

informatief

70

maart 2012

Informatief is een uitgave van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën

Symposium Laveren tussen koopman en dominee ethiek in de fiscale praktijk



**Financieel verslag
boekjaar 2011**

Jos Collignon

**De positie van de
belastinginspecteur
in de Belastingdienst
1980-2010**



Colofon



**drs. H.A.A.M. Rutten
(Erik)**



**J.A.A. Herings
(Hans)**



**J.W.J. Swinkels
(Hans)**



**P.B.J. Ham
(Paul)**



**mr. J.M.J. Engelen
(Jo)**



**mr. M.C.A.M. Lavies-
van der Wolf (Monique)**



**mr. R.H.J.A. Roodenrijs
(Rob)**



**P.M.H. Soomers
(Paul)**



**F.A. van Wuijckhuise RE RA
(Frank)**



**mr. J. Glazenburg
(Jurjen)**

Uitnodiging

Algemene ledenvergadering

12 april 2012

Inhoud

- 03 **Uitnodiging Algemene ledenvergadering**
- 04 **Financieel verslag boekjaar 2011**
- 06 **Symposium 12 april 2012**
- 07 **Uit meningsverschillen ontspringt de waarheid**
- 08 **Het verhaal rond het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen**
- 10 **De positie van de inspecteur in de Belastingdienst 1980-2010**
- 16 **De menselijke maat**
- 17 **Mutaties ledenbestand**
- 18 **De overheid gaat als de brandweer**

Sluitingsdatum volgende Informatief: 15 mei 2012

Het bestuur van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën nodigt u uit tot het bijwonen van de algemene ledenvergadering en het jaarlijkse symposium op 12 april 2012 in de Beatrixzaal van de Jaarbeurs te Utrecht.

Dagprogramma

- 09.00 uur Ontvangst met koffie
- 09.30 uur Aanvang algemene ledenvergadering
- 10.30 uur Koffiepauze
- 10.45 uur Voortzetting van de vergadering
- 11.45 uur Sluiting van de vergadering
- 12.00 uur Lunch
- 13.00 uur Aanvang symposium
- 16.30 uur Sluiting en borrel

Agenda algemene ledenvergadering

1. Opening
2. Binnengekomen stukken en mededelingen
3. Verslag van de ledenvergadering van 8 april 2011, zie Informatief van juni 2011
4. Financieel gedeelte:
 - Financieel verslag 2011 van de penningmeester
 - Verslag van de kascommissie
 - Vaststelling van de begroting 2012 en de jaarlijkse bijdrage 2013
 - Benoeming kascommissie 2012
5. Bestuursverkiezing:
 - Aftredend en herkiesbaar: voorzitter Erik Rutten en penningmeester Paul Ham.
6. Jaarrede
7. Actualiteiten
8. Bespreking jaarrede en actualiteiten
9. Rondvraag en sluiting

Het bestuur stelt uw komst zeer op prijs.

Bij de inschrijving kunt u aangeven of u ter plaatse gebruik wilt maken van de lunch. De kosten hiervan bedragen € 10,-. U kunt hiervoor een lunchbon kopen bij de balie in de ontvangsthal.

NIVRA-leden kunnen bij deelname aan het middagsymposium twee PE-punten krijgen. Bij de aanmelding dient u dan wel aan te geven dat u voor EP-punten in aanmerking wilt komen. Voor aanvang en aan het einde van het symposium dient u de presentielijst te tekenen. De verklaring van deelname kunt u uitsluitend na afloop van het symposium bij de ontvangstbalie afhalen.

Namens het bestuur,
Hans Swinkels, secretaris

Financieel verslag boekjaar 2011

door Paul Ham, penningmeester

Toelichting op de balans 2011

Liquide middelen

Er zijn twee girorekeningen; een voor lopende zaken en een speciaal voor alle contributieboekingen.

Spaargelden

Deze zijn bij twee banken ondergebracht.

Depot PostNL

Bij het aangaan van de zakelijke relatie met PostNL is afgesproken dat er tweewekelijks achteraf een factuur wordt opgemaakt. Aangezien de posttarieven zijn gebaseerd op contante betaling moet de vereniging een bedrag in depot geven dat overeenkomt met het gemiddeld gefactureerde bedrag. Ook is er een depot in verband met gebruik van het antwoordnummer. Deze depots zijn dit jaar ongewijzigd.

Contributie

Betreft de door het salarisbureau nog niet afgedragen inhoudingen over december 2011.

Penningen

Op voorraad zijn enkele herinneringspenningen voor leden van verdienste en ereleden. Voorraad is in 2011 ongewijzigd gebleven.

- vijf erepenningen;
- elf verdienstepenningen.

Reserveringen/crediteuren

Dit betreft:

- de reservering voor de tweejaarlijkse themadagen van het bestuur in 2012 (€ 4.000) plus een tweetal forse declaraties die in januari ontvangen zijn;
- de reservering voor de seniorenendag in 2012;
- de reservering voor EP-afdelingen was € 1.787, door DGBel aangevuld met € 2.355 en door ons uitgegeven € 3.266. Resteert dus € 876;
- de rekening van de post met betrekking tot het decembernummer van Informatief, die pas onlangs binnenkwam.

Door het bestuur is besloten een tweetal reserveringen/fondsen in te stellen van € 5.000,=. Een "actiefonds CMHF", voor de eventuele verzoeken van de samenwerkende bonden voor bijdragen bij acties

(bijvoorbeeld voor bussen en dergelijke) en een reserve voor de meerkosten die kunnen voortvloeien uit het contract met advocatenkantoor Dijkgraaf.

Toelichting op de rekening 2012

Bestuurskosten

Kosten van diverse kantoorbenodigdheden en abonnementen bij Kluwer, secretariaatskosten.

Kosten van bestuursbijeenkomsten en de tweejaarlijkse themadagen van het bestuur.

Afdelingen

Hieronder zijn begrepen de afdrachten aan de afdelingen. De kosten van de bestuursleden voor het bijwonen van de afdelingsvergaderingen en de kosten van het seniorenconvent.

Jaarvergadering

Betreft de gemaakte kosten van de jaarvergadering en het symposium te Utrecht. Op de kosten zijn de bijdrage van het Ministerie van Financiën € 7.920,= en de eigen bijdragen van de deelnemers aan de lunch € 1.230,= in mindering gebracht.

Werkgroepen

Hieronder vallen met name de kosten van de vakbroederschapscommissies.

Rechtsbijstand

Het "voordeel" werd grotendeels behaald met de toegekende proceskostenvergoedingen.

Toelichting op de begroting 2012

Uitgegaan is van 1209 gewone en 295 postactieve leden. Bij de contributie is rekening gehouden met de door de CMHF aangepaste bedragen! Voor actieve leden draagt de VHMf per 1 januari 2012 € 88,75 en voor postactieve leden € 44,50 af aan de CMHF.

VHMF balans 2011

Activa	01-01-2011	31-12-2011	Passiva	01-01-2011	31-12-2011
Liquide middelen	1.899	3.593	Bestuur	4.000	5.500
Spaargelden	182.364	208.824	Senioredag	2.000	4.000
Deposito	0	25.000	EP afdelingen	1.787	876
Rente	900	1.082	afdelingen	1.500	1.250
Depot TNT	270	270	Symposium	7.500	8.000
Contributie	17.212	17.000	Informatief	4.000	1.000
Penningen	2.532	2.532	Rechtsbijstand	0	5.000
			Aktie CMHF	0	5.000
			Vermogen	184.390	227.675
Telling	205.177	258.301		205.177	258.301

VHMF rekening over 2011				VHMF begroting 2012	
	begroot 2011	werkelijk 2011	verschil	begroting 2012	
Contributie	258.000	271.122	13.122	250.000	
Boeten	75	175	100	100	
Donateurs	73	0	-73	0	
Rente	2.252	3.542	1.290	3.000	
Baten	260.400	274.839	14.440	253.100	
Bestuurskosten	9.500	5.820	3.680	9.000	
Afdelingen	9.000	8.511	489	9.500	
Jaarvergadering	12.000	12.135	-135	15.000	
Porti	500	479	21	600	
Informatief	13.350	11.998	1.352	14.000	
Website	250	43	207	250	
Werkgroepen	1.250	85	1.165	1.250	
Kontakten	1.250	986	264	1.250	
Representatie	1.300	432	868	1.500	
CMHF	125.000	127.358	-2.358	122.500	
Rechtsbijstand	60.000	59.737	263	60.000	
Juridische bijstand	500	307	193	500	
OR dag	1.000	0	1.000	1.000	
Senioredag	2.000	2.000	0	2.000	
U.F.E.	2.000	1.663	337	2.000	
Lasten	238.900	231.554	7.346	240.350	
Vermogensmutatie	21.500	43.285	21.786	12.750	

Hieronder de opbouw van de aan de CMHF voor 2012 af te dragen contributie:

	actieve	post-actieve	
Algemene kosten	12,00	9,60	was 14,00 en 7,00
Perspectief	14,00	14,00	was 12,50
Sectorkosten	61,50	20,00	was 61,00 en 20,00
Actiefonds	0,50	0,15	was 0,45 en 0,12
Sectieraad	0,75	0,75	was 0,65

Bureau Dijkgraaf

De rechtsbijstand is per 1 januari 2008 ondergebracht bij het advocatenkantoor Dijkgraaf.

Verklaring kascommissie 2011

Op 3 februari 2012 heeft de kascommissie, bestaande uit de leden J. Hindriks en F.N.G. van der Elst, de financiële administratie over 2011 van de Vereniging van Hogere ambtenaren bij het Ministerie van Financiën gecontroleerd en akkoord bevonden.

De kascommissie stelt de vergadering voor het bestuur te déchargeren voor het door hen gevoerde beleid.

De jaarrekening sluit met een eigen vermogen van € 227.675,= en een positief resultaat van € 43.285,=.

Amersfoort, 3 februari 2012.

De kascommissie, was getekend. mr. F.N.G. van der Elst drs J. Hindriks

U.F.E

Dit betreft de kosten van het lidmaatschap van de Union des Finanzpersonals in Europa.

Contributievoorstel 2013

Ik stel voor de contributie voor 2013 vast te stellen op de bedragen van 2012 (en 2011 en 2010), zijnde € 183,60 voor actieve (gewone en buitengewone in dienst van financiën) en op € 91,80 voor post-actieve en buitengewone leden niet in dienst van financiën.

De afdracht voor donateurs blijft € 72,50.

Symposium

12 april 2012

Laveren tussen koopman en dominee, ethiek in de fiscale praktijk
door de symposiumcommissie



Jos Collignon

Geschrift no. 243 van de Vereniging voor Belastingwetenschap handelt over 'Belastingen en ethiek'. Prof. mr. R.H. Happé en prof. dr. J.L.M. Gribnau verkennen tot in detail de grenzen van dit controversiële onderwerp, waarin het belang van 'fair play & fair share' breed wordt uitgemeten. Ondanks dat grondige voorwerk durft de symposiumcommissie het aan over dit onderwerp een symposium te organiseren. We doen dat dan wel samen met de NOB en kiezen duidelijk voor een compleet andere opzet dan voorheen. Het thema leeft en iedereen kan zich wel controversiële stellingen indenken of situaties uit de praktijk herinneren die op deze dag aan bod zouden mogen komen. Echter, wij willen er in dit symposium juist voor gaan dat er voor iedereen een dieper inzicht in en gevoel voor de ethische kant van de zaak ontstaat. Ook als het een standpunt betreft dat diametraal het tegenovergestelde is van wat u

vindt dat correct is. Enig begrip voor het andere standpunt verhoogt immers het eigen inzicht in de materie en verbreedt daarmee het standpunt.

Om ons daarbij te helpen hebben we het Nederlands Debat Instituut gevraagd het symposium mee te organiseren en de debatten te leiden. Verderop kunt u lezen hoe het NDI werkt en waar zij voor staan. Wij weten dat we op deze wijze een geheel ander dan anders symposium kunnen neerzetten. En gaan er eigenlijk van uit dat iedereen van de partij zal zijn.

Het symposium wordt gehouden in de Beatrixzaal van het Jaarbeurs-complex en begint om 13.00 uur.

Gezien de te verwachten toeloop raden wij ieder aan zich tijdig aan te melden.

Uit meningsverschillen ontspringt de waarheid

door Donatello Piras

hoofdtrainer & gespreksleider van het Nederlands Debat Instituut

Donatello Piras is een veelgevraagd en succesvol presentator, trainer en gespreksleider met jarenlange ervaring in binnen- en buitenland. Hij is verbonden aan het Nederlands Debat Instituut en als hoofdtrainer verantwoordelijk voor de trainingsstaf. Daarnaast verzorgt hij regelmatig analyses van (politieke) speeches en debatten voor diverse media.

Hij werkt voor het bedrijfsleven, de overheid en het onderwijs en traint vele organisaties in zijn grote passie: overtuigingskracht. Hij traint politici, ambtenaren en topmanagers - zowel in het Nederlands als in het Engels - en is als gast-docent verbonden aan diverse instellingen. Donatello staat vrijwel dagelijks op het podium als presentator, dagvoorzitter of debatleider. Opdrachtgevers waarderen unaniem zijn professionaliteit, scherpzinnigheid en performance.

Donatello is medeauteur van de bestseller 'Debatteren om te winnen' en heeft diverse publicaties op zijn naam staan. Van artikelen en opiniestukken in landelijke dagbladen tot onderwijsmethoden en overtuigtips. Hij is lid van de jury van de Debatprijs en publiceert regelmatig over overtuigingskracht en schrijft mee aan onderwijsmethoden.

Het Nederlands Debat Instituut organiseert, leidt en begeleidt debatbijeenkomsten voor het bedrijfsleven en de overheid. Daarnaast traint het debatinstituut dagelijks managers, professionals en politici in de overtuigingskracht. Ook introduceren zij het debat als educatieve methode binnen alle lagen van het onderwijs. Een discussie stimuleert een kritische denkhouding en draagt bij aan de verbreding van het referentiekader. Bovendien levert het een cruciale bijdrage aan gedegen menings- en besluitvorming. Of zoals het Nederlands Debat Instituut zegt: 'Uit meningsverschillen ontspringt de waarheid.'



Donatello Piras en minister Verhagen

Piras typeert de kracht van het debatinstituut vooral in de focus: "Het Nederlands Debat Instituut weet feilloos en in korte tijd de kernelementen van complexe (maatschappelijke) vraagstukken te ontrafelen en bloot te leggen. De belangrijkste elementen uit de klassieke retorica brengen we samen met essentiële inzichten die passen in 2012. We zorgen ervoor dat de inhoud goed naar boven komt tijdens zeer uiteenlopende bijeenkomsten zoals consultatiebijeenkomsten, inspraakavonden, symposia, congressen en heidagen". Omdat we in de praktijk bezig zijn, kunnen we dagelijks nieuwe praktijkvoorbeelden toevoegen aan onze trainingen. En dat is nodig omdat we in Nederland nog altijd niet de brede overtuiging hebben dat werken aan overtuigingskracht en essentiële basisvaardigheid is. Daarom zijn we ook zeer actief in het onderwijs. Immers: daar moet het beginnen!

Hij kijkt uit naar het debat op het VHM-congres. De stellingen die we hebben geformuleerd leggen stuk voor stuk dilemma's bloot waar de deelnemers in hun dagelijks werk mee te maken hebben. Het is dan ook goed om te kijken welke argumenten en praktijkvoorbeelden naar voren komen. Juist door de gekozen vorm gaat de interactie hand in hand met een wat diepgaandere discussie. En hopelijk denkt de deelnemer ook na afloop: "wie de vorm beheerst, is de inhoud meester".

Het verhaal rond het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen

Verslag van een drie jaar durend project

door Wilma Kamminga en Paul Gunnewijk

Tijdens een bijzondere avondsessie op het Ministerie van Financiën op 27 februari jl. hebben Rik Peters, Jaap Hollander en zes op dit thema afgestudeerde studenten van de Rijksuniversiteit Groningen de aanleiding van, de ervaringen tijdens, en de conclusies uit de door hen ingestelde onderzoeken naar de veranderende rol van de Inspecteur aan het MT van de Belastingdienst gepresenteerd. Op verzoek van Theo Poolen hield iedere student een kort betoog over zijn of haar highlights binnen de individuele onderzoeksvragen en afstudeerscripties en gaf Rik Peters na de pauze zijn "Overall view" op het onderzoek als geheel.

Deze "Overall view" bood de aanwezigen vele interessante vergezichten om vanuit het verleden vooral over de nabije toekomst na te denken.

Dit artikel brengen wij dan ook graag bij jullie onder de aandacht. Veel leesplezier gewenst!

Schets van het project

Het onderzoek is, na een eerste gesprek met professor Frank Ankersmit, gestart in september 2009 en nu met deze collectieve presentatie afgerond. Bij de agenda aan de Managementteamleden is de volgende inleiding over dit project meegezonden.

Onderzoek naar de veranderende rol van de Inspecteur in de Belastingdienst door studenten van de faculteit geschiedenis van de Rijksuniversiteit Groningen

In de zomer van 2009 is door de VHMF contact gelegd met Rik Peters, universitair docent aan de faculteit Geschiedenis van de RUG, leerstoel geschiedenis van bestuur en politiek in de moderne tijd, om te bezien of het thema "De veranderende rol van de Inspecteur in de Belastingdienst" een voor beiden interessant belang zou hebben. In dat gesprek met de heer Peters kwamen de vele ontwikkelingen van de afgelopen decennia ter sprake. Al snel bleek hoezeer de Belastingdienst naast een eigen vakjargon ook een geheel eigen dynamiek heeft. We liepen de tijd door van Inspecties via de Mavisrapporten, PSS en Strax naar Collegiaal management en zelfsturing en alles wat daar mee samenhangt. En dat in een tijdbestek van dertig à veertig jaar. Voor Rik Peters een ongekende mogelijkheid om zijn studenten te laten onderzoeken wat de leergeschiedenis van onze organisatie is. Kortom, zijn enthousiasme was snel gewekt, zodat we het eens werden dat een onderzoek tot de mogelijkheden moet behoren.

Het onderzoeksthema is vervolgens helder uitgewerkt en vijftien studenten hebben zich gemeld voor de eerste fase. Van het managementteam van de Belastingdienst hebben wij bij monde van Theo Poolen te horen gekregen dat het MT akkoord gaat met het aanbesteden van dit onderzoek door de VHMF, waarbij bronnen van de Belastingdienst geraadpleegd en medewerkers geïnterviewd zullen worden. Voor de uitvoering van deze eerste fase van het onderzoek zijn medewerkers van de kantoren Noord, Amsterdam en Utrecht/Gooi benaderd.

Het onderzoek

De onderzoeksopdracht luidt: "Onderzoek de veranderende rol van de inspecteur in de maatschappij, met betrekking tot het proces van regels naar uitvoering, in de afgelopen 30 jaar en wat is de lering die we daaruit moeten trekken".

De onderzoeksresearch wordt gedaan door masterstudenten van de faculteit geschiedenis. In het onderzoek zal de methode van de leergeschiedenis gehanteerd worden. Bij deze methode wordt de organisatie van binnenuit onderzocht. De opzet van het onderzoek zal zijn dat door archiefstudie en interviews een beeld wordt gevormd van de geschiedenis en daarop de conclusies worden gebaseerd. Voorts krijgt dit zijn beslag in een leergeschiedenis die

het verhaal van een organisatie vertelt door de ogen van de mensen die erin werken.

Het onlangs verschenen boekwerk "Op gelijke voet" over de geschiedenis van de Belastingdienst van Tom Pfeil maakte deel uit maken van de lesstof. Eind augustus 2010 hadden de koppels hun studiebijdragen afgerond en per koppel een conceptrapport ingeleverd.

Na dit eerste fase-onderzoek hebben in het voorjaar 2011 zich zes studenten gemeld voor een vervolgonderzoek in de vorm van vier masterscripties. Deze scripties bouwen voort op de leergeschiedenis onderzoeken die in samenhang een redelijke aanleiding boden voor een gefundeerde vervolgstudie van het gewenste niveau. In overleg tussen de docenten en de opdrachtgever zijn binnen de primaire onderzoeksopdracht vier onderzoeksgebieden aangegeven die elk de thematiek benaderen van uit een eigen onderwerp c.q. gezichtspunt. De eerste drie scripties hebben de volgende titels: Experimenteren met managementconcepten; Organisatieprocessen in de Belastingdienst; Communicatie tussen beleid en uitvoering. De nog in bewerking zijnde scriptie handelt over het toezicht uitgevoerd door de Belastingdienst.

"Overall view"

Met Rik Peters is vervolgens afgesproken dat hij, op basis van de vier masterscripties, een artikel schrijft waarin hij een "Overall view" geeft van het gehele onderzoek - van leergeschiedenissen tot en met afstudeerscripties. Deze "Overall view" gaat vooral in op de hoofdvraag van dit onderzoek "De veranderende rol van de inspecteur/professionaal gezien in een historisch perspectief van circa 30 jaar".

Voor Theo Poolen en een aantal collega's van B/CKC blijkt dit onderzoek inmiddels zo interessant dat gekozen is voor een voortzetting van het contact met de RUG. Wij hopen dat B/CKC ook kiest voor een verdergaand verdiepingsonderzoek. Immers er bestaat een grote behoefte, zo blijkt, aan historisch inzicht in de ontstaansgeschiedenis en de achtergronden van de verschillende processen en procesorganisaties binnen de Belastingdienst.

Voor de VHMf is met de overdracht van dit project op 27 februari een officieel einde gekomen aan een lange en inspirerende ontdekkingstocht. We kunnen terugkijken op een intensief en zeer geslaagd traject dat ons, naast een zeer interessante "Overall view", gefundeerd onderbouwd door middel van vier stevige scripties, ook nog eens een prachtig symposium en een waardevolle workshop op de M-dag heeft gebracht. We zijn hierover zeer content en danken dan ook allen die in dit project hebben geloofd en eraan hebben meegewerkt.

Namen bij de foto:

- *Rik Peters, universitair docent aan de RUG, projectleider contact Belastingdienst*
- *Jaap den Hollander, universitair docent aan de RUG mede docent/onderzoeker*
- *Paul Gunnewijk, trekker van dit VHMf-project*
- *Wilma Kamminga, mede-bouwer aan dit project*

zes studenten die de vier scripties geschreven hebben:

- *Gerdien Conradi,*
- *Robert van Hittersum,*
- *Lieuwke Brunger,*
- *Rolf Veldman,*
- *Jeenke van Linge,*
- *Joris Engbers,*



De positie van de inspecteur in de Belastingdienst 1980-2010

door Rik Peters en Jaap den Hollander,
Rijksuniversiteit Groningen

1. Aanleiding, doel en methode

In 2009 en 2010 hebben studenten van de afdeling Geschiedenis van de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van de VHMf onderzoek verricht binnen de belastingdienst. Het doel van dit onderzoek was om meer zicht te krijgen op de interne gevolgen van de veranderprocessen die de Belastingdienst sinds het begin van de jaren 80 heeft doorgemaakt. Leidraad bij het onderzoek was *Op gelijke voet. De geschiedenis van de belastingdienst* van Tom Pfeil.¹ In dit standaardwerk beschrijft Pfeil hoe de Belastingdienst onder invloed van het toenemende aantal belastingplichtigen, de toenemende complexiteit van het takenpakket en de algemene maatschappelijke ontwikkelingen veranderde van een centraal aangestuurde, kleinschalige en semi-professionele organisatie in een decentraal aangestuurde, groot-schalige en professionele organisatie.² Deze transformatie kreeg haar beslag in twee grote veranderingsprocessen: de Grote Herstructurering van 1987-1992 en het project Strax. Beide reorganisaties, die tot de grootste horen die ooit in Nederland zijn uitgevoerd, hadden enorme gevolgen voor de Belastingdienst als geheel en de 30.000 mensen die erin werkten.

Om meer zicht te krijgen op deze gevolgen heeft het onderzoek zich gericht op de wijze waarop de Belastingdienst zich in de afgelopen drie decennia heeft aangepast aan zijn omgeving en wat de gevolgen daarvan waren voor de werknemers zelf. In navolging van moderne organisatie-theorieën is de belastingdienst hierbij benaderd als een autopoietisch systeem dat zich aanpast aan zijn omgeving door autonoom nieuwe betekenissen te creëren. Gegeven de beperkte menskracht en tijd is besloten om te focussen op *de verandering van de positie van de inspecteur in de afgelopen drie decennia*. Uitgangspunt hierbij was het gegeven dat de inspecteur vanouds een centrale positie in de Belastingdienst inneemt zodat de veranderingen van zijn positie illustratief zijn voor de veranderingen van de belastingdienst als geheel.

2. Eerste uitvoering: 7 leergeschiedenissen

In eerste aanleg is het onderzoek uitgevoerd in kader van het college Leergeschiedenis en organisatie dat sinds 2004 gedoceerd wordt in de master opleiding van de Afdeling Geschiedenis van de Rijksuniversiteit Groningen. In het kader van dit college hebben 15 studenten in tweetallen drie kantoren van de Belastingdienst onderzocht volgens de methode van de leergeschiedenis. Deze methode, die in de

jaren 90 aan M.I.T Boston is ontwikkeld en in Groningen verder is uitgewerkt, is bij uitstek geschikt om de veranderingen binnen een organisatie op *ervaringsniveau* in kaart te brengen.³ Het doel van een leergeschiedenis is om een leerproces binnen een organisatie op gang te brengen door het verhaal van de organisatie te vertellen vanuit het perspectief van de mensen die erin werken. Het resultaat van de leergeschiedenis is een collectief verhaal gebaseerd op geschreven en gesproken bronnen. Om dit doel te realiseren hebben de studenten onder leiding van drie vertegenwoordigers van de VHMf allereerst grote hoeveelheden geschreven bronnen getraceerd en bestudeerd. Vervolgens hebben ze dwars door de organisatie een zestigtal interviews afgenomen.

In juni 2010 hebben de studenten hun bevindingen aan de VHMf gepresenteerd. Hierbij brachten de studenten enkele thema's naar voren die de veranderende rol van de inspecteur karakteriseren. Op de eerste plaats is er binnen de dienst consensus dat de ontwikkelingen van de afgelopen decennia grote gevolgen voor de positie van de inspecteur hebben gehad. In de afgelopen dertig jaar zijn inspecteurs van deskundige individualisten veranderd in multidisciplinaire teamspelers. Hierdoor is hun werk fundamenteel veranderd. In dit verband zijn niet alleen de toename aan openheid en overleg genoemd, maar ook de toename aan onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden, de voortdurende spanning tussen het 'vriesspel' en het beginsel van de gelijkheid van beleid en uitvoering, het probleem van het aansturen van professionals en, daaraan gekoppeld, de relatie tussen managers, inspecteurs en medewerkers. Volgens de vele medewerkers in de dienst bestaan er op al deze punten grote regionale verschillen, die ze echter niet altijd kunnen plaatsen. Ook over de relatie met de politiek wordt in de dienst verschillend gedacht, hoewel het thema niet zo op de voorgrond komt als de andere. Over één punt van zorg is duidelijk wel consensus, namelijk de snel voortschrijdende veroudering binnen de dienst.

3. Tweede uitvoering: 4 scripties

Naar aanleiding van de zeven leergeschiedenissen werd in september 2010, wederom onder begeleiding van de VHMf, besloten om een viertal thema's verder uit te diepen in vier master scripties. Hierbij is getracht om de verschillende onderzoeken qua inhoud en chronologie zoveel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. Verder werd vastgehouden aan

het beginsel van de leergeschiedenis om de implicaties van de organisatieveranderingen op het ervaringsniveau van de medewerkers te onderzoeken. Langs deze lijnen beschrijft en analyseert Gerdien Conradi in *Experimenteren met managementconcepten: belasting of toegevoegde waarde?* de wijze waarop de dienst in de afgelopen vier decennia managementconcepten heeft geïmplementeerd.⁴ In het verlengde hiervan richten Lieuwke Brunger en Rolf Veldman zich in *Communicatie tussen beleid en uitvoering op de interne communicatie rondom de omslag naar het klantgericht werken tussen 1987 en 2003*.⁵ In *Organisatieprocessen bij de belastingdienst* onderzoekt Robert van Hittersum de veranderende relatie tussen managers en medewerkers sinds 2003.⁶ Tot slot gaan Joris Engbers en Jeenke van Linghe in *Samen weten we alles op zoek naar de oorsprong van het Horizontaal Toezicht*.⁷

4. De resultaten van de scripties

Drie periodes, drie managementconcepten

De organisatiegeschiedenis van de Belastingdienst van de afgelopen dertig jaar kan in drie periodes worden verdeeld. De eerste periode begint met de reactie op het rapport Bijsterveld van 1979 en mondt uit in de Grote Herstructurering van 1987-1992. De tweede periode staat in het teken van de doorontwikkeling van de Grote Herstructurering in het project Strax dat in 1997 begon en resulteerde in de procesgerichte organisatie van 2003. De periode na 2003 staat in het teken van de ontwikkeling van het Horizontaal Toezicht. Ieder van deze drie periodes kent een eigen dynamiek die gebaseerd is op een onderliggende bedrijfsfilosofie waarin de gangbare managementconcepten van iedere periode werden toegepast. Opvallend is dat de Belastingdienst deze concepten nooit slaafs gevolgd heeft maar creatief toepaste in tal van experimenten voor ze operationeel werden in de hele dienst. Dit patroon is al te zien bij de eerste hervormingen die werden ingezet als reactie op het rapport Bijsterveld van 1979 toen speciale denktanks, de zogenaamde Comprocs, werden opgezet om een nieuwe organisatiestructuur voor de belastingdienst uit te werken.⁸ Hetzelfde experimentele patroon is te zien bij de loodseenheden waarin eind jaren 80 de nieuwe doelgroepstructuur getest werd. Bij Strax komt het experimentele karakter tot uiting in de laatste letter van de titel van het project. Ook het huidige model van Horizontaal Toezicht is ooit geboren uit een samenloop van nieuwe theorieën over 'compliance' en bestaande praktijken binnen de dienst.

Eén van de leidende managementconcepten in de vroege jaren 80 was het integratie- en differentiatiemodel van Lawrence en Lorsch. Dit model, dat gebaseerd is op de open systeemtheorie, stelt dat een organisatie zich alleen door een wisselwerking tussen integratie en differentiatie kan aanpassen aan haar omgeving. Hierbij is het cruciaal om de juiste verhouding tussen de twee grootheden te vinden. Verschillen in de omgeving vragen om differentiatie, stabiliteit om integratie.⁹

In de Mavis van 1982, een van de eerste visiestukken over de organisatie van de Belastingdienst werd het concept van Lawrence en Lorsch geïnterpreteerd in termen van 'beleid': enerzijds moest het lokale management ruimte krijgen om

het beleid aan te passen aan de eigen situatie, anderzijds moesten regionale directies en het departement voor de samenhang zorgen. Om dit doel te realiseren werden eigen initiatief, horizontaal overleg, en een meer bedrijfsmatige aanpak nagestreefd.¹⁰ Historisch gezien maakte de Belastingdienst hiermee definitief de stap van een intern gerichte organisatie naar een extern gerichte: de omgeving werd leidend voor de dienst.

Om dit principe te realiseren was de dienst van meet af aan bereid om radicale veranderingen door te voeren. Eén van de meest ingrijpende was het verlaten van de 100%-filosofie in 1982 en de afschaffing van de rang van inspecteur in 1984¹¹. Beide maatregelen hadden grote implicaties voor de inspecteurs. Door de afschaffing van de rang van inspecteurs waren zij niet langer het centrale aanspreekpunt voor de belastingheffing terwijl zij door hun omgeving, en vooral door de belastingplichtigen nog steeds zo gezien werden. Dit leidde tot een lastige rolverstrengeling tussen inspecteurs onderling en tussen inspecteurs en de omgeving. De afschaffing van de 100%-filosofie was ook lastig voor de inspecteurs. Geschoold in de Belastingacademie was grondigheid en nauwgezetheid deel van hun beroepsethiek waar zij maar moeilijk afstand van konden nemen.

Bij Strax komt het experimentele karakter tot uiting in de laatste letter van de titel van het project.

In de loop van de jaren 80 werd het primaat van de omgeving onder invloed van het New Public Management uitgewerkt aan de hand van Total Quality Management.¹² In dit concept staat de klant van de organisatie centraal: alle processen dienen voortdurend getoetst en verbeterd te worden om de klant van de organisatie te dienen. Op deze basis definieerde de belastingdienst zijn omgeving niet langer in termen van 'belastingplichtigen' maar van 'klanten' en zijn leidende principe als 'voldoen aan de verwachtingen van klanten'. Ook dit principe werd eerst experimenteel toegepast in de zogenaamde loodseenheden die eind jaren '80 werden opgericht.¹³ Al snel kwam men in de top van de dienst tot het besef dat men over moest gaan tot een doelgroepstructuur om vorm te geven aan klantgerichtheid, maar besloten werd om eerst de benodigde automatisering af te wachten. Toen deze niet op tijd gereed was, besloot men de reorganisatie toch door te voeren.

Vanuit een historisch perspectief is de Grote Herstructurering zonder twijfel één van de grootste reorganisaties die

ooit in Nederland zijn doorgevoerd: alleen de operatie Centurion bij Philips die ook rond 1990 werd uitgevoerd,¹⁴ komt in de buurt. In nog geen drie jaar tijd veranderde de gehele structuur van de Belastingdienst en kregen 30.000 werknemers nieuwe functies en rollen toebedeeld.

Gezien vanuit de centrale doelstelling was de revolutie een groot succes: voor eens en altijd werd de middenstructuur vervangen door de doelgroepstructuur. Uit het onderzoek blijkt dat twee factoren dit succes mogelijk maakten. De eerste factor was leiderschap dat binnen de dienst werd gepersonifieerd door Cor Boersma. Deze DG had een opmerkelijke opvatting over leiderschap waarmee hij zijn tijd ver vooruit was:

*'Een goede dirigent staat tijdens moeilijke passages niet met zijn rug naar zijn orkest, maar helpt zijn muzikanten door blikken en gebaren en door respons van de spelers.'*¹⁵

Opvallend in dit citaat is dat Boersma de medewerkers vooral als medespelers ziet: het gaat hem niet alleen om 'blikken en gebaren' maar ook om 'de respons van de spelers'. Deze medespelers vormden de tweede factor voor het slagen van de Grote Herstructurering. Zonder de *know how* van de professionals in de organisatie had deze niet eens plaats kunnen vinden. Vanaf het begin van de jaren 80 waren zij niet alleen actief in de denktanks, maar voerden ook de vele experimenten in hun eigen kantoren uit en rapporteerden daarover naar het departement. Lang voor het begrip 'kennismanagement' was uitgevonden verspreidde de Belastingdienst op deze wijze de *know how* over de praktische uitvoering van het beleid door de hele organisatie. Toen het grote moment daar was en de Grote Herstructurering werd ingezet kon de top daardoor vertrouwen op kennis en vaardigheden van de professionals op de werkvloer.

Strax: de interne communicatie

Voor het succes van de Grote Herstructurering betaalde de Belastingdienst een prijs. Klantgerichtheid deed een enorm beroep op de het aanpassingsvermogen van de organisatie en zette de eenheid van beleid onder druk. Dit werd in 1991 al opgemerkt door Moret en Ernst&Young. In een rapport over de reorganisatie wees deze op de te grote afstand tussen de beleidsverantwoordelijken en de lokale eenheden, het tekort schieten van de automatisering en de informatievoorziening en het tekortschieten van de leidinggevenden om flexibel met de taak- en doelstellingen om te gaan waarbij vooral onvoldoende oog voor het spanningsveld tussen wetstoepassing en doelmatige bedrijfsvoering wordt genoemd.¹⁶

Vanaf het begin van de jaren 90 probeerde de Belastingdienst deze problemen zoveel mogelijk organisch op te lossen: één Grote Herstructurering was wel genoeg. Geïnspireerd door onder andere de theorie van de lerende organisatie ontwikkelde zich in de loop van het decennium het project, of beter, het experiment Strax dat in 1997 formeel van kracht werd.¹⁷ Kenmerkend voor Strax is de nadruk op de communicatie: in de jaren negentig werden in een tijdsbestek van nog geen vier jaar maar liefst zes beleidsplannen voor de communicatie geschreven die het uitgangspunt vormden van vele bijeenkomsten over hetzelfde onderwerp.¹⁸

Over Strax wordt binnen en buiten de dienst verschillend

gedacht. Volgens sommigen bood Strax de flexibiliteit die nodig was om te reageren op de steeds veranderende omgeving, volgens anderen leidde die flexibiliteit alleen maar tot onduidelijkheid. Vanuit historisch oogpunt kan Strax als een 'home made'-managementconcept van de Belastingdienst worden gezien. In feite bouwde het experiment één van de succesfactoren van de Grote Herstructurering, namelijk de communicatie van de professionals, verder uit. Door open communicatie, reflectie, en vooral door betekenisgeving wilde men de problemen het hoofd bieden.

Zoals alle middenmanagers vervullen managers in de Belastingdienst een cruciale scharnierfunctie tussen de strategie van de top en de uitvoering door professionals op de werkvloer.

Gezien de huidige belangstelling voor open netwerkorganisaties, was Strax zijn tijd ver vooruit. Historisch gezien liep Strax uit de pas met opkomst van het bedrijfsmatige denken in organisatieland. De vraag rijst dan ook of het concept een adequate oplossing kon bieden voor de problemen van de jaren 90. In hun onderzoek naar de interne communicatie laten Brunger en Veldman zien waarom Strax slechts ten dele gelukt is. De belangrijke factor hierin was dat de Belastingdienst door zijn klantgerichtheid veel meer oog had voor de externe dan voor de interne communicatie. Hierdoor kwam het accent te liggen op het zenden van informatie naar de buitenwereld en minder op het ontvangen en doorgeven van informatie in de organisatie zelf. Vooral in de top werd interne communicatie niet als een probleem maar als een vanzelfsprekendheid gezien.¹⁹ Gezien de historische achtergrond van de top was die houding niet zo vreemd. Alle leden van de top hadden actief geparticipeerd in de voorbereidingen en uitvoering van de Grote Herstructurering waardoor zij niet alleen de organisatie maar ook elkaar goed kenden. Communicatie was daarom voor hen geen probleem. Het model was echter niet geschikt om diepere lagen in de dienst te bereiken.²⁰ Het tekortschieten van de interne communicatie kwam al in een vrij vroeg stadium naar boven bij de toepassing van het idee 'klantgerichtheid'. Dit begrip, dat voor de top een vanzelfsprekendheid was, bleek voor medewerkers niet duidelijk genoeg te zijn.

Bovendien stond het haaks op het idee dat belastingplichtigen vooral gecontroleerd moesten worden.²¹ De verwarring en verkokering die hieruit voortvloeiden bleek te complex om door 'horizontaal overleg' en 'gewoon praten' opgelost te worden.

De managementlagen

Teneinde deze problemen het hoofd te bieden is de Belastingdienst tegen het eind van de jaren 90 van doelgroepstructuur overgegaan naar een procesgerichte structuur die in 2003 officieel van kracht werd. In deze structuur probeerde men zoveel mogelijk alle processen binnen een regio te integreren om tot een evenwichtiger niveau van rechtshandhaving te komen. Met deze reorganisatie werd tevens het middenkader vervangen door integrale managementteams die op basis van collegiaal bestuur de aansturing van het geheel verzorgden.

De gevolgen van deze reorganisatie zijn het onderwerp van het onderzoek van Robert van Hittersum die zich daarbij vooral op de relatie tussen M1 en M2 heeft gericht. Op grond van rapporten en interviews komt hij tot de conclusie dat de problematiek typerend is voor het middenmanagement in organisaties. Zoals alle middenmanagers vervullen managers in de Belastingdienst een cruciale scharnierfunctie tussen de strategie van de top en de uitvoering door professionals op de werkvloer. Middenmanagers in de publieke sector moeten daarbij ook nog publieke waarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid proberen te dienen terwijl ze in toenemende mate moeten voldoen aan prestatienormen.²² Binnen de Belastingdienst levert dit de nodige complexiteit op die nog eens wordt vergroot doordat de scheidingen tussen de verschillende managementlagen niet altijd duidelijk zijn. Het procesgerichte werken wordt door de medewerkers overigens wel gewaardeerd waarbij vooral de informele sfeer, de openheid en het idealisme worden genoemd. Tegelijkertijd ervaren medewerkers een toename van de werkdruk met het onbedoelde gevolg dat de onderlinge contacten eerder afdan toegenomen zijn.²³

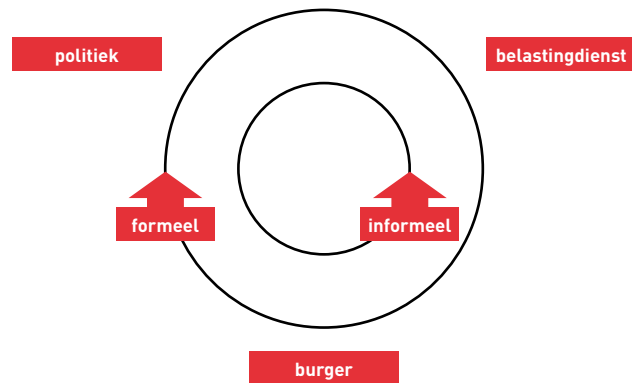
Centralisering en Horizontaal Toezicht

Zoals alle organisatieconcepten in de Belastingdienst is ook het Horizontaal Toezicht uit een experimentele samenloop van theorie en praktijk ontstaan. In hun speurtocht naar de oorsprong van de theorie van het Horizontaal Toezicht komen Joris Engbers en Jeenke van Linge uit bij de theorie van de *restorative justice* die John en Valerie Braithwaite in de jaren 80 werd ontwikkelden.²⁴ Op grond van een uitgebreide documentatie en vele interviews laten de auteurs vervolgens zien hoe de Belastingdienst deze ideeën oppakte om ze in de eigen praktijk door te ontwikkelen tot een model waarin de relatie tussen overheid en burger radicaal herzien is. Niet langer staat de overheid, gerepresenteerd door de Belastingdienst boven de burgers, maar naast hen; niet langer is de burger belastingplichtige klant, maar partner. In feite, stellen Engbers en van Linge vast, heeft de Belastingdienst zijn eigen interne communicatiemodel waarin horizontaal overleg centraal staat, geëxternaliseerd.

5. De positie van de inspecteur

Met het Horizontaal Toezicht lijkt de historische cirkel rond te zijn. Dertig jaar geleden besloot de dienst om de omgeving leidend te maken voor de organisatie. De dienst dacht zo van buiten naar binnen. Tijdens Strax werd dit denken ontwikkeld naar horizontaal overleg en collegiaal bestuur. Nu, met Horizontaal Toezicht treedt de belastingdienst weer naar buiten met een nieuw gezicht. Wat betekent deze ontwikkeling voor de positie van de inspecteur?

Voor de beantwoording van deze vraag maken we gebruik van enkele systeemtheoretische inzichten. Het eerste betreft de verhouding tussen Belastingdienst en zijn omgeving. Deze kan aan de hand van het volgende schema geduid worden.²⁵



De buitenste cirkel van bovenstaande afbeelding geeft de formele machtsverhoudingen weer tussen burger, politiek en belastingdienst. De burger (als soevereine kiezer) wijst door middel van verkiezingen politieke vertegenwoordigers aan, die een beleid bepalen dat vervolgens door de belastingdienst wordt uitgevoerd en opgelegd aan de burger (als onderdaan). De cirkel geeft aan dat er geen ultieme bron van soevereiniteit is, noch een eerste beslissing waarop alle andere teruggevoerd kunnen worden. Alle beslissingen hangen af van eerdere beslissingen en alle handelingen zijn reacties op eerdere handelingen. Actoren in het veld zijn zich hiervan bewust en zullen daarom proberen de beslissingen van hun directe opdrachtgevers langs informele weg te beïnvloeden. De complexiteit die hierdoor ontstaat, genereert een tegenbeweging die in de afbeelding door de binnenste cirkel wordt weergegeven. Burgers proberen via overleg, onderhandelen, vertrouwen etc. de Belastingdienst te beïnvloeden. De dienst probeert op zijn beurt de politiek te sturen ("Yes minister"), die tenslotte weer de kiezers tracht te beïnvloeden via de media.

Op grond van voorgaand schema kunnen we de functie van inspecteur als een 'grenspost' van de Belastingdienst zien. De inspecteur staat als het ware op de grens tussen Belastingdienst en burger en met beide onderhoudt hij zowel informele als formele banden. In *Funktionen und Folgen formaler Organisation* omschrijft de Duitse systeemtheoreticus en organisatiesocioloog Niklas Luhmann de 'grensposten' treffend als de 'antennes' van een organisatie. Enerzijds leggen zij de omgeving uit aan de organisatie, anderzijds leggen zij de organisatie uit aan de omgeving. Voorbeelden van grensposten zijn artsen en verplegend personeel in een ziekenhuis, inkoopafdelingen van een fabriek, bewakings-

personeel in een gevangenis of de buitendienst van de politie.²⁶ In de Nederlandse context valt te denken aan de professionals wier belang voor de uitvoering van het beleid Herman Tjeenk Willink in zijn vele adviezen aan de regering steevast heeft benadrukt.²⁷

Luhmann noemt de belastinginspecteur niet, maar zijn theorie gaat duidelijk ook voor deze functie op. Dat wordt duidelijk wanneer hij de specifieke problemen van de grenspost bespreekt. Volgens Luhmann is de taak van de grenspost namelijk altijd met zichzelf in tegenspraak. Enerzijds moet de grenspost de doelen van de organisatie realiseren en de omgeving volgens vastgelegde programma's tegemoet treden, waardoor allerlei spanningen kunnen optreden. Anderzijds moet de grenspost voor rust en orde aan de grens zorgen door spanningen op te vangen en de organisatie aan te passen.²⁸ Deze positie levert structureel een botsing tussen de formele en informele kant van organisatie op: enerzijds moet de organisatie regels handhaven, anderzijds vraagt samenwerking met de omgeving om een toepassing van regels naar bevind van zaken. Formele organisaties moeten daarom altijd een balans tussen de formele en informele kant van hun functioneren zoeken.

Formele organisaties moeten altijd een balans tussen de formele en informele kant van hun functioneren zoeken

De spanning tussen het formele en het informele is duidelijke terug te vinden in de taak van de inspecteurs. Enerzijds wordt van hen verwacht dat zij handelen volgens de wet- en regelgeving en de protocollen die binnen de dienst gelden, anderzijds moeten zij voortdurend rekeningen houden met de omstandigheden van de omgeving. Historisch gezien heeft de Belastingdienst deze contradictie opgelost door de omgeving achtereenvolgens te definiëren als 'belastingplichtige', 'klant' en als 'partner'. Iedere definitie had grote gevolgen voor de positie van de inspecteur en voor de belastingdienst als geheel.

Tot 1984 definieerde de dienst de omgeving in termen van 'belastingplichtigen'. Deze definitie impliceerde een gezagsrelatie tussen de inspecteur en de burgers: de inspecteur moest toezien dat de burgers aan hun plichten voldeden. Uit deze functie volgde de rol van de klassieke inspecteur als gezagsdrager die zijn autoriteit ontleende aan zijn bevoegdheid om te controleren en waar nodig, te straffen. De Belastingdienst zelf was een organisatie van gezagsdragers. Dit systeem werkte heel lang omdat de in-

specteurs op basis van hun juridische kennis in staat waren zonder al te veel spanningen het beleid effectief uit te voeren.

De toename van het aantal belastingplichtigen en de steeds complexere wetgeving deden een steeds groter beroep op de inspecteur. Bijsterveld deed inzien dat het systeem niet langer effectief functioneerde en daarop ging de leiding van de Belastingdienst op zoek naar oplossingen. Deze werd uiteindelijk gevonden in de doelgroepstructuur. Hiermee definieerde de dienst zijn omgeving als 'klant' waarmee de inspecteur een dienstverlener werd. Dit betekende dat hij zich moest richten naar de wensen van de klant. Tegelijkertijd bleef de inspecteur handhaver van de wet. Deze positie zorgde voor nieuwe spanningen aan de grens. Enerzijds moesten inspecteurs luisteren naar de klant: hoe wil deze bediend worden, waaraan heeft hij behoefte en hoe kunnen we daarop inspelen? Anderzijds moesten inspecteurs zorgen dat alle klanten gelijk behandeld werden. Bovendien moesten zij dit sinds de afschaffing van hun rang in teamverband doen. Deze positie leidde tot de nodige fricties. Hoewel de burgers zich wel voegden naar hun nieuwe rol als 'klant' bleven zij de inspecteur nog steeds als de gezagsdrager van weleer zien. De inspecteurs van hun kant probeerden de klanten tegemoet te komen, maar waren zich altijd bewust dat zij verantwoordelijk gesteld werden voor de correcte uitvoering van de wet. Inspecteurs zelf beschrijven deze positie als een 'spagaat'. Vanuit de theorie is duidelijk dat deze 'spagaat' inherent was aan het systeem. Tijdens de jaren 90 is de Belastingdienst deze fricties te lijf gegaan door de identiteit van een dienstverlenende organisatie op zich te nemen: 'Leuker kunnen we het niet maken, maar wel makkelijker'. Intern werden de spanningen zoveel mogelijk opgelost door open communicatie, en horizontaal overleg. Vanuit historisch perspectief ging de Belastingdienst daarmee tegen de geest van de tijd in: waar de meeste organisaties onder invloed van het Neoliberalisme en het New Public Management kozen voor een bedrijfsmatige aanpak, koos de Belastingdienst met Strax voor een netwerkorganisatie gebaseerd op communicatie. Aan het begin van deze eeuw kwamen de beperkingen van de open netwerkorganisatie naar voren in een toenemende divergentie tussen beleid en uitvoering. De dienst loste deze nieuwe problemen op door het experiment van het Horizontaal Toezicht te institutionaliseren. Hoewel het concept Horizontaal Toezicht teruggaat op theorieën die al in de jaren 80 zijn ontwikkeld is het historisch gezien een novum. Voor het eerst in de geschiedenis van Nederland definieert een overheidsorganisatie haar omgeving in termen van 'partners'. Dit begrip is in feite een nieuwe interpretatie van het begrip klant, waarop het historisch gezien gebaseerd is. De vernieuwing zit vooral in de vertrouwensrelatie tussen Belastingdienst en de partners.²⁹ Over dit vertrouwen en de daarbij behorende gelijkwaardigheid tussen de partners wordt binnen de dienst soms in ethische termen gesproken, maar in feite gaat het om een strategische vorm van complexiteitsreductie: door de omgeving met vertrouwen tegemoet te treden kan de Belastingdienst allerlei ingewikkelde procedures omzeilen.³⁰ Aangezien het Horizontaal Toezicht zich vooralsnog vooral op bedrijven en instellingen richt, lijkt de burger als 'klant' vergeleken te

verdwijnen, of zoals het in de dienst soms heet: 'particulieren gaan door de kelder'.

De definitie van de omgeving als 'partners' heeft wederom grote gevolgen voor de positie van de inspecteur. Anders dan in het klantmodel, staat nu de gelijkwaardigheid tussen dienststafnemer en dienstverlener voorop. Uit het onderzoek blijkt dat dit model effectief is omdat het gesprek en de daaruit vloeiende afspraken naar het begin zijn verplaatst.³¹ Tegelijkertijd doet het model andermaal een enorm beroep op de kennis en vaardigheden van inspecteurs. Enerzijds moeten zij zich richten naar de 'partner' anderzijds moeten zij de wet uitvoeren. Deze positie levert een voortdurende spanning tussen gelijkwaardigheid en ongelijkwaardigheid op. Aangezien de meeste inspecteurs gepokt en gemazeld zijn in de tijd van de Grote Herstructurering, gaat deze balanceeroefening ze nog goed af. De vraag is echter hoe het verder moet als huidige generatie afscheid neemt.

Gezien de gemiddelde leeftijd van de inspecteurs is dit afscheid aanstaande.³² Dit betekent dat de Belastingdienst andermaal zichzelf opnieuw moet definiëren. De cruciale vraag die daarbij beantwoord moet worden is: hoe kunnen wij het Horizontaal Toezicht continueren met een nieuwe generatie medewerkers die de lange historie van 1980 naar 2010 niet meer direct hebben meegemaakt. Deze vraag kan niet alleen in kwantitatieve termen beantwoord worden: de Belastingdienst moet zich ook afvragen wie hij wil zijn voor deze nieuwe medewerkers. Voor deze nieuwe medewerkers hebben wij deze leergeschiedenis geschreven. De Belastingdienst kan de toekomst alleen in de ogen kijken als

De definitie van de omgeving als 'partners' heeft wederom grote gevolgen voor de positie van de inspecteur. Anders dan in het klantmodel, staat nu de gelijkwaardigheid tussen dienststafnemer en dienstverlener voorop.

het verhaal van de inspecteurs van weleer niet vergeten wordt.

¹ T. Pfeil, *Op gelijke voet. De geschiedenis van de belastingdienst* (Deventer 2009).

² T. Pfeil, *Op gelijke voet*, p. 332.

³ A. Kleiner en G. Roth, 'Learning histories: a new tool for turning organizational experience into action' (1997) 1, zie ccs.mit.edu/lh/21cwp002.html; A. Kleiner en G. Roth, *Oil Change, Perspectives on Corporate Transformation* (Oxford 2000); H. Bradbury en G. Roth, 'Learning History: An Action Research Practice in Support of Actionable Learning' in: *The SAGE Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice* (London 2008) 350-365. L. Karsten, R.G.P. Peters, D.B.R. Kroeze, S.J. Keulen, 'Leadership style and entrepreneurial change: the Centurion operation at Philips Electronics,' in: *Journal of Organizational Change Management* 22, 1, (2009) pp. 73-92.

⁴ G. Conradi, *Experimenteren met managementconcepten: belasting of toegevoegde waarde?* (Groningen 2011)

⁵ L. Brunger en R. Veldman, *Communicatie tussen beleid en uitvoering. Een blik op de vorming van interne constructen van de Belastingdienst bij de omslag naar het klantgerichte werken.* (Groningen 2011)

⁶ R. van Hittersum, *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* (Groningen 2011)

⁷ J. Engbers en J. van Linge, *Samen weten we alles. Een zoektocht naar de oorsprong van horizontaal toezicht: hoe de Belastingdienst de relatie tussen burger en overheid opnieuw uitvond* (Groningen 2012)

⁸ Brunger en Veldman, p. 10.

⁹ Conradi, p. 18.

¹⁰ Conradi, p. 19, Mavis, pp. 15, 16.

¹¹ Pfeil, pp. 344, 414.

¹² Conradi, pp.26, 28.

¹³ Conradi, p. 82.

¹⁴ Karsten en Peters, 'Leadership style and entrepreneurial change', p. 73.

¹⁵ Belasting en Douane Museum, *Impost*, 15, 40, 2007, p. 6.

¹⁶ Moret Ernst&Young, *Rapport onderzoek herstructurering Belastingdienst* (Den Haag 1991), p. 91.

¹⁷ Belastingdienst, *Strax en straks verenigd (een samenvatting van vijf jaar organisatieontwikkeling)* (Den Haag 2001), p. 9

¹⁸ Brunger en Veldman, p. 87.

¹⁹ Brunger en Veldman, p. 31.

²⁰ Brunger en Veldman, p. 83.

²¹ Brunger en Veldman, p. 75.

²² Hittersum, p. 15-16.

²³ Hittersum, p. 45.

²⁴ Engbers en van Linge, pp. 95-98

²⁵ J. C. den Hollander, 'Trust, distrust and democratic stability' in: F. R. Ankersmit en H. te Velde, *Trust: Cement of Democracy* (Leuven 2004), p. 25.

²⁶ N. Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation* (Berlin 1964).

²⁷ M. Noordegraaf, C.E. Peters en B. de Wit, "Reflectie als reflex. Denker in publieke dienst: Herman Tjeenk Willink", *Bestuurskunde* 7/8 (2005)

²⁸ Luhmann, *Funktionen und Folgen*, pp. 223-224.

²⁹ Engbers en van Linge, p. 6.

³⁰ N. Luhmann, *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, (Stuttgart: Enke, 1968) Eng. vertaling: *Trust and Power*, Chichester: Wiley, 1979.)

³¹ Engbers en van Linge, p. 103.

³² Belastingdienst, *Strategisch personeelsplan Belastingdienst 2015*, p. 2 meldt dat 58% van de werknemers langer dan 20 jaar bij de dienst werkt.

De menselijke maat

door Hans Herings

Nu ik langzamerhand wat ouder word - vanmorgen in de tram stond een jonge dame voor het eerst voor mij op - valt mij op dat de behandeling van de medewerker als mens veranderd is.

Eind jaren zeventig kwam ik kersvers van de opleiding binnen bij de Rijksaccountantsdienst, de RAD. Ik werd daar door de collega's welkom geheten. De chef de bureau en zijn medewerksters zorgden ervoor dat voor mij alles in orde kwam. De kantoorteknische zaken zoals een werkplek, een telefoon en voldoende werk werden geregeld. Maar ook de zeker niet minder belangrijke zaken als uitbetaling van salaris en declaraties kwamen voor elkaar. Deze collega's waren een levende vraagbaak. Zij wisten hoe om te gaan met persoonlijke situaties die gevolgen hadden voor je werk. Zij kenden alle regelingen die van belang waren. Ook toen kreeg ik soms een reactie waardoor ik dacht wie moet dit betalen: mijn werkgever of de man die hierover gaat persoonlijk? Maar altijd was er over te praten.

In de loop der tijd kwam ik te werken bij grotere afdelingen met eigen P&O-ers. Steeds had ik het gevoel dat deze collega's er waren om leiding en medewerker in gelijke mate te ondersteunen. Niemand was beter op de hoogte van alle regelingen en bij vragen werd eerlijk antwoord gegeven. Als je zelf iets vergat of niet wist wezen deze collega's je op de mogelijkheden.

Wanneer het veranderd is weet ik niet. Laat ik eens benoemen wat ik nu anders ervaar.

Bij problemen of zelfs bij een verschil van inzicht met je direct-leidinggevende wordt de zaak veel sneller gejuridiseerd. Een goed gesprek met de leidinggevende van de leidinggevende wordt vaak niet meer gevoerd of zelfs afgehouden. Voorheen werkten in zeker driekwart van de gevallen deze gesprekken verhelderend, en vaak losten ze ook de problemen op. Lang niet altijd kreeg de medewerker gelijk, maar alleen al een andere kijk zorgde er voor dat je met elkaar verder kon. Tegenwoordig wordt eerst met een juridische blik naar de haalbaarheid gekeken. Het menselijke aspect komt als je geluk hebt daarna ook nog aanbod. Het regionale MT vraagt eerst wat de arbeidsjuridische mogelijkheden en bevoegdheden zijn. Het uitgangspunt lijkt: "de direct-leidinggevende heeft altijd gelijk". Er wordt geen neutraal standpunt ingenomen. Het lijkt alsof de behandelende P&O-er er voor is om te zorgen dat de werkgever gelijk krijgt. Het evenwichtig advies geven, waarbij een eerlijke afweging van ieders belang wordt gemaakt, bestaat bijna niet meer. Pas als het echt uit de hand dreigt te lopen roept onze werkgever tegenwoordig de hulp in van een mediator. Deze collega mag dan zien dat de brokken weer gelijmd

worden. Wat mis ik de oude P&O-er die al vooraf met iedereen sprak, of het oude hoofd van dienst, die iedereen kende. Die laatste wist met zachte hand vaak meer gedaan te krijgen dan de arbeidsjuristen van nu, of de bestuursrechter. Laat duidelijk zijn: wat niet mag, mag niet. Toen niet en nu niet. Naar de achtergronden wordt nu echter amper meer gekeken en met de persoonlijke omstandigheden wordt steeds minder rekening gehouden.

Weer wat later kwam het idee op van de shared-service centers. Alleen de uitdrukking al en de vreemde taal die hiervoor nodig is. Dat is een andere ergernis, die ik hier niet wil behandelen maar mij wel even van het hart moet.

Het idee is dat het zonde is om de kennis op zoveel plekken in de organisatie voorhanden te hebben. Centraal bereikbaar is toch veel efficiënter en dus minder duur. P-Direkt deed zijn intrede. Voor diverse P&O-medewerkers was er ineens geen werk meer of ergens anders, veel verder van huis. De medewerker met problemen en de leidinggevende met vragen zijn hun vertrouwde vraagbaak kwijt. Zij moeten het zelf maar uitzoeken in de voorschriften. Als zij er niet uitkomen, mogen ze aansluiten in de rij tijdens het telefonische spreekuur. Vragen moeten schriftelijk worden gesteld, en wel met het daarbij horende formulier. Als je meer wilt weten word je verwezen naar websites: "Kijk daar maar". Je bent een nummer, misschien een interessante kwestie, maar amper meer een mens die ertoe doet.



Mutaties Ledenbestand

Nu ook de salarisbetalingen via P-Direkt gaan, tarten de voorbeelden mijn fantasie en, erger nog, soms zelfs de wetgeving. Een collega kreeg enige maanden, buiten haar schuld, teveel salaris. Toen de fout ontdekt werd, kreeg zij in de maand erop helemaal geen salaris. Wettelijk mag dat niet. Als werkgever mag je slechts korten tot het niveau dat de betrokkene nog gewoon kan leven en aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Het is te gek dat dit in het systeem niet mogelijk is. Om je maar niet af te vragen wie opdracht geeft tot dit soort mallotige correcties.

Hiernaast veroorzaakt het geautomatiseerde IKAP-systeem nogal wat negatieve verrassingen voor de medewerkers. Een voorbeeld. De levensloopregeling is eind 2011 afgeschaft, behalve voor wie aan het eind van het jaar meer dan € 3.000 saldo had opgebouwd. Dit onder verantwoordelijkheid van onze eigen werkgever, minister Donner van Binnenlandse Zaken, in zijn politieke rol richting Tweede Kamer. Een extra dotatie ten behoeve van de levensloopregeling, die veel collega's hadden gewild, kon het IKAP-systeem echter niet aan, als je in 2011 al eens een donatie aan de levensloopregeling had gedaan. Donners' eigen ambtenaren kunnen dus geen gebruik maken van deze wettelijk mogelijke ontsappingsclausule.

De geautomatiseerde systemen die de Belastingdienst, meestal in opdracht van Binnenlandse Zaken, gebruikt zijn vreselijk star. Dit roept de vraag op of de medewerker er is voor het systeem of dat het systeem er is om de medewerker te helpen. Het woord medewerker in de vorige zin kan overigens naadloos vervangen worden door het begrip leidinggevende, die heeft er net zoveel last van.

Het toppunt van het ontbreken van de menselijke maat en daarmee de aanleiding om dit artikel nu te schrijven, is een uitspraak van een arbeidsjurist. Deze persoon voerde als verweerder namens onze werkgever een procedure voor de Commissie Gelijke Behandeling. Verzoeker is een collega die gedeeltelijk, minder dan 35%, is afgekeurd. De vraag is of hij wel of niet gedurende zijn levensloopverlof recht heeft op een aanvulling van zijn salaris. Niemand wordt tegenwoordig zo maar afgekeurd. Als je dat overkomt mankeer je behoorlijk wat! De procederende arbeidsjurist bestond het, aldus het schriftelijke oordeel van de commissie, om te zeggen toen de kwaal van collega ter sprake kwam: "Iedereen heeft wel wat".

Ik doe er maar het zwijgen toe, verder commentaar lijkt mij overbodig.

Vroeger was alles beter, zult u zeggen. Nee, zeker niet, maar op dit vlak in ieder geval wel!

VERENIGING VAN HOGERE AMBTEAREN BIJ HET MINISTERIE VAN FINANCIËN



Nieuwe leden

01-04-2012	C.S.M. Jacobs-de Winter MSc	Rijnmond/Rotterdam
------------	-----------------------------	--------------------

Naar postactief

01-09-2011	mr. P.J. Vogelaar	Min DG FZ/Den Haag
01-12-2011	W.J. van Baal	Rivierenland/Arnhem
01-01-2012	W.G.M.A. Reijnders RE RA	Limburg/Maastricht
01-01-2012	mr. A.H. Cappel	Min DG FZ/Den Haag
01-01-2012	mr. A.A.M. van den Toorn	Min DG Bel/Den Haag
10-03-2012	mr. drs. F.J.W. Smit	Geen werkplek
01-04-2012	mr. C. Roeland-Hubers	Rivierenland/Gorinchem

Overleden

21-08-2011	J. Willems	Postactief
22-12-2011	J.W.A. Ermers	Postactief
11-02-2012	drs. A.L. Vermeer	Rivierenland/Nijmegen

Het mutatieformulier kunt u vinden op de website www.vhmf.nl bij onderdeel Aanmelden/Mutaties

De overheid gaat als de brandweer

door Jurjen Glazenburg

Onlangs las ik een stuk in het NRC, getiteld "De doe-het-zelfbrandweer"¹. In dit stuk wordt een aantal brandweertlieden aan het woord gelaten uit Lage Mierde in Brabant. De kazerne in Lage Mierde wordt gesloten wegens gebrek aan vrijwilligers. De vrijwilligers betogen dat de sluiting van hun kazerne een botte bezuinigingsmaatregel is en dat er geen gebrek aan vrijwilligers is. "Er zijn vrijwilligers afgekeurd die tien seconden te laat op de kazerne zouden zijn." Nu moet de brandweer uit Reusel komen, wat vele minuten extra kost. Mogelijk wil de gemeente de nieuwe tankautospuit van Lage Mierde overplaatsen naar Reusel, zodat men daar geen nieuwe hoeft aan te schaffen. Zoals ik hierna uit zal leggen, zie ik parallellen met de uitvoering van andere overheidstaken.

Terug naar het NRC. Een brandweercommandant stelt: "Onze opkomsttijden zijn gebaseerd op berekeningen uit de jaren vijftig. Toen stonden in Nederland de huiskamers nog vol met wol en hout. Het duurde zeventien minuten voordat een brand zich verspreidde. Inmiddels is dat nog maar drie minuten. Een brand verspreidt zich tegenwoordig veel sneller door alle elektronica in huiskamers, kunststoffen in matrassen en dubbele beglazing. Drie minuten gaat de brandweer nooit halen. Wij redden bijna nooit mensen in een vluchthouding. Mensen die wij dood aantreffen, liggen nooit te krabben aan een deur. Bijna allemaal zitten ze in een stoel of liggen op bed, verrast in hun slaap, gestikt door de giftige rook. Daarom moeten mensen en bedrijven veel meer zelf aan de bak met preventie en zelfredzaamheid. Daarom ook kun je differentiëren met opkomsttijden. Daarom moet de laatste boerderij in Zeeland dezelfde opkomsttijd van vijf minuten hebben als een portiekwoning hier in Amsterdam?" Daarna komt de werkvloer weer aan het woord, bij monde van de voorzitter van de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV). Dat een brand zich tegenwoordig zo snel in huiskamers verspreidt, vergt volgens hem juist een veel snellere komst van de brandweer.

Het stuk meldt dat de brandweer om onbekende redenen de afgelopen jaren veel duurder is geworden. Volgens de vrijwillige brandweermensen komt dat omdat het geld tegenwoordig naar "de managers" in de zogenoemde veiligheidsregio's, gaat, waarin de gemeentelijke brandweer opgaat. Volgens vrijwilligersvoorzitter Cees van Beek halen de veiligheidsregio's geld weg op de werkvloer. "Er zijn de afgelopen vijf jaar al zestig kazernes verdwenen.(...)

In Friesland worden de normen voor de opkomsttijden met

50 procent opgerekt. Vroeger waren er landelijke normen voor opkomsttijden. Nu mag een veiligheidsregio daar van afwijken. Dus wat doen ze in Friesland? Ze verruimen de opkomsttijden van acht naar twaalf minuten, willen dan nog eens zeven tot negen kazernes sluiten en plotseling voldoen ze weer aan de norm. Dat valt aan niemand uit te leggen. De burger weet niet meer waar hij aan toe is." Van Beek vat de gevolgen samen: "We horen de brand later, we gaan rijden met minder mannen, we komen later bij de brand en we gaan ook niet meer naar binnen. Eigenlijk zeg je dan als maatschappij: laat de mensen maar knetteren. Dat is bizar. Ons vak wordt kapotgemaakt. Wij worden een trottoirbrandweer."

Bovenstaande discussie zie ik op vele manieren terug bij de overheid. Bij de Belastingdienst, maar ook in het onderwijs (zie bijvoorbeeld InHolland). Brandweercommandanten gaan uit van een zelfredzame burger die zelf verantwoordelijk is voor zijn brandveiligheid. Managers moeten, gestuurd door de politiek, bezuinigen, door (soms zelfs levensbedreigende) keuzes te maken en marges (aanrijtijden, grenzen bij de inning) op te rekken. "Je kunt stellen dat wij relatief weinig mensen uit een brandend huis redden en dan kan een maatschappelijke afweging zijn dat je voor dat enkele geval niet heel veel geld wilt uitgeven", zoals een brandweercommandant zegt. Eigenlijk is mensen redden dus te duur geworden. Bestuurders stellen bovendien dat alles door die bezuinigingen juist beter wordt², terwijl de werkvloer de kwaliteit van het werk zoals zij dat zien (mensen redden of belasting heffen/innen/controleren) achteruit ziet gaan. Een brandweercommandant in het NRC: "Waar je vooral voor moet oppassen, is dat je met vier man hetzelfde wilt doen als met zes man. Dat lukt niet en dat moet je niet willen, anders is het onveilig. Maar het kan best."

Zie hier een fundamenteel verschil van opvatting over wat de taak is van een organisatie. De brandweertlieden zien zichzelf als mensenredders; hun organisatie dient erop gericht te zijn om zo snel mogelijk op de plaats van de brand te zijn om daar een burger te redden, ook al komt dat niet zo vaak voor. De managers van hun veiligheidsregio zien de brandweer echter als laatste noodhulp, die bij een brand vooral gevolgschade moet voorkomen. Oude waarden, die belangrijk zijn voor de werkvloer, worden in twijfel getrokken: "nog belangrijker is het om te bedenken dat je ook met al die spullen en die snelle opkomsttijden niet kunt garanderen dat je mensen kunt redden." De burger die niet zo

zelfredzaam bleek als de manager van zijn veiligheidsregio dacht, is al dood voordat de brandweer er eindelijk is, maar de keuze om hem te laten sterven is gebaseerd op "een maatschappelijke afweging". Belastingambtenaren zien hun organisatie als een rechtshandhaver, die op juridische gronden afgewogen besluiten neemt. Bestuurders zien een "massaal proces" met "productie" waarin je, zelfs bij de in-ning, "keuzes moet maken" op basis van een bepaalde "formatie". Zij verliezen dus, volgens de werkvloer, de basiswaarden van hun organisatie uit het oog.

Zowel in het geval van de brandweer, als in het fiscale, neig ik, het moge duidelijk zijn, naar het standpunt van de werkvloer. Soms lijkt het mij wel of de overheid zijn best niet meer wil doen: dat is namelijk te duur. Als je zelf in een boerderij in Zeeland gaat wonen, hoeft de overheid je minder te beschermen dan wanneer je in een portiekflat in Amsterdam woont. Als je de burger een DigiD geeft, hoef je niet te controleren of het SoFi-nummer overeenkomt met het DigiD: de burger is immers zelf verantwoordelijk voor zijn digitale veiligheid?

Ook het idee van de zelfredzame burger is, zowel qua brandpreventie als in het fiscale, een farce. Een groot deel van de mensen is niet in staat om zonder hulp aan zijn fiscale verplichtingen te voldoen. Ik zelf begrijp af en toe de berichtenstroom van mijn collega's van Toeslagen niet. En als je een keer teveel gedronken hebt, val je toch in slaap terwijl je een sigaret in je hand hebt. Consequent uitgaan van deze zelfredzaamheid maakt dus slachtoffers. In het fiscale moeten mensen grote bedragen terugbetalen die ze niet hebben, bij gebrek aan een reddende brandweerman gaan ze gewoon dood.

Natuurlijk kun je bij een controle aansluiten bij de maatregelen die een belastingplichtige zelf al genomen heeft. Dat bespaart werk. Maar niet alle belastingplichtigen, laat staan toeslaggerechtigden, zijn zo zelfredzaam. Ook de goedwillende, maar onwetende, burger heeft recht op controle, juist om te voorkomen dat hij de fout in gaat. Bovendien: als je weinig controleert wordt degene waar je toeval-ig wel komt daar het slachtoffer van: hij krijgt een naheffing, maar zijn concurrent niet. Nog afgezien van de niet-goedwillende burger, die een concurrentievoordeel heeft door zich niet aan de regels te houden. Dat geldt, zie de café-brand in Volendam, overigens ook bij brandpreventie.

De mate van zelfredzaamheid van de burger wordt nog beperkt door de ingewikkeldheid van de zaken die de overheid hem oplegt. Een voorbeeld. Omdat mijn vrouw en ik beide werken, worden onze kinderen een aantal dagen in hetzelfde gebouw opgevangen. Onze zoon gaat naar de crèche terwijl onze dochter naar buitenschoolse opvang gaat. Beide soorten opvang hebben een eigen registratienummer. Het invullen daarvan gaat, naar ik aanneem niet alleen bij mij, regelmatig fout, wat onmiddellijk leidt tot het terugvorderen van de reeds uitbetaalde toeslagen. Ik word gelukkig niet di-

rect in mijn bestaan bedreigd door een rekening van € 2.000 en kan aangeven waar ik in de fout lijkt te zijn gegaan. Andere mensen kunnen dat niet, en worden zo slachtoffer van het beroep dat de overheid doet op hun zelfredzaamheid.

De overheid is ook niet consequent in zijn beroep op de zelfredzaamheid van burgers. De burger is zelfstandig, doet aan zelfcontrole en wordt daarom vanuit een high-trust-benadering bekeken³. Hij behoeft daarom minder controle door de overheid, maar bijvoorbeeld ook minder ontslagbescherming, zo is de mantra. Diezelfde overheid stuurt je wel een brief als je rijbewijs of APK dreigt te verlopen. Ook kleine snelheidsovertredingen worden bestraft. Daar blijkt de burger toch niet zo zelfstandig (en betrouwbaar) dan waar diezelfde overheid in het kader van brandpreventie van uitgaat.

Een deel van het verschil in taakopvatting tussen werkvloer en bestuur lijkt voort te komen uit de opsplitsing van verantwoordelijkheden die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Dat zou tot meer efficiency moeten leiden, maar leidt ertoe dat niemand meer zicht heeft op het "het totaalplaatje". De manager wordt door de politiek afgerekend op de aanrijtijden, ziet dat deze binnen het hem gegeven budget niet gehaald worden en twijfelt dus aan het nut ervan. Voor eventuele slachtoffers van zijn beleid is hij minder verantwoordelijk. De brandweerman ziet die slachtoffers van nabij, maar voelt zich niet verantwoordelijk voor de budgetoverschrijding die een snellere brandweerauto met zich mee brengt. Het scherper onderscheiden van verantwoordelijkheden brengt dus het gevaar met zich mee dat de totale belangenafweging niet goed gaat: de budgettaire overwegingen geven de doorslag, want die staan het dichtst bij degene die bepaalt, zeker als die niet meer kantoor houdt boven de kazerne, maar in het pand van een "veiligheidsregio". Elders wordt dit opsplitsen van verantwoordelijkheden door diezelfde bestuurders overigens weer als een gevaar voor de efficiency gezien. Daarom zouden bijvoorbeeld de waterschappen moeten worden samengevoegd met de provincies⁴.

Let wel: het is goed dat er mensen zijn die een procesmatiger blik hebben dan ik. Misschien kun je ook best mensen redden als je niet over het allerduurste materieel beschikt. Ik zie alleen wel gevaren in de trend dat die procesmatige blik consequent de doorslag in de discussie geeft, terwijl niet wordt gesproken over wat eigenlijk de taak van een organisatie zou moeten zijn. Zeker in deze tijd, waarin het argument van de "procesmatige blik" wordt gebruikt om bezuinigingen te vermommen, wordt juist die zo belangrijke discussie over de taak van de overheid gedoken. De keuzes die zo, in het verborgene, worden gemaakt worden bovendien niet gecommuniceerd; als zich een ramp voordoet wijst iedereen toch naar de brandweerman die er niet op tijd was, maar niet naar de veiligheidsregio die de kazerne sloot, of de politicus die het budget halveerde. Van zo'n procesmatige blik worden burgers het slachtoffer, zeker omdat ze niet zo zelfredzaam zijn als wordt gedacht.

¹ NRC-Handelsblad, 6 augustus 2011, pagina 24-25, De doe-het-zelfbrandweer, door Arjen Schreuder

² Zie bijvoorbeeld ook het opiniestuk van VVD-leider Stef Blok in de Volkskrant van 16 september 2011, "Een grotere overheid presteert echt niet beter".

³ http://www.tweedekamer.nl/ao_repo/fin/20120209_Belastingdienst.pdf, blz. 19

⁴ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/ipo-wil-waterschappen-onderbrengen-bij-provincie.157103.lynxk>

