Verslag symposium VHMF

op 8 april 2009 in de Jaarbeurs te Utrecht

door Teunie Stoffele

‘Op naar een proactieve Belastingdienst’

De Belastingdienst wil vooruit. Daarom koos de VHMF dit jaar voor een progressief thema: een proactieve Belastingdienst. Het jaarlijkse symposium trok zoals verwacht veel belangstelling. Het resultaat daarvan is een goed gevulde zaal in de Utrechtse Jaarbeurs. Tussen twee en vijf uur spreken meerdere sprekers ieder vanuit hun eigen vakgebied inspirerend over hoe zij aankijken tegen een meer initiërende, proactieve fiscus.

Helemaal vooruitstrevend is het dan ook dat de symposiumcommissie voor het eerst in de geschiedenis van de VHMF koos voor een vrouwelijke dagvoorzitter: Janet Helder. Zij opende het symposium met een verfrissende vraag. Volgens Helder is het niet de vraag of de Belastingdienst de buitenwereld vertrouwt maar of de buitenwereld de Belastingdienst vertrouwt. “Uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek blijkt dat burgers en bedrijven die veel vertrouwen stellen in de overheid beter voldoen aan hun verplichtingen. Met andere woorden: vertrouwen in de overheid bevordert compliant gedrag.” Tijd dus voor de Belastingdienst om meer proactief te werk te gaan en vertrouwen te winnen bij de burger.

Inleiders

In Utrecht treden achtereenvolgens als inleiders op: Albert van der Meer (econoom en sinds 2005 lid van het Managementteam van de Belastingdienst), Frank van IJzerloo (onderzoeker en adviseur bij Zenc, onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van Overheid, Zorg, Innovatie en ICT, en lid van de Kafkabrigade) en tot slot prof. dr. Harrie Aardema (consultant bij advies- en managementbureau BMC en als bijzonder hoogleraar publiek management verbonden aan de Open Universiteit Nederland). Aan het einde van het symposium was er een discussie tussen de inleiders en de zaal.

De symposiumsprekers worden afgewisseld met een aantal videopresentaties ter illustratie van het thema van het symposium: “Op naar een proactieve Belastingdienst”. Hierin vertellen andere mensen uit het vak hun argumenten en mening over een proactieve fiscus. Deze DVD wordt na afloop van het symposium naar de managementteams in de Belastingdienst toegestuurd.

De eerste spreker van de dag is Albert van der Meer. Van der Meer was programmamanager Risicobeheersing, Informatiebeveiliging en Integriteit en sinds 2005 is hij lid van het Managementteam Belastingdienst. In zijn portefeuille heeft Albert van der Meer onder andere bedrijfsvoering, beveiliging en risicomanagement. Het getuigt volgens Van der Meer van gevoel voor tijdsgeest om het symposium als thema ‘proactief’ te geven. De huidige economische crisis is ontstaan bij een gebrek aan proactiviteit en preventieve maatregelen. Vandaar dat hij het initiatief van de VHMF toejuicht. “Ik geloof er heilig in dat je beter een crisis kunt voorkomen dan dat je hem moet bestrijden.” En daarom moet je, volgens Van der Meer, proactief zijn zodat je problemen in de toekomst voor kunt zijn.

blijkt dat het vaak niet zo moeilijk op te lossen is."
Op deze manier wordt er niet alleen voor gezorgd dat een individueel probleem is opgelost, maar sla je duizenden vliegen in één klap door te voorkomen dat het probleem in je organisatie blijft. "Het vereist extra inspanning van de organisatie, maar dan ben je er wel."
De Belastingdienst is goed op weg volgens Van IJzerloo. Dat is te zien aan de onderwerpskeuze voor het symposium, 'een proactieve Belastingdienst'. Maar specifiek voor de fiscus is er nog veel winst te behalen. Zo verbaast hij zich over het feit dat er nog steeds zoiets bestaat als een T-biljet. "Jullie zouden je eigenlijk dood moeten schamen dat je eerst iemand teveel laat betalen."
Ook bij de Wet tegemoetkoming studiekosten kan het makkelijker, aldus Van IJzerloo. Veel mensen weten niet dat ze hier recht op hebben en lopen daardoor geld mis. Dit is volgens hem makkelijk op te lossen wanneer de betrokken organisaties (Belastingdienst, Informatie Beheer Groep) informatie uitwisselen. Door de gegevens van de betrokken instanties te combineren is meteen duidelijk wie er recht heeft op deze extra bijdrage. "De bewijzen zitten al in jullie computers, je moet het alleen even samenbrengen. Gebruik elkaars informatie!"
Als je het over proactieve dienstverlening hebt, liggen hier kansen. Door systemen te laten integreren, voorkom je namelijk dat burgers klant moeten worden. Ze krijgen simpelweg waar ze recht op hebben.

Eisen

Het resultaat van deze proactieve houding betaalt zich meteen uit. Klanten zijn tevreden. "Zoals ik al zei kunnen sommige situaties een enorme impact hebben op personen." Daarnaast verbetert de organisatie. "Ik kan me haast niet voorstellen dat een directeur of wethouder dat niet zou willen." Een prettige bijkomstigheid is dat daarmee ook de beeldvorming omtrent je organisatie beter wordt. "Je komt als organisatie in ieder geval niet meer negatief in Hart van Nederland op SBS 6. Die zoeken maar een ander onderwerp."

prof. mr. M. Scheltema (oud voorzitter van de WRR):

"Soms word je ingehaald door de ontwikkelingen. Daarom moet je nadenken over de toekomst van de Belastingdienst."

De eerder genoemde 'kafkacasus' zijn opgelost door een proactieve houding van de betrokken ambtenaar. Er zijn echter wel een aantal voorwaarden nodig om dit systeem van constateren en oplossen te laten werken. Het vereist een mentaliteitsomslag van leidinggevenden en mensen op de werkvloer. Er moet namelijk echt wat gebeuren met de ideeën en problemen die mensen aandragen. Een klacht moet niet gezien worden als een probleem, maar als een kans om de organisatie te verbeteren. "Neem één incident



Harrie Aardema

en help daar duizenden mensen mee."
Deze aanpak vereist maatwerk. Niet iedereen door één mal halen, maar net even dat stapje extra zetten om te zorgen dat problemen niet meer terugkomen in de toekomst. Als je echt proactief te werk wilt gaan, concludeert Van IJzerloo tot slot, ga je als instantie zelf op zoek naar je klanten. Zorg dat je als Belastingdienst zoveel mogelijk zelf aan de benodigde informatie komt. Dat is pas vooruitstrevend.
Na de pauze en weer een stukje video is het de beurt aan prof. Harrie Aardema om zijn licht te laten schijnen over een proactieve Belastingdienst. Aardema is partner/organisatieadviseur bij het adviesbureau BMC, dat zich bezighoudt met advieswerkzaamheden en participeert in onderzoeksprojecten en ontwikkelingstrajecten, met name in de publieke sector. Ook is hij sinds 2005 bijzonder hoogleraar publiek management aan de Open Universiteit Nederland. Hij hield bij zijn inauguratie een oratie met de titel: 'Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management'. In zijn inleiding draagt hij nieuwe ideeën aan voor een alternatieve interventiestrategie binnen de publieke sector en dus ook de Belastingdienst.

Veranderwoede en ongenoegen

De afgelopen tien tot vijftien jaar is er een toenemende wildgroei aan eisen en regels over overheidsorganisaties heen gekomen. Vanaf de jaren tachtig wordt er nagedacht over een beter functionerende overheid, op basis van het zogenaamde New Public Management- denken (NPM). Volgens het NPM-denken moest de overheid anders georgani-

seerd worden. Organisaties werden opgeroepen om meer ondernemend, klantgerichter, sneller, flexibeler en bovenal minder bureaucratisch te werk te gaan. Aardema: "Er is al een jaar of 20 een fundamentele (her)bezinning gaande op het werk dat leidinggevenden en controllers bij de overheid doen. Velen (blijven) zoeken naar een nieuwe invulling van de werkzaamheden."

mr. P.S. Jorna (lid managementteam. Utrecht/Gooi):

"De Belastingdienst moet vooral gaan opereren vanuit de geest van de regelgeving."

Ook de Belastingdienst is niet ontkomen aan vernieuwing en reorganisaties, van bovenaf opgelegd onder het motto 'planning & control' (P&C) en 'vernieuwingen'. Maar volgens Aardema is er bij de overheid en de Belastingdienst de afgelopen twintig jaar in essentie nog niet veel veranderd. Hij noemt de reorganisatie bij de fiscus uit 2003 zelfs 'min of meer een mislukking.' Van een Reinvented Government is nog steeds geen sprake. "We hebben nog steeds niet die minder bureaucratische en flexibelere, meer naar buiten gerichte en ondernemende overheid." Maar ondanks het feit dat het merendeel van deze veranderprojecten de afgelopen jaren is mislukt willen we het nog steeds: verandering.
Hoe komt het dat deze vernieuwingen niet tot veranderingen hebben geleid? Dat heeft volgens Aardema te maken met het feit dat er binnen een reorganisatie te weinig aandacht is geweest voor sociaalpsychologische en veranderkundige noties. "Er wordt vooral te weinig aandacht geschonken aan de menselijke kant, terwijl uit onderzoek blijkt dat deze mensen juist zorgen dat het gaat zoals het gaat op de werkvloer."
Het gevolg van de verwaarlozing van deze praktische en politiek-menselijke kant resulteert in een onderstroom van verzet binnen een organisatie. "Als een organisatieleiding te veel wil en probeert te regelen wat eigenlijk niet kan (bijvoorbeeld heel veel projecten tegelijk of een reorganisatie die niet echt gedragen wordt), dan organiseert zij hypocrisie bij degenen die dat zouden moeten waarmaken," aldus Aardema.
In plaats van naar hun leidinggevende te stappen stapelen de ergernissen van mensen op de werkvloer zich op. Er ontstaat het gevoel niet te kunnen voldoen aan alle nieuwe ambities die van boven worden opgelegd. "Mensen doen alsof ze het allemaal willen en kunnen waarmaken maar intussen denken ze: "Wie menen ze daarboven wel dat ze zijn om ons te vertellen dat we het niet goed doen; ze zijn hier nog nooit komen kijken wat we doen!" Het gevoel van ongenoegen is compleet.

Terugtrekken in petrischaaltjes

Het gevolg van deze ontstane hypocrisie op de werkvloer vergelijkt Aardema met het 'terugtrekken in petrischaaltjes'. Doordat de werknemers op de werkvloer zich bedolven voelen onder de nieuwe regels, terwijl dit vaak onvoldoende herkend wordt bij de leidinggevenden, trekken ze zich terug in de eigen kring van lotgenoten (hun eigen petrischaaltje). Daar is het immers minder bedreigend. "Daar blijven ze hun eigen ding doen op de vertrouwde manier, ook al wekken ze de indruk loyaal mee te doen met de vernieuwingen." Niemand wil namelijk aan zijn baas toegeven niet mee te kunnen gaan met de vernieuwingen. Dat is slecht voor je positie en carrière.
Aardema legt uit dat dit de sociaal-psychologische verklaring is van verschijnselen als verkokering en hokjesgeest. Hiermee bereik je dus precies het omgekeerde van wat de reorganisatie eigenlijk moest doen, namelijk: meer openheid, eerlijkheid en transparantie binnen de organisatie. Dit heeft ook weer gevolgen voor het gedrag van leidinggevenden en stafdeskundigen. Zij gaan nog beter en duidelijker de ideale structuur van de organisatie proberen op te tekenen. Dit resulteert echter in nog meer bureaucratie, en dat is wat ze juist wilden verminderen. Aardema: "Weliswaar bestaat zeer veel papieren controle, maar in gedrag is er eigenlijk nauwelijks controle."
Wat betekent dit nu voor de sfeer op de werkvloer? Doorgaans blijft de arbeidscultuur plezierig en loyaal. Toch benadrukt Aardema dat dit slechts de buitenkant is. "Tegelijk hangt er een soort pijnlijke stilte over wat mensen werkelijk bezighoudt: als ze het achterste van hun tong laten zien zijn ze vaak ook wat defaitistisch en cynisch." Dit vergroot de afstand tussen de top en de werkvloer, tussen buiten en binnen en vooral ook tussen politiek en bestuur. Geconcludeerd kan worden dat door juist meer sturing en control van bovenaf op te leggen, er gedragsmatig op de werkvloer juist minder sturing en control ontstaat. Wat volgt is een gebrek aan hiërarchie.

Oplossingen

De oplossing voor de bovengenoemde problemen is volgens Aardema tweeledig. In de eerste plaats noemt hij 'meervoudig kijken' en in de tweede plaats moet er minder naar de 'achterkant' worden gekeken en meer naar de 'voorkant'. Beide punten licht hij nader toe.

prof. mr. M. Scheltema (oud voorzitter van de WRR):

"We hebben een richtlijn van de Europese Unie gekregen waarin staat dat buitenlandse bedrijven één loket moeten krijgen. Dat hadden we zelf ook wel eens kunnen bedenken."

Met meervoudig denken (of kijken) bedoelt Aardema dat er meer is dan een enkel bedrijfseconomisch wereldbeeld en dat er meer dan een rationele kennis- en instrumentontwikkeling bestaat. Hiermee zet Aardema zich af tegen de tot nu toe heersende NPM-aanpak die redelijk eenzijdig is. "Waar tegenwoordig tamelijk massaal voor wordt gepleit is

een manier van werken, die inspeelt op 'variëteit'." Variëteit in de vorm van inhoudelijk verschillende ideeën en opvattingen van mensen op de werkvloer en oog voor verschillen in soorten werk en soorten mensen (talenten, drives). Aardema: "Het draait om de verschillende betekenissen die mensen in hun organisatorisch doen en laten geven aan de organisatorische werkelijkheid om hen heen."

J. Olijve MPM (lid managementteam Rivierenland):

"Een navordering of een boete die begrepen wordt, zorgt ervoor dat er in de toekomst wel aan de belastingplicht wordt voldaan."

Deze benadering brengt een fundamenteel andere manier van denken en doen met zich mee. "Gedragsnormen worden niet bepaald in papieren plannen, maar in de dagelijkse 'struggle for life' in organisaties, waarbij macht, posities, belangen en emoties een belangrijke rol spelen." Betekent dit dat alle planning van bovenaf hiermee overbodig is? Nee, vindt Aardema. Plannen maken kan een inspirerende werking hebben en een nuttig houvast zijn in het werk. Maar de verbinding met de werkvloer blijft essentieel. Die moet de plannen als zinvol en uitvoerbaar beschouwen.
Deze nieuwe manier om je organisatie vorm te geven vereist wel wat terughoudendheid van de plannenmakers. Volgens Aardema moeten zij voldoende rekening houden met omgevings- en procesdynamiek en niet zozeer de pretentie hebben om het gedrag van mensen te normeren.
Het tweede aspect van de oplossingsrichting is: "Minder bezig zijn met de achterkant en meer meedoen aan de voorkant." Hij haalt hiervoor drie eisen aan die er voor moeten zorgen dat er ook daadwerkelijk meer naar de voorkant wordt gekeken:

1. Reduceer de Planning & Control-cyclus tot het bruikbare:
2. Houd het onuitvoerbare tegen: en
3. Ondersteun 'Verbindend leiderschap'.



Aardema en van IJzerloo

Verbindend leiderschap

En dat laatste, 'Verbindend leiderschap' is een erg belangrijk punt op het gebied van organisatievernieuwing. Zolang de verschillende 'leiders' in een organisatie – denk aan public controllers, (lijn-)functionarissen, directie en het MT – min of meer los van elkaar hun eigen ding blijven doen is het bijna onmogelijk om een goed functionerende organisatiestructuur op te bouwen.

J. Olijve MPM (lid managementteam Rivierenland):

"Zoek de samenwerking op met andere toezichtinstanties en wissel informatie met elkaar uit."

De bovengenoemde aspecten zijn volgens Aardema een betere manier voor organisatievernieuwing dan het achterhaalde NPM-denken. "Het nieuwe denken over control gaat veeleer uit van één nieuwe handelingswerkelijkheid waarin controllers, beslissers en medewerkers samenwerken vanuit hun onderscheiden toegevoegde waarde." In dit systeem zijn het de professionals die het werk doen, de leidinggevende die het werk faciliteren en de controllers die hen daarbij ondersteunen. De controllers hebben dus veel meer dan voorheen een ondersteunende functie. Zij verzamelen informatie en helpen de bestuurders om de beste beslissing te nemen. Accountants en rekenkamers vervullen nu de 'oude rol' van de controllers.
Een goede controller volgens Aardema, is er een die weet waar de beslisser mee bezig is en wat die nodig heeft om zijn werk goed te doen. Belangrijk is dat controllers en beslissers met elkaar 'op dezelfde golflengte zitten'. Er moet een cultuuromslag plaatsvinden waarin controllers en beslissers beseffen dat ze elkaar ten goede kunnen gebruiken in plaats van langs elkaar heen te praten. In de praktijk blijkt dit vaak nog niet te zijn doorgedrongen.

prof. mr. Dr. P.G.H. Albert (internationaal belastingrecht Nyenrode):

"Stel je bent een ondernemer die wel eens wat 'zwarte' omzet heeft. Als ik zo'n ondernemer was, dan zou ik een convenant sluiten want dan weet je dat er eigenlijk geen haan naar kraait."

Hoe zorg je dat beslissers en controllers nader tot elkaar komen? Aardema: "Organiseer de verbinding in het werk zelf en niet in papieren structuren of abstracte competenties. Dus met beide voeten op de grond. Verplaats jezelf daarbij in de logica en denkwereld van de ander in plaats van de ander te willen overtuigen van de eigen logica en denkwereld. Minder praten en beter luisteren. Durf daarnaast een beetje tegendraads en ongehoorzaam te zijn, zowel tegen 'het systeem' als tegen je eigen 'mentale programmering'."
Het is niet eenvoudig, maar alles wat prof. Aardema noemt is leer- en trainbaar volgens hem. Inspirerend zijn de resultaten van een recent door Aardema uitgevoerd evaluatieonderzoek, waaruit bleek dat overheidsfunctionarissen die hun ambities en talenten diep in zichzelf weggestopt hadden hun 'authenticiteit' juist hervonden door in 'veilige' trainingssituaties te ervaren dat een ander gedrag dan zij gewoonlijk tentoonspreidden uiteindelijk veel effectiever was. Een andere manier van denken en de cultuuromslag die Aardema beschrijft kan ook niet van de een op de andere dag plaatsvinden. Daar is tijd en energie, maar vooral ook wil en durf voor nodig.

Slot

Tot slot is er nog een discussie met de zaal. Uit de vaak felle uitspraken van de mensen blijkt dat er binnen de Belastingdienst veel boosheid heerst. Boosheid uit betrokkenheid. In tegenstelling tot wat professor Aardema vaak bij andere organisaties ziet, zijn de ambtenaren bij de Belastingdienst niet alleen trots op hun individuele werk, maar zijn ze ook trots op hun dienst in het algemeen. Dit beeld werd niet alleen bevestigd door de grote opkomst, maar vooral ook uit de uitspraken van ambtenaren uit de zaal.

mr. P.S. Jorna (lid managementteam. Utrecht/Gooi):

"Als burger en bedrijf heb je zelf de keuze op welke manier je aan je belastingplicht wilt voldoen."

Toch gaf professor Aardema nog een extra tip mee aan de zaal naar aanleiding van vragensteller René Esser. René introduceerde in zijn betoog de APK-groep, waarvan hij de trekker is, als een ploeg die bezig is medewerkers te ondersteunen en te helpen bij het realiseren van hun verbeterplannen als die plannen door de interne buraucratie dreigen vast te lopen. De APK-groep heeft daar nu zo'n anderhalfjaar ervaring mee. Aardema dankt René Esser voor zijn prachtige voorbeeldgedrag. De APK-groep heeft volgens Aardema precies dat gedaan wat moet, namelijk niet praten of schrijven maar vooral "handen ineen en doen". Dat zal na het betoog van vanmiddag nu ook duidelijk zijn.
Hiermee sluit Janet Helder de discussie met de zaal af en geeft de symposiumcommissie het woord om de middag af te sluiten. Paul Gunnewijk spreekt een woord van dank uit en sluit namens de symposiumcommissie de middag af. Net als de dagvoorzitter Janet Helder, kan hij niet tot een volledige eindconclusie komen. Wel hoopt hij dat deze middag mensen aan het denken zet over een proactieve toekomst van de Belastingdienst.