uit de boom kijken.”

- *Manager ZGO Rotterdam-Rijnmond*

Randstad als voorloper, is dat wel zo?

“De Randstad weet het altijd beter, dat soort beelden is er altijd wel. Hier zeggen ze dan die eigenwijze Amsterdammers en Rotterdammers, altijd hun bek vooraan. Dan hebben ze een prachtig verhaal in een vergadering over hoe ze het allemaal doen, maar als je achter de voordeur kijkt dan lijken

ze het net zo te doen alleen wij zijn wat te bescheiden in onze presentatie.”
- *Manager MGO/ZGO Noord*

De Randstedelijke regio's staan binnen de gehele Belastingdienst bekend als veranderingsgezinde regio's. Als er dan discussie is tussen regio's, gaat dat meestal over de vraag in hoeverre verandering gewenst is. Stilstand is achteruitgang, maar verandering kent ook zijn grenzen:

“...De twee grootste ZGO kantoren zijn Amsterdam en Rijnmond...dus dat betekent dat je van ons mag verwachten dat wij het goede voorbeeld geven... Als je duidelijk bent naar die ander van ik verwacht wel van je dat je het gaat doen, je krijgt even tijd want die hebben we ons zelf ook gegund die krijg jij ook. Dan zie je dat die ontwikkeling ook daar op gang komt”

Zijn hardlopers doodlopers of voorlopers?

- *Manager Rotterdam-Rijnmond*

“Ze hebben heel veel dingen bedacht, daarin zijn ze heel snel gegaan... Ik denk als ze er langer over hadden nagedacht en meerderen hadden meegenomen dan waren er ook wel andere beslissingen genomen. Persoonlijk kan ik trouwens heel goed met mensen uit Amsterdam, maar als ze hier binnenkomen dan heb ik op de werkvloer wel weer wat uit te leggen...”

- *Manager Utrecht-Gooi*

3.2. De regio als koninkrijk

De verschillende percepties binnen de Belastingdienst komen niet alleen vanuit de culturele verschillen voort, maar lijken dus ook wel degelijk te maken met de inrichting van de interne structuur van de dienst. Zoals gezegd, de regio had veel vrijheid in de manier van werken. In dit licht is het ook niet onlogisch dat Amsterdamse medewerkers aangaven dat er in toenemende mate een verschil in organisatie en werkwijze aan het ontstaan was tussen regio's. Nu inmiddels door het ministerie besloten is tot een kleine centralisatie met de instelling van een Landelijk Kantoor Belastingregio's die meer eenduidigheid tussen de regio's voor ogen heeft is het eerder geschetste beeld in de oorspronkelijke leergeschiedenis van organisatorische regioverschillen bevestigd. Het regionaal management had namelijk

onder het mom van zelfsturing *carte blanche* voor de organisatie gekregen, en voelde zich als kind in een snoepwinkel. Tijd voor reflectie:

Hoe verhoudt het decentrale bestuursmodel zich tot de centrale sturing vanuit Den Haag?

“Dat was voor vrijbuiters onder ons fantastisch! Kon je gewoon je eigen regio inrichten. Ik heb het zelf ook gedaan... Je buurman deed het anders en mensen konden daar ook wel een beetje terecht naar verwijzen natuurlijk... Dat maakte ook het organiseren binnen je eigen regio wel lastig...” – *Oud-voorzitter regio X.*

Waar ligt de grens van decentralisatie?

“Dertien regio’s die geen geheel waren. Voor de individuele klantbehandeling was dat denk ik iets minder want daar waren landelijke sturingsgroepen op... MKB segmenten waren veel zelfstandiger ingericht...je kunt postcodeteams hebben, je kunt middelteams hebben ... En dat betekent dus als je een landelijk project krijgt en de regio’s zijn anders ingericht dan kun je het heel moeilijk wegzetten... Dat was ook een bewust iets van de vorige reorganisatie. Het moest allemaal vanuit de werkvloer.”
– *Manager Utrecht-Gooi*

“Het is uit elkaar gegroeid in die periode en ik denk dat ondanks het feit dat mensen in beginsel gewoon graag veel vrijheid hebben, heeft iedereen ook iemand die vrijheid wil nog wel een stukje *guidance* nodig en die is er niet dus niet echt geweest.”
– *Oud-voorzitter regio X.*

Organisatorische verschillen zijn op zich natuurlijk geen probleem, aangezien daar ook bewust voor gekozen is in 2003. Het wierp ook wel zijn vruchten af doordat de integrale procesbenadering (heffing, inning, controle) per doelgroep binnen dezelfde regio een goede zet bleek. Verder werd informatie binnen regio’s inderdaad beter uitgewisseld zoals al aangetoond in het vorige hoofdstuk. Maar de integrale procesbenadering werd niet overal doorgevoerd zoals het ministerie in Den Haag bedoeld had. In het bijzonder bij het MKB waar in sommige gevallen de teams zelfs zijn teruggegaan naar de situatie van voor 1990, namelijk inspectie per middel. Dit kan nooit de bedoeling zijn geweest omdat die methode met succes vaarwel is gezegd. Het werd allemaal getolereerd door de toenmalige DG, Jenny Thunnissen vanuit het idealistische *bottom-up* denken waarbij naar verluidt sommige regio’s

bewust hun kop in de wind sloegen ‘om Jenny te pesten’ aldus een anonieme bron op het symposium van de VHMF.

Landelijke communicatie en afstemming in bijvoorbeeld een Groepsraad waar alle voorzitters van de regio’s medeverantwoordelijk zijn voor lange termijn beleidsvorming, wordt wel degelijk lastiger als de regio veel inspraak krijgt:

De Groepsraad, werkbare of onwerkbare bestuursvorm naar regio?

“De verschillen werden gewoon geaccepteerd, dat is wel iets heel bijzonders... Tot 2006 is de Belastingdienst denk ik een van de meest succesvolle, zo niet de succesvolste overheidsorganisatie geweest. Want ondanks het feit dat het verschillend was, je kan een doel natuurlijk ook op verschillende manieren bereiken. Als je echt fantastische methodes hebt dat kan, zeker in de beginperiode.”

– *Oud-voorzitter regio X.*

“En het was lastig om in een collectief van dertien, gelijkwaardige ego’s, knopen door te hakken... Het is erg gericht op consensus in plaats van het elkaar aanspreken op dingen... Altijd wel argumenten, en die zijn ook voor een deel valide, om toch net even een slagje anders te doen. En vaak was de besluitvorming ook niet zo helder geformuleerd dus bood het allerlei ruimte.”

– *Manager Noord*

3.3. Regioverschillen en de klantbenadering door medewerkers en managers

Het decentrale model heeft dus zeker zijn voordelen en zo lang er ook geen pijn wordt geleden door organisatorische verschillen kunnen deze gerust blijven bestaan. Echter naar verloop van tijd wordt de onderlinge afstemming steeds lastiger. Dit geldt niet zozeer voor het segment ZGO aangezien daar ook de laatste jaren veel landelijk op gestuurd is via de kennisgroep ZGO. Een concept als HT bijvoorbeeld is in dat segment al langere tijd gemeengoed. MKB is een concreet voorbeeld van een segment waar wel verschillen zijn opgetreden in de teamindelingen en de benadering van de klant. Er waren regio’s, binnen het MKB segment, die hun teams hadden ingericht op basis van een branche-indeling. Er waren ook regio’s die het team hadden ingericht op basis van proces. Dan had je kantoortoetsteams, veldtoetsteams en inningsteams. Daarnaast had je nog weer een derde variant die was gericht

op het belastingmiddel. Inspectie per middel, een methode die vanaf 1990 al met succes vaarwel was gezegd. “Alle varianten, als je naar alle dertien regio’s keek, zag je langskomen” aldus een MI’er.

Het werd allemaal getolereerd door het ministerie in Den Haag. Hoewel je zo op verschillende manieren kunt werken, gaan naar verloop van tijd de verschillen dan toch knellen. Zeker voor een publieke dienst die graag eenduidig naar buiten wil optreden is dat een onbedoeld gevolg. Zo is bijvoorbeeld de nieuwe toezichtsvorm HT niet overal even snel doorgevoerd. Zo was de regio Noord een pionier in de vorming van aparte MGO teams, maar raakte zij daardoor weer wat achterop bij de invoer van HT:

“Daar waar mensen zeg maar de laatste jaren hun MGO team van de grond hebben getild en vanaf het begin het MGO team ook hebben geplaatst in de context van Horizontaal Toezicht zag je dat de ontwikkeling sneller ging dan bij ons waar we vanuit een oude, op zich goed draaiende organisatie de slag moesten maken.”

- *Manager Noord*

Regioverschil in HT, hoe kan dat? Waar was de sturende manager?

“Het zal een beetje invloed ook hebben van hoe de bepalende mensen binnen de regio er uit zien. Kijk als je veel sceptici hebt op een management zal het denk ik lastiger zijn dan wanneer je binnen management of buiten management mensen hebben die dat ook met verve verdedigen...”

- *Manager Utrecht-Gooi*

En wat je dan ook nog ziet is dat ons MGO relatief goed in zijn mensen, kwalitatief en kwantitatief, dus ook de druk om zeg maar op een andere manier te werken wat minder ervoer, dus wat meer nog op de oude ambachtelijke manier dat nog kon doen. Ik chargeer nu weer, maar...”

- *Manager Noord*

Een verschil in benadering van de klant wil nog niet zeggen dat de wet op eenheid van beleid en uitvoering op enige wijze officieel geschonden wordt. Zolang belastingplichtigen voor de wet gelijk behandeld worden is in theorie op dat gebied niets aan de hand. Maar feit is dus wel dat de klantbenadering van de belastingplichtige wel degelijk kan verschillen waarmee eenheid van beleid op de lange termijn misschien niet meer zo gewaarborgd is als eerder:

Hoe verhouden regioverschillen bij een rijksdienst als de Belastingdienst zich tot het gelijkheidsbeginsel?

“...Als je het verschil hebt dat de ene wat meer geloofd in HT en verder is in die ontwikkeling is dan de ander dat wil niet zeggen dat daarmee eenheid van beleid en uitvoering doorbroken wordt. Dan wordt er meer nog op de klassieke manier gewerkt dat is niet gezegd dat, dat tot een foute aanslag leidt.”

- *Manager Rotterdam-Rijnmond*

“Daar gaat het toch eigenlijk om, om rechtsgelijkheid en om een redelijke toepassing van de wet die voor iedereen gelijk moet zijn. Maar of nou uiteindelijk achter de voordeur de Belastingdienst alles hetzelfde heeft geregeld? Het is voor mij zeer de vraag of dat nou zo belangrijk is.”

- *Manager Utrecht-Gooi*

Wat moet de klant wel niet denken?

“Dat is ook de klacht die momenteel vanuit de advieswereld komt...die willen graag hun klanten adviseren op alles wat de Belastingdienst wil en die klagen nu dat de Belastingdienst soms niet weet wat ze wil en dat inderdaad in de ene regio de Belastinginspecteur veel meer verlangt van de klant dan in een andere regio.”

- *Manager Utrecht-Gooi*

“Zo extreem zal de situatie niet heel snel zijn omdat wij overal hebben gezegd: als die klant het wil dan doen wij het ook. Dus het initiatief gaat uit van de klant. We kunnen niet in één beweging met alle klanten die omslag maken omdat wij onze medewerkers gewoon geleidelijk aan daarvoor klaar moeten stomen...Dat is ook ons eerlijke verhaal naar buiten toe. Nu is het de kunst om die kantoren die wat achterlopen erbij te houden...”

- *Manager Rotterdam-Rijnmond*

Het regioverschil in klantbenadering heeft juridisch gezien tot dusver geen problemen opgeleverd, maar politiek gezien lijkt de grens bereikt. De instelling van een Landelijk Kantoor Belastingregio's door het ministerie in Den Haag is daar het bewijs van. Het 'kantoor Blauw' heeft immers o.a. het doel om meer lijn te brengen in de vaktechnische aansturing.

3.4. Conclusie

Met de reorganisatie van 2003 is er niet alleen een grotere vrijheid tot stand gekomen voor de verschillende managementlagen en de fiscale professional zoals beschreven in hoofdstuk 1. De regio's hebben ook een hoge mate van onderlinge autonomie gehad in de eigen manier van organiseren en werken. Op de vraag wat de gevolgen waren van de instelling van autonome regio's voor de relatie tussen medewerker en middenmanager kan gezegd worden dat deze relatie daardoor per regio ook verschilde. Teamindelingen naar doelgroep, belastingmiddel etc. en daarmee de manier van werken van medewerkers en managers kon dus per regio verschillen waarbij de ene regio wat vooruitstrevender te werk ging en de ander weer wat meer 'ambachtelijk' werkte. Het lag vaak maar net aan de opvattingen van het regionale management. Het leverde in de beginperiode ook zeker geen onverdeeld negatieve reacties op, er leiden immers meerdere wegen naar Rome waarbij Rome in dit geval een fatsoenlijke, voor de wet correcte belastingheffing inhoudt, al kan een belastingheffing per middel nooit de bedoeling zijn geweest na de succesvolle afschaffing van deze werkwijze in 1990. Een inspectie per middel is een voorbeeld van een onbedoeld gevolg van de hoge mate van tolerantie die er was vanuit het ministerie voor een afwijkende werkwijze in het MKB segment. De segmenten ZGO en MGO werden meer landelijk gestuurd, al kende de klantbenadering bij MGO ook zeker verschillen per regio.

De verschillende regionale managementteams accepteerden de organisatorische verschillen van elkaar, ook al konden medewerkers nog wel eens verwijzen naar een andere regio als zaken daar beter of anders geregeld waren. Die acceptatie is niet zo bijzonder, want welke regionale topmanager wil nou niet een hoge mate van autonomie in zijn regio? Daar zit ook tegelijkertijd de knel in op lange termijn want hoe langer regio's verschillend van elkaar werken, hoe moeilijker landelijke afstemming wordt. Een mentaal model van vrijheid blijheid kan zo langzamerhand een blinde vlek creëren in de vorm van gebrek aan eenduidigheid en centrale sturing vanuit het (top)management. De regioverschillen in de relatie van managers en medewerkers met klant op gebied van toezicht zijn maar tot op een bepaalde hoogte toepasbaar bij een rijksdienst als de Belastingdienst, al was een HT-traject binnen MGO/ZGO voor iedere onderneming wel toegankelijk indien gewenst door de klant. Inspecteurs en managers geven aan dat eenheid van beleid en uitvoering voor de wet niet in gevaar is gekomen door de regioverschillen in klantbenadering, maar de vraag is wel tot op welke hoogte de politiek dit verschil accepteert. De instelling van een kantoor Blauw ter verbetering van eenduidigheid in de uitvoerende lijn geeft hierop eigenlijk al het antwoord: de grens was bereikt. De grote mate van vrijheid voor de regio's heeft het proces van de omschakeling naar

het mentale model van vertrouwen zeker niet bespoedigd. De mogelijkheid om te blijven hangen in het oude mentale model gebaseerd op wantrouwen was simpelweg te groot. Dit geldt zeker voor de segmenten waar nauwelijks landelijk op gestuurd werd. Ook regio's en segmenten die relatief ruim in hun mensen zaten konden het veroorloven om langer in het oude model te blijven hangen.

4. Collegiaal management en de relatie met de medewerker

4.1. Teambesluitvorming als ideaal?

De Belastingdienst heeft in het streven naar de platte organisatie het fenomeen teambesluitvorming steeds intensiever omarmd. Vanaf de jaren tachtig werd de realisatie van een platte, moderne organisatie het doel en te veel ambtelijke hiërarchie paste hier niet bij. Het succes van eerdere reorganisaties waarbij het werken in teams als zeer positief werd beoordeeld werd doorgezet. Als klap op de vuurpijl ging de Belastingdienst in 2003 over tot een collegiaal bestuursmodel. De manager als ‘alleskunner’ werd vervangen door een team waar samen en op basis van gelijkwaardigheid beslissingen werden genomen. De oorspronkelijke integrale managementstructuur met een eenhoofdige leiding vroeg namelijk wel erg veel vaardigheden van één persoon. Collegiaal bestuur zou de druk bij teamleiders verminderen en daarnaast zouden de verschillende competenties van de verschillende teamleden beter worden benut door elk lid een eigen rol te laten vervullen, aldus de managementvisie *Belastingdienst Straks*.⁶³ Zo werd besloten dat elk team nu een personeelsregisseur, een vakbaas en een producent diende te krijgen vanuit de gedachte dat op deze manier de som van het geheel groter is als dat van de delen. Via het verdelen van complexe taken aan de hand van rollen was het de bedoeling om meer focus te bewerkstelligen op processen.⁶⁴

Amsterdamse medewerkers waren groot voorstander van onderlinge teambesluitvorming met inspecteurs en accountants, maar over collegiaal management waren ze over het algemeen minder tevreden. Ze missen soms leidinggevenden met duidelijke verantwoordelijkheden die knopen doorhakken. De werkdruk voor de individuele manager is misschien wel verlaagd, maar de vergaderdrukte om tot onderlinge afstemming te komen gaat weer ten koste van de daadwerkelijke aansturing van de werkvloer, aldus medewerkers.⁶⁵ De vraag is dan of M1 en M2 managers eenzelfde mening zijn toegedaan. Welke gevolgen heeft de invoer van collegiaal bestuur gehad op de relatie tussen middenmanager en fiscale professional? Niet alleen de meningen per persoon lijken hierover te verschillen, maar ook de uitwerkingen van het concept blijken per segment en regio anders te zijn:

⁶³ Belastingdienst, *Strax en Straks verenigd, een samenvatting van vijf jaar organisatie ontwikkeling* 16-18.

⁶⁴ Belastingdienst, *De reorganisatie Belastingdienst 2003*, 4-5.

⁶⁵ Wittendorp en Van Hittersum, *De Republiek aan kop?* 21-22.

Collegiaal bestuur op basis van rolverdeling, werkt dat wel?

“Het staat nu onder druk, maar ik ben er erg van gecharmeerd. Wij hebben hier in Rijnmond niet specifiek dat de een producent is en de ander vakbaas en de ander weer p-regisseur. We hebben allemaal een algemene rol, we zijn allemaal wel van de vakinhoud, van de vakbaasachtige rol. Maar iedereen heeft zo zijn specifieke talenten. De een is goed in voortgangbewaking, de ander heeft weer meer met het p-regisseursschap, die accenten hebben we dan wel weggezet.”

M2'er Rotterdam-Rijnmond

“Binnen MGO/ZGO zijn we altijd integraal teamleider gebleven... Die externe rollen hebben we wel in die vormen gehad. Daar doen we ook niet geheimzinnig over hoor, dat hebben we ook altijd gezegd. Dan kijkt het MT er ook tegenaan van prima, waarom zouden wij ons daar in roeren...”

- M2'er Noord

“Het heeft ook daadwerkelijk wel als een collegiaal bestuur gewerkt. Voor het ene segment meer als voor het andere. Bijvoorbeeld bij MGO/ZGO waarin de teams als zodanig ook gewoon integrale teams waren was er minder noodzaak om...dingen met elkaar te delen. Dan waren rollen ook minder uitgesproken dan bijvoorbeeld in een team veldtoets (MKB) waar men veel meer met elkaar acteerde.

-M1'er MGO/ZGO

“Wat met name de collegiale besturing ook met zich meegebracht heeft is dat in een team van M2'ers iemand zat die een p-regisseursrol had, dat er iemand zat die een productieachtige rol had..., dat er iemand zat die een vakbaas rol had, en dat is op een aantal plaatsen tot in perfectie in negatieve zin is doorgevoerd.”

- Oud-voorzitter regio X

4.2. De grenzen van teambesluitvorming

Teams kunnen ook een lange tijd hoge prestaties leveren als aan een aantal 'inkaderingsvoorwaarden' ofwel randvoorwaarden is voldaan, aldus de organisatiedeskundigen Keuning en Eppink. Onderzoek in de jaren zestig en zeventig had

uitgewezen dat een duidelijk doel, openhartige communicatie, gedeeld leiderschap en een informele sfeer kenmerken van een succesvol team waren. Recenter onderzoek uit de jaren negentig toonde aanvullend aan dat groepen met een duidelijke opdracht en duidelijke tijdslimieten beter presteerden dan groepen die dit niet hadden. Mislukte teambesluitvorming hing dan ook vaak samen met onduidelijke groepsdoelen, veranderende tijdslimieten, onduidelijke criteria en vervolgens de verwachting om als groep de ‘details uit te werken’.⁶⁶

De oorspronkelijke leergeschiedenis had al een indicatie gegeven dat de medewerkers moeite hadden met het collegiaal bestuursmodel waarbij de traagheid van besluitvorming, maar met name de onduidelijkheid rondom de leidinggevende verantwoordelijken als grootste probleem werd beschouwd. McKinsey had daarvoor al een vergelijkbare constatering gedaan en daarbij aangegeven dat in hun ervaring dit model zich niet leent voor een procesgerichte organisatie als de Belastingdienst.⁶⁷ Meindert Brunia, zoals eerder vermeld, een expert op het gebied van overheidsmanagement zegt ook dat groepssturing beter past bij taakgebonden werkstromen dan bij klantgebonden werkstromen.⁶⁸ Dat laatste geldt helemaal voor het segment individuele klantbehandeling MGO/ZGO. Al met al besloot de dienst in 2009 officieel tot de afschaffing van het concept. Managers bevestigen de voor- en nadelen:

Collegiaal bestuur, slecht plan of slecht uitgevoerd?

“...Ik heb het prettig gevonden, maar ik vind het ook niet erg dat het weer weg is want het nadeel van een collegiaal bestuur is ook wel, ik noem het zelfs wel eens het tempo wordt gegeven door de zwakste schakel...Het is een consensusmodel waarbij de slagkracht wel afgenomen is...”

- M1'er MGO/ZGO

“Als bestuurders had je dan je rol waarvan je kan zeggen dat kan, maar de bestuurder die bijvoorbeeld het HRM werk deed, die had geen enkele binding of voeling met het gebeuren wat er op ZGO zat, en omgekeerd een ZGO'er had geen binding met wat er op Particulieren plaats vond... Wij vonden dat het niet werkte en toen is al heel snel hier in Noord gekozen voor aansturing per proces.”

- M2'er regio Noord

⁶⁶ D. Keuning en D.J. Eppink, *Management en Organisatie. Theorie en Toepassing* (Houten 2000) 381-382.

⁶⁷ McKinsey&Company, *Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten 4*.

⁶⁸ Brunia, *Leidinggeven met een tic* 223-224.

“Volgens mij is altijd het adagium geweest een medewerker heeft één baas, en daarnaast is er een collegiaal bestuur. En als je daar niet op stuurt dan gaan ze het zelf invullen...”
- Oud-voorzitter regio X

De laatste bewering, dat collegiaal bestuur van begin af aan inhield dat de medewerker maar één baas had is niet terug te vinden in de originele veranderplannen van 2003, maar dit tekent de onduidelijkheid rondom collegiaal bestuur nog eens te meer. Onder het mom van zelfsturing werd aan de Belastingregio's en de segmenten dus *de facto* overgelaten op welke manier collegiaal bestuur diende ingevoerd te worden. Zowel in de regio's Utrecht-Gooi, Rotterdam-Rijnmond als in de regio Noord is collegiaal bestuur met instemming van het MT Belastingdienst nooit tot in perfectie doorgevoerd in het segment MGO/ZGO. Zo heeft de regio Noord alleen al om het feit al dat de collegiale bestuurders van MGO geografische verspreid zijn gezegd: dat werkt niet dus dat doen we ook niet. De regio's hebben op eigen houtje ondervonden dat een rolverdeling in *optima forma* in praktijk niet werkt, en hebben op een eigen manier hun draai gegeven aan collegiaal bestuur, zo ook per segment. De rolverdeling lijkt bij MKB in verscheidene regio's wel tot in perfectie te zijn doorgevoerd.

In totaliteit is het 'uitwerken van de details' dat door Keuning en Eppink als mogelijk gevaar voor mislukte teambesluitvorming is genoemd, dus werkelijkheid geworden bij de Belastingdienst met wisselende resultaten als gevolg. Nu is collegiaal bestuur in theorie dan wel officieel afgeschaft, maar teambesluitvorming blijft bestaan uiteraard. De openhartige communicatie en informele sfeer maken de Belastingdienst ook per definitie geschikt voor samenwerking in teamverband. Het concept is dan ook helemaal geen onwerkbaar gedachte, maar het moet wel goed uitgevoerd worden. Dat is over het algemeen de mening van de middenmanager:

Collegiaal management, toekomstmuziek of wegwerpmodel?

“...als je kijkt wat naar mijn idee de bedoeling was namelijk er voor blijven zorgen dat er fiscale mensen aan het stuur zaten, dat iedere medewerker één baas had, en dat de bestuurders elkaar op zwakke en sterke punten ondersteunden, zie ik nauwelijks bezwaar tegen collegiaal bestuur alleen is het maar in een beperkt aantal gevallen op die manier uitgevoerd en er is niet strak op gestuurd dat het zou gebeuren... Als er veel meer gestuurd was, en dat zit in zelfsturing, is het zelfs nu nog misschien wel de werkwijze voor de toekomst. Alleen

moeten die mensen die bij elkaar zitten wel één gezamenlijk doel hebben en weten waar ze naar toe willen...”

Oud-voorzitter regio X

“We blijven straks natuurlijk ook met een groepje managers zitten met een baas...dus in die zin is het ook een stuk jargon, collegiaal management. De gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het geheel houdt je altijd. Ik denk wel dat het heel goed is dat we teruggaan naar duidelijke verantwoordelijkheid voor een teamleider voor een groep medewerkers...De manager die zich meer bij de inhoud betrokken voelt, voor de medewerker die een duidelijke leidinggevende hebben.”

- M2'er ZGO Rotterdam-Rijnmond

4.3. Conclusie

Voorgaande hoofdstukken tonen aan dat de ruimte tussen de managementlagen onderling vergroot is en daarmee ook de centrale sturing verminderd is onder het mom van organisatorische vrijheid voor onderlinge bestuurslagen. Bij de invoer van het concept collegiaal bestuur lijkt vanuit dit bottom-up model dus hetzelfde te zijn gebeurd. De dertien Belastingregio's en de onderlinge segmenten hebben naar eigen goeddunken een vorm gegeven aan het concept collegiaal bestuur dat in het kader van zelfsturing met beperkte aanwijzingen door het topmanagement gedropt werd bij de regionale managementteams. Op de vraag welke gevolgen de invoer van collegiaal bestuur had op de relatie tussen manager en medewerker binnen de Belastingdienst, is die van de onduidelijkheid rondom de verantwoordelijkheden binnen de besturen toch de belangrijkste geweest. Het gebrek aan een duidelijke leidinggevende bleek niet altijd even gemakkelijk voor medewerkers. Over het algemeen is het segment MGO/ZGO wel blijven werken met duidelijke verantwoordelijkheden binnen de collegiale besturen. Dit omdat in het segment MGO/ZGO een mate van landelijke sturing plaatsvond en het gewoon logisch is dit te behouden gezien de klantgerichtheid van de individuele klantbehandeling en het relatief hoogwaardige fiscale vakwerk van de medewerker. Dit in tegenstelling tot het meer autonome segment MKB waar de collegiale rolverdelingen soms tot in het negatieve zijn doorgevoerd, aldus een aantal middenmanagers in het segment MGO/ZGO.

De onbedoelde gevolgen van collegiaal bestuur langs niet-fiscale lijnen waren daarmee eigenlijk al min of meer opgelost bij MGO/ZGO omdat het principe van elke

medeweker heeft één baas met een fiscale achtergrond overal gehanteerd lijkt, tenminste in de onderzochte regio's. De afschaffing van collegiaal bestuur in 2009 was daarmee wat betreft MGO/ZGO eerder een symbolische afschaffing, dan dat er daadwerkelijk veel zou veranderen. Het al snel verworven inzicht in hoe praktisch het beste te werken met dit idealistische concept binnen MGO/ZGO had de blinde vlek in het collegiaal managementmodel al aardig verminderd. Desalniettemin kwam met de afschaffing een voorlopig einde aan het gekozen pad van een steeds intensievere teambesluitvorming binnen de Belastingdienst dat gevolgd werd in het streven naar de horizontalisering en de platte organisatie. Teambesluitvorming leek daarmee min of meer een soort mentaal model geworden waar op verder geborduurd werd vanwege het succes van het werken in teams vanaf 1990. Dat leidinggeven in teams zijn grenzen heeft is het topmanagement van de Belastingdienst duidelijk geworden getuige niet alleen de afschaffing van collegiaal bestuur, maar ook de beslissing tot de overgang naar meer centrale sturing met de instelling van een kantoor Blauw.

Conclusie

De Belastingdienst heeft via reorganisaties als die van 1990 en 2003 en recentelijk die van 1 januari 2011 een vergaande metamorfose ondergaan. De dienst heeft bewezen zeker geen van de buitenwereld afgesloten entiteit te zijn, maar zich juist graag te willen aanpassen aan de maatschappij. Alle prijzen voor beste overheidsorganisatie werden gewonnen, maar niets is moeilijker dan aan de top te blijven. Aan ambities geen gebrek, zo toonde ook de idealistische veranderplannen van *Belastingdienst Straks* aan. Met de introductie van het netwerkmodel in 2003 diende definitief een einde gemaakt te worden aan ambtelijke hiërarchie binnen de fiscus om plaats te maken voor een horizontale, platte organisatie. De genoemde veranderingen hebben belangrijke gevolgen gehad voor de relatie tussen manager en medewerker, zowel in praktijk als in perceptie. Het doel van dit onderzoek was dan ook antwoord vinden op de vraag welke reële en gepercipieerde veranderingen er zijn opgetreden in de relatie tussen manager en medewerker sinds de reorganisatie van 2003 tegen de achtergrond van de veranderingen binnen de Belastingdienst in zijn geheel.

Ambtelijke hiërarchie wordt nauwelijks gevoeld binnen de dienst waarmee de invoering van de netwerkorrganisatie in dat opzicht geslaagd was. Zowel medewerkers als managers prijzen de informele sfeer in de organisatie. Het is wel zo dat het middenmanagement in de vorm van M1'ers en M2'ers zich over het algemeen heeft laten meeslepen in het idealisme en de mogelijkheden van het netwerkmodel dat in 2003 werd geïntroduceerd. De onderlinge vrijheden en de toegenomen neventaken van M1'ers en M2'ers hadden het onbedoelde gevolg dat de duur van het contact, zowel tussen teamleider en medewerker, als tussen teamleider en het regionaal topmanagement verminderde met het gevolg dat er in toenemende mate gestuurd werd op aantallen, aldus verscheidene M1'ers en M2'ers. De gemiddelde middenmanager was simpelweg te druk, aldus de managers zelf. Daarmee wordt de stelling van Nonaka deels bevestigd, namelijk dat een netwerkmodel voor een overbelasting van personen en een gebrek aan controle over de organisatie kan zorgen. Mede door het succes van de horizontalisering vanaf de jaren tachtig was het streven naar een zo plat mogelijke organisatie een mentaal model geworden bij het management van de Belastingdienst. Contacten tussen bestuurslagen werden wel snel gelegd indien dit nodig geacht werd door manager of medewerker, met als gevolg dat het weinige contact niet als erg hinderlijk werd beschouwd. Toch lijkt dit model niet volledig toereikend op een moment dat er grote top down besluiten als een verandering van werkwijze in de organisatie doorgevoerd moeten worden. Onbedoeld waren managementlagen en Belastingregio's organisatorisch te

ver van elkaar komen af te staan met lokale koninkrijken als resultaat, een ontwikkeling die de oorspronkelijke leergeschiedenis ook had aangetoond.

Zo kon het gebeuren dat de volledige omschakeling naar Horizontaal Toezicht in bepaalde regio's en segmenten relatief lang op zich liet wachten en nog steeds niet geheel voltooid is. Teamindelingen naar doelgroep, belastingmiddel etc. en daarmee de manier van werken van medewerkers en managers kon per regio verschillen, in het bijzonder in het MKB segment waarbij de ene regio weer wat vooruitstrevender te werk ging dan de andere. Het lag veelal maar net aan de opvattingen van het regionale management, aldus verscheidene managers. De resultaten van deze bottom-up benadering vielen in het begin zeker niet tegen, maar de verschillen in klantbenadering en organisatiestructuur tussen regio's werden steeds groter. Landelijke afstemming werd steeds moeilijker en verschillen in klantbenadering zijn maar tot op een bepaalde hoogte aanvaardbaar voor een rijksdienst als de Belastingdienst. De reorganisatie van 2003 diende de verkokering van de toenmalige divisies tegen te gaan, maar het onbedoelde gevolg was wel een toenemende verkokering per regio. De instelling van een Landelijk Kantoor Belastingregio's als extra uitvoerende bestuurslaag lijkt dan ook geen overbodige luxe. Dit besluit bevestigt eigenlijk de rode draad van beide leergeschiedenissen. De invoering van HT vergt een dusdanige omslag in het denken van de manager, maar vooral van de medewerker, dat een strakkere aansturing noodzakelijk lijkt. Daarbij is het zaak dat verticaal toezicht niet ondergesneeuwd raakt. Horizontaal en verticaal toezicht sluiten elkaar namelijk niet uit, al wordt dit door de interne nadruk op HT nog wel eens gedacht door medewerkers. Er dient ruimte te blijven voor verticaal denkende mensen binnen de behandelteams. Volgens verscheidene managers zou dit moeten inhouden dat M1 dichter op de teamleider, en de teamleider weer dichter op de professionals in het team moet staan om strategische sturing te verlenen in de afwisselende toepassing van horizontaal en verticaal toezicht waarbij strategische sturing een combinatie is van fiscaalinhoudelijke en sociale sturing.

Met de invoering van het netwerkmodel introduceerde de Belastingdienst ook het collegiaal bestuursmodel. Een voorlopig hoogtepunt in een proces van steeds intensievere teambesluitvorming binnen de dienst. Een proces dat onderdeel was geworden van het mentale model van het streven naar horizontalisering met een blinde vlek in de aansturing als resultaat. De praktische haalbaarheid van het collegiaal bestuursmodel bleek namelijk beperkt, aldus het middenmanagement waarmee de bevindingen van zowel McKinsey als medewerkers onderstreept werden. Volledig doorgevoerde rolverdelingen als personeelsregisseur, vakbaas en producent leverden onbedoelde gevolgen op in de vorm van onduidelijke verantwoordelijkheden in de fiscale aansturing en extra bestuurlijke drukte. In

het segment MGO/ZGO met relatief hoogwaardig fiscaal vakwerk bleek dit niet te werken en werden de rolverdelingen door de regio's en landelijke stuurgroepen dan veelal ook maar beperkt doorgevoerd. Überhaupt hadden de onderlinge bestuurslagen vanuit het bottom-up denken van het toenmalige topmanagement onder leiding van Jenny Thunnissen veel vrijheid in de hantering van het concept collegiaal bestuur. Voortschrijdend inzicht deed het idealistische concept uiteindelijk de das om, wat leidde tot de officiële afschaffing ervan in 2009, al was dit in de praktijk op vele plaatsen al gebeurd. Toch is het middenmanagement eenduidig in hun enthousiasme voor het leidinggeven in teams en het delen van taken, zolang de individuele verantwoordelijkheden maar duidelijk belegd zijn en medewerkers één aanspreekpunt hebben. Collegiaal management mag dan wel afgeschaft zijn in naam, het blijft in de praktijk een geliefd model mits beperkt doorgevoerd.

De invoering van het netwerkmodel in 2003 was uiteindelijk een voorzetting van de tendens van horizontalisering die vanaf de jaren tachtig was ingezet binnen de Belastingdienst. Managers en medewerkers ervaren de bijbehorende informele sfeer als bijzonder prettig. Toch lijkt de Belastingdienst tegen de grenzen van de plathed in de huidige tijdsgeest te zijn aangelopen. Dit wordt niet alleen bevestigd door de percepties van managers en medewerkers. De instelling van een extra uitvoerende bestuurslaag in de vorm van een Landelijk Kantoor Belastingregio's is een reële bevestiging van de noodzaak tot meer centrale sturing. De grote mate van vrijheid voor zowel de Belastingregio's en de managementlagen van M1 en M2, als de medewerkers in de teams heeft het proces van de omschakeling naar het mentale model van vertrouwen zeker niet bespoedigd. De mogelijkheid om te blijven hangen in het oude mentale model gebaseerd op wantrouwen was gewoonweg te groot. Tegelijkertijd moet het topmanagement wellicht meer uitdragen dat het zich realiseert dat vertrouwen in de burger zijn grenzen kent. Het is namelijk zaak voor de dienst om in de komende jaren een juiste balans tussen horizontaal en verticaal toezicht te vinden. In de praktijk zal moeten blijken hoe dicht de regiomanagers en teamleiders in de vernieuwde organisatiestructuur op dit proces kunnen zitten. De wereld is ingewikkelder en zowel medewerkers als managers in het segment MGO/ZGO hebben veel meer met de buitenwereld te maken dan vroeger. Wat betreft de onderlinge relatie rest voorlopig op dit gebied onzekerheid voor zowel de medewerker als de middenmanager. Daarmee blijkt nog maar eens dat het eeuwig dreigende rolconflict bij de publieke middenmanager die resultaat en prestatie moet combineren met waarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid, nooit ver weg is.

Literatuurlijst

Artikelen

‘Belastingdienst moet structuur deels terugdraaien’ in: *NRC Handelsblad* (15 mei 2009)

Brunia, M. en P. Gunnewijk, ‘Het samenspel tussen managers en professionals’ in: *Overheidsmanagement* (juli/augustus 2009) 20-24

Daalmans, P. en B. Fuchs, ‘Bewegen, bijna vanzelf. Een terugblik op Belastingdienst Strax en wat daaraan voorafging,’ in: Ruud Voigt en Willem van Spijker (red.), *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid* (Assen 2003) 43-63

Gerwen, J. van, en F. de Goey en H. van Driel, ‘De *managerial revolution* in de VS en Nederland in de twintigste eeuw’, *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 2 (2005) 30-58

Meynhardt, T. en J. Metelmann, ‘Pushing the Envelope: Creating Public Value in the Labor Market: An Empirical Study on the Role of Middle Managers’ in: *International Journal of Public Administration*, vol. 32. no. 3/4 (2009) 274-312

Nonaka, I., ‘A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation’, in: *Organization Science*, vol. 5, no. 1 (1994) 14-37

Seidl, D. en K.H. Becker, ‘Organizations as Distinction Generating and Processing Systems. Niklas Luhmann’s Contribution to Organization Studies’ in: *Organization*, vol. 13, no. 1 (2006), 9-35

Voigt, R. ‘Belastingdienst 1990-2002. Introductie op twee verhalen’, in: Ruud Voigt en Willem van Spijker (red.), *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid* (Assen 2003) 16-17

Voigt, R., ‘Van leggers naar doelgroepen. Reorganisatie van de Belastingdienst’, in: Ruud Voigt en Willem van Spijker (red.), *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid* (Assen 2003) 18-40

Wittendorp, S. en R. van Hittersum, *De Republiek aan kop? Dertig jaar veranderen bij de Belastingdienst Amsterdam* (Groningen 2010)

Boeken

Brenninkmeijer, A.F.M. en K. van Oyen, H.C.M. Prein en P. Walters, *Handboek mediation* (Den Haag 2005)

Bruijn, H. de, *Managers en professionals. Over management als probleem en oplossing* (Den Haag 2008)

Brunia, M. *Leidinggeven met een tic. Het bijzondere van het leidinggeven aan toezichthouders, inspecteurs en controleurs* (Deventer 2007)

Hamel, G. en C.K. Prahalad, *Competing for the Future* (1994)

Karsten, L. en K. van Veen, *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid* (Assen 1998)

Keuning, D. en D.J. Eppink, *Management en Organisatie. Theorie en Toepassing* (Houten 2000)

Lawrence, P. en V. Edwards, *Management in Western Europe* (Londen 2000)

Lohuijzen, A. van, *Belastingambtenaren en New Public Management. Attitudeverandering binnen de Belastingdienst* (Utrecht 2010)

Mintzberg, H., *Structure in fives* (1983)

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

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

Thomas Rochon, *The Netherlands. Negotiating sovereignty in an interdependent world* (Boulder Colorado 1999)

Bronnen

Belastingdienst, *Strax en Straks verenigd, een samenvatting van vijf jaar organisatie ontwikkeling* (Den Haag 2001)

Belastingdienst, *Ondernemersbesluit Reorganisatie Belastingdienst Straks* (Den Haag 2003)

Belastingdienst, *De reorganisatie Belastingdienst 2003* (Den Haag 2006)

Belastingdienst, *Personeelsmonitor 2009* (Den Haag 2009)

Belastingdienst, *Ondernemersbesluit Instellen Landelijk Kantoor Belastingregio's* (Den Haag 2010)

Directoraat der Belastingen, *Memorandum inzake herstructurering van de Belastingdienst* (Den Haag 1986)

McKinsey&Company, *Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten* (Amsterdam 2009) te raadplegen op www.minfin.nl/dsresource?objectid=71027&type=org

Interviews per belastingregio (anoniem)

Noord (3)

- M1'er MGO/ZGO
- M2'er ZGO
- M2'er MGO

Rotterdam-Rijnmond (4)

- M1'er ZGO
- M2'er ZGO
- M2'er ZGO
- M2'er ZGO

Utrecht-Gooi (3)

- M1'er MGO/ZGO
- M2'er ZGO
- M2'er MGO

Regio X. (1)

- Oud-voorzitter