

# **“Makkelijker kunnen we het niet maken, wel leuker!”**

**De organisatie van interfaces van conflictgevoelige contacten tussen  
de Belastingdienst en de burger**

A.A. Slot



**Universiteit Utrecht**

# **“Makkelijker kunnen we het niet maken, leuker wel!”**

**De organisatie van interfaces van conflictgevoelige contacten tussen de Belastingdienst en burgers**

**Door:**

A.A. Slot

**Masterscriptie**

Studentnummer: 0253189

Universiteit Utrecht

Utrechtse School voor Bestuurs- en organisatiewetenschap

Master Bestuur en Beleid

**Begeleiders:**

Dr. A.J. Meijer

Prof. Dr. M. Noordegraaf

**Contactgegevens:**

A.A. Slot

Blokstraat 34

3513 VL Utrecht

anoukslot@gmail.com

## INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	p. 5
<b>1 Inleiding</b>	<b>p. 6</b>
§ 1.1 Achtergrond	p. 6
§ 1.2 De Belastingdienst	p. 7
§ 1.3 Probleemstelling	p. 9
§ 1.4 Onderzoeksopzet	p. 10
§ 1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	p. 11
§ 1.6 Leeswijzer	p. 12
<b>2 Theoretisch kader</b>	<b>p. 13</b>
§ 2.1 Dienstverlening	p. 13
2.1.1 Wat is een dienst?	p. 13
2.1.2 Kenmerken van een dienst	p. 14
2.1.3 Publiek versus Privaat	p. 17
2.1.4 Typen dienstverlenende organisaties	p. 21
2.1.5 Conclusie	p. 24
§ 2.2 Conflictgevoeligheid	p. 24
2.2.1 Definitie van een conflict	p. 24
2.2.2 Soorten conflict	p. 25
2.2.3 Wanneer is een contact conflictgevoelig?	p. 26
2.2.4 Conclusie	p. 31
§ 2.3 Interfaces	p. 31
2.3.1 Communicatie	p. 32
2.3.2 Wat is een interface?	p. 32
2.3.3 Interface kiezen	p. 34
2.3.4 Interface kiezen in context	p. 35
2.3.5 Conclusie	p. 37
<b>Hst. 3 Methoden van onderzoek</b>	<b>p. 39</b>
§ 3.1 Onderzoeksvariabelen	p. 39
§ 3.2 Operationalisering van de variabelen	p. 40
§ 3.3 Casestudy	p. 42
§ 3.4 Bronnen	p. 43
§ 3.5 Data analyse	p. 45
§ 3.6 Betrouwbaarheid en geldigheid	p. 46
<b>Hst. 4 Resultaten en analyse</b>	<b>p. 48</b>
§ 4.1 De Belastingdienst	p. 49
4.1.1 Organisatiestructuur en kerntaken	p. 49
4.1.2 Belastingdienst in beweging	p. 51
4.1.3 De cliënten	p. 52
4.1.4 Type dienstverlening	p. 53
§ 4.2 Conflictgevoelige contacten	p. 54
4.2.1 Conflictgevoeligheid: de 3 I's	p. 55
4.2.2 Aantal klachten	p. 59
4.2.3 Soort klachten	p. 59
4.2.4 Soorten en aard van conflict	p. 62

4.2.5 Conclusie	p. 63
§ 4.3 Interfaces en conflictgevoelige contacten	p. 64
4.3.1 Interfaces Belastingdienst	p. 65
4.3.2 Keuze van interfaces	p. 67
4.3.3 Relatie interfaces en conflictgevoelige contacten bij de Belastingdienst	p. 70
§ 4.4 Van probleem naar oplossing	p. 71
§ 4.5 Conclusie	p. 73
<b>Hst. 5 Conclusie</b>	<b>p. 75</b>
§ 5.1 Kenmerken publieke dienstverlenende organisaties en conflictgevoelige contacten	p. 75
§ 5.2 Verhouding conflictgevoelige contacten en interfaces	p. 76
§ 5.3 Verhouding conflictgevoelige contacten en interfaces binnen de Belastingdienst	p. 78
§ 5.4 Beantwoording van de centrale vraagstelling	p. 80
§ 5.5 Aanbevelingen	p. 82
<b>Hst. 6 Reflectie</b>	<b>p. 85</b>

## VOORWOORD

Vorig jaar ging mijn afstudeerproces van start. Verschillende afstudeerontwerpen zijn de revue gepasseerd en uiteindelijk heb ik gekozen voor een onderzoek in het kader van ‘25 jaar Nationale ombudsman’ naar de communicatie richting de cliënt vanuit een publieke dienstverlenende organisatie.

In eerste instantie ging mijn voorkeur uit naar de politie. Snel werd duidelijk dat de politie als organisatie werd vervangen door de Belastingdienst. Dit is een interessante organisatie waar elke burger op een of andere manier wel mee te maken heeft en vaak in de media verschijnt. En het is de organisatie waarover de Nationale ombudsman de meeste klachten ontvangt.

Dankzij een medewerker van de Nationale ombudsman heb ik mij kunnen verdiepen in de Belastingdienst. Vervolgens heb ik via vrienden en kennissen contact gelegd met medewerkers op verschillend niveau binnen en buiten de Belastingdienst. Dit varieerde van directeur- generaal op centraal niveau tot teamleider op regionaal niveau en medewerker van FNV Bondgenoten. Met hen heb ik verschillende interviews gehouden die mij inzicht hebben gegeven in de organisatie, de dienstverlening en de kijk van medewerkers hierop.

Terugkijkend op het hele proces, wat lang niet altijd gemakkelijk is geweest, ben ik ontzettend blij dat mijn scriptie nu voor u ligt. Lang niet alles ging volgens planning en in mijn eentje had ik het zeker niet gekund. Bij dezen wil ik ten eerste mijn twee begeleiders, Albert Meijer en Mirko Noordegraaf, bedanken voor de tijd die ze gestoken hebben in het lezen en beoordelen van het stuk. Ik heb veel gehad aan hen aanwijzingen en adviezen.

Ten tweede wil ik Amely van Belzen en Raymond van der Mark bedanken voor de samenwerking, waaruit de basis van het onderzoek is ontstaan. Ten derde wil ik de respondenten bedanken die het mogelijk hebben gemaakt om mij de inzichten te verschaffen om tot het resultaat te komen wat er nu ligt. Tot slot bedank ik mijn familie voor alle steun en hulp die ze geboden hebben bij de totstandkoming en schrijven van de scriptie.

Anouk Slot

Oktober 2007

# 1. INLEIDING

## § 1.1 ACHTERGROND

Contact tussen de overheid en burger komt veel voor. Dat contact verloopt niet altijd vlekkeloos. Publieke organisaties krijgen in hun bestaan regelmatig te maken met conflicten tussen de burger en hun organisatie. De afgelopen jaren zijn conflicten tussen overheid en burger toegenomen.<sup>1</sup> De conflictgevoeligheid van publieke dienstverlenende organisaties wordt steeds groter. Dit heeft meerdere oorzaken. De burger wordt mondiger, calculerender en kritischer ten opzichte van de overheid.<sup>2</sup> De burger heeft steeds meer eisen waaraan de dienstverlenende overheidsorganisatie moeten voldoen. En bovendien zijn overheidsorganisaties afgelopen jaren enorm gegroeid. Met deze schaalvergroting neemt de kans op meer anonieme contacten toe, en hoe anoniemer de contacten, hoe groter de kans op conflict.

Het contact tussen de publieke organisaties en burger verloopt via verschillende communicatiekanalen, ook wel ‘*interfaces*’ genoemd. Interfaces zijn communicatiekanalen, manieren waarop contacten tussen in dit geval burger en overheid, georganiseerd kunnen worden. Men kan onderscheid maken tussen tal van interfaces zoals een telefonische, elektronische (digitaal) en een menselijke interface (face-to-face). Interfaces kunnen op verschillende vormen van communicatie wijzen. Communicatie van organisatie naar burger door een bepaalde ondersteunende ‘formule’ die gehanteerd wordt in een organisatie, zoals het standaard aanbieden van een kopje koffie of het nummertje trekken bij binnenkomst. Of communicatie van organisatie naar burger over een specifiek geval, zoals het beantwoorden van vragen via een standaardmail of het te woord staan van de burger via de telefoon.

Een interface kan gegoten worden in een uniforme formule die in een gehele organisatie gehanteerd wordt, maar kan ook meer specifiek zijn, afhankelijk van de ‘streetlevel bureaucrat’ (Lypski, 1980) een meer persoonlijke stempel krijgen van deze ‘streetlevel bureaucrat’.

De keuze voor een bepaalde interface bepaalt de aard van het contact tussen de burger en de organisatie. Hoe komen burgers in contact met de organisatie, moeten ze lang wachten voordat ze geholpen worden, krijgen ze de informatie waar ze om vragen? Dit soort vragen kan een meer of minder positief beeld van de organisatie bij de burger oproepen en daarmee de kans op conflict vergroten of verkleinen. Dat maakt de keuze voor een bepaalde interface belangrijk. Bij een publieke dienstverlenende organisatie is het dus interessant om te kijken

---

<sup>1</sup> Noordegraaf, Meijer, *Voorstel bijdrage 25 jaar ombudsman*, 2007, p. 2

<sup>2</sup> Noordegraaf, *Management in het publieke domein*, 2004, p.?

welke interfaces gebruikt worden, hoe die georganiseerd zijn en hoe die kunnen bijdragen aan de conflictgevoelige situatie waarin de organisatie zich bevindt.

### § 1.2 DE BELASTINGDIENST

Dit onderzoek zal zich richten op de Belastingdienst. De Belastingdienst is een organisatie met massale processen die gekenmerkt worden door kortstondige, weinig ingrijpende en sterk gestandaardiseerde interacties met een groot aantal cliënten. Het werk is gericht op een standaard bejegening van de grote aantallen cliënten met een hoge mate van anonimiteit. Individuele situaties hebben hier weinig invloed op; klanten worden meer gezien als ‘categorieën’ dan als unieke individuen.

De Belastingdienst als een massale publieke dienstverlenende organisatie heeft bij de taken als het heffen en innen van belasting en het uitkeren van inkomensafhankelijke toeslagen veelvuldig en anoniem contact met de burger. In lang niet alle gevallen is de burger hierover positief gestemd en jaarlijks ontvangt de Nationale ombudsman hier vele klachten over.

De Belastingdienst heeft te maken met onvrijwillig contact (belastingen) en vrijwillig contact (zorgtoeslag) met de burger, maar beiden kunnen ingrijpende invloed hebben op het leven van de burger zelf. Als iemand afhankelijk is van de zorgtoeslag om zijn verzekeringspremies te kunnen betalen, is het vervelend als er iets misgaat bij de aanvraag en de toeslag niet wordt uitgekeerd. Wanneer contacten vaker voorkomen, min of meer verplicht zijn en verbonden zijn met het individuele leven van de burger (en zijn basisbehoeften, zoals inkomen) wordt de kans op een conflict vergroot.<sup>3</sup> Het type interface dat de belastingdienst in de verschillende dienstverleningen kiest, bepaalt mede of deze conflicten ook daadwerkelijk tot stand komen. Interfaces zoals de Belastingtelefoon, het internet en de blauwe envelop hebben elk hun eigen effect op de aard en kwaliteit van het contact. In geval van de Belastingtelefoon bijvoorbeeld, een zogenaamde callcenter, heeft de burger te maken met steeds andere front-office medewerkers wat het contact anoniem maakt. Terwijl burgers aangeven dat ze de mogelijkheid missen om rechtstreeks contact te hebben met de behandelend medewerker.<sup>4</sup>

De Belastingdienst heeft als een publieke dienstverlenende organisatie veelvuldig contact met de burger. In lang niet alle gevallen is de burger hierover positief gestemd, zo blijkt uit het aantal klachten. In 2006 is het aantal klachten over de Belastingdienst verdrievoudigd ten opzichte van het jaar daarvoor en met een totaal aantal van 3.323 klachten is het daarmee koploper in de top tien als grootste bron van klachten bij de Nationale ombudsman.<sup>5</sup> Niet alleen het aantal absolute klachten is gestegen (2002:764, 2003:881, 2004:1044, 2005:1330,

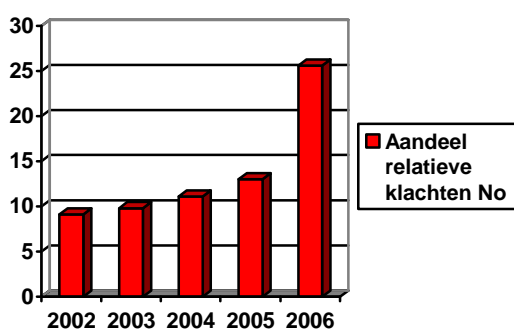
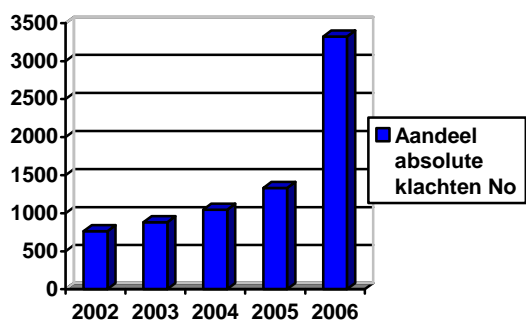
---

<sup>3</sup> Noordegraaf, Meijer, 2007, p. 2

<sup>4</sup> Nationale ombudsman, ‘Regel is regel’, 2006, p. 31

<sup>5</sup> Nationale ombudsman, 2006, p. 30

2006: 3.323) maar ook het aandeel relatieve klachten bij de Nationale ombudsman is gestegen (2002: 9,1%, 2003: 9,8%, 2004: 11,1%, 2005: 13%, 2006:25,6%).<sup>6</sup>



Vanaf begin jaren tachtig is de Belastingdienst onderhevig aan voortdurende organisatie veranderingen. In de jaren tachtig tot en met begin negentig is de organisatie van regio structuur naar een cliënt structuur gegaan. (de “leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker uitstraling”)<sup>7</sup> Vanaf 1996 tot en met 2002 liep een volgend veranderingstraject,<sup>8</sup> waarbij veel ruimte voor regio’s is gecreëerd om de soorten klachten per regio verschillend en adequaat aan te kunnen pakken.

De laatste verandering die de Belastingdienst recent heeft ondergaan is het gevolg geweest van een politieke beslissing. Deze beslissing hield in het samenvoegen van verschillende toeslagen en deze onder te brengen onder een nieuwe dienst: Toeslagen (i.p.v. drie uitvoerende ministeries VROM, VWS en SZW). De Belastingdienst veranderde van een oudsher geld innende organisatie naar ook een geld uitkerende organisatie. Deze nieuwe diensttak Toeslagen heeft mede geleid tot de verdrievoudiging van klachten over de Belastingdienst bij de nationale ombudsman en is de burger steeds minder tevreden over de Belastingdienst.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Nationale ombudsman, *De maakbare overheid*, 2005 p. 40

<sup>7</sup> Voigt, van Spijker, *Spelen met betekenis*, p. 35

<sup>8</sup> Idem, Kruchten, *De fiscale monitor*, p. 1

<sup>9</sup> Nationale ombudsman, 2006, p. 30



### § 1.3 **PROBLEEMSTELLING**

Centraal in deze scriptie zal de volgende vraagstelling staan:

*“Op welke wijzen kunnen conflictgevoelige contacten tussen het Belastingdienst en de cliënt georganiseerd worden ten einde conflicten te minimaliseren?”*

#### **Doelstelling**

De lezer inzicht geven in de wijze waarop de contacten tussen de Belastingdienst en de cliënt georganiseerd worden en de mate waarin dit bijdraagt aan de conflictgevoeligheid van het contact. Om dit inzicht te verkrijgen wordt gekeken naar de gehanteerde interfaces van de Belastingdienst, conflictgevoelige contacten, de aard van klachten, de aard van conflicten, de context waarin de Belastingdienst opereert en de keuze voor bepaalde interfaces. En op basis van deze analyse kunnen aanbevelingen gedaan worden over mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden om conflicten te minimaliseren.

#### **Deelvragen**

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden wordt tevens stil gestaan bij een aantal kernbegrippen en hun onderlinge relaties. Hiervoor zijn de volgende deelvragen opgesteld. De eerste vier deelvragen zullen doormiddel van een literatuurstudie en de vorming van een theoretisch kader beantwoord worden. De laatste drie zullen met behulp van de theorie en de bevindingen uit de empirie beantwoord worden.

- *Wat zijn publieke dienstverlenende organisaties en welke typen zijn te onderscheiden?*

Niet alle dienstverlenende organisatie zijn gelijk en kunnen op verschillende punten sterk uiteenlopen. Er zal worden ingegaan op wat de kenmerken zijn van dienstverlenende organisatie en welke typen er voor dit onderzoek te onderscheiden zijn.

- *Wat zijn conflictgevoelige contacten?*

Sommige contacten tussen organisaties en cliënten zorgen voor meer conflicten dan andere. Wat maakt dat deze contacten contactgevoelig zijn. Daarbij zal worden ingegaan op het begrip conflict, de aard van conflict en contacten. Dit is belangrijk om de vierde en de vijfde deelvraag te kunnen beantwoorden.

- *Wat is een interface, welke typen zijn er te onderscheiden?*

Communicatie kan via verschillende kanalen verlopen, en welke zijn er te onderscheiden. Hierbij zal onderscheid gemaakt worden tussen primaire en secundaire interfaces en ‘arme’ en ‘rijke’ interfaces.

- *Op welke wijze dragen interfaces bij aan de conflictgevoeligheid van de contacten?*

Interfaces beschikken over bepaalde eigenschappen die het verloop van communicatie kunnen sturen. Welke eigenschappen zijn dat en hoe dragen die bij aan de conflictgevoeligheid van contacten.

- *Wat zijn conflictgevoelige contacten tussen het Belastingdienst en de cliënt?*

De eigenschappen van de organisatie, zoals organisatietype en context, zorgen ervoor dat de contacten anders zijn dan bij andere organisaties. Wat precies zorgt ervoor dat contacten tussen de Belastingdienst en burger conflictgevoelig zijn? Daarbij zal bekeken worden wat de aard van klachten zijn en de aard van de conflicten die daaruit voortkomen.

- *Welke interfaces worden gebruikt in de contacten tussen het Belastingdienst en de cliënt?*

De contacten tussen Belastingdienst en de burger spelen zich af binnen een specifieke context. Welke interfaces worden door de Belastingdienst binnen deze context inzet bij de communicatie met de cliënt.

- *Wat is de relatie tussen conflictgevoelige contacten en interfaces tussen de cliënt en Belastingdienst?*

Door de eigenschappen van de organisatie spelen zijn contacten conflictgevoelig. Op welke wijze beïnvloeden de interfaces het contact tussen de Belastingdienst en de burger en hoe kan dat anders worden georganiseerd om conflicten te minimaliseren.

#### **§ 1.4 ONDERZOEKSOPZET**

Met dit onderzoek zal via verschillende stappen de centrale onderzoeksvraag beantwoordt worden. Voor dit kwalitatief onderzoek was geen kant en klare theorie voorhanden. Tijdens het onderzoek is een theorie ontwikkeld vanuit de centrale vraagstelling.<sup>10</sup> Kenmerkend voor kwalitatief onderzoek is het gebruiken van verschillende databronnen met het accent op het beschrijven en verklaren van verschillende individuen, groepen of situaties.<sup>11</sup> In dit onderzoek is getracht te beschrijven en verklaren welke invloed interfaces hebben op conflictueus contact tussen burger en Belastingdienst ten einde conflicten te minimaliseren. Waarbij rekening wordt gehouden met de context van de Belastingdienst zelf.<sup>12</sup>

De eerste stap bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag is het verkrijgen van een globaal beeld van de organisatie, de aard en omvang van klachten en de context waarin de Belastingdienst opereert. Hiervoor is gesproken met een gespecialiseerde medewerker van de Nationale ombudsman in de Belastingdienst. De inzichten verkregen uit dit interview hebben

<sup>10</sup> Baarda, de Goede, Theunissen, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*, 2005, p. 100

<sup>11</sup> Baarda, de Goede, Theunissen, 2005, p. 3

<sup>12</sup> Baarda, de Goede, Theunissen, 2005, p. 3

gediend voor de basis tot het vormen van een conceptueel kader, dat bestaat uit de een theoretisch kader van waaruit de onderzoeksvariabelen voortkomen.

Bij de ontwikkeling van de theorie ligt de focus op het operationaliseerbaar maken van het begrip 'interface', de aard van een contact en de soort van contact tussen organisatie en burger en de daarbij behorende conflicttheorieën. Daarbij centraal stonden organisatie theoretische inzichten rond dienstverlenende organisaties (Heskett 1986, Gastelaars 1997, 2006 etc.), bestuurswetenschappelijke theorieën (Osborne & Gaebler 1993, Noordegraaf 2004), conflicttheorieën (de Dreu 2005, Giebels 2006) communicatie theorieën (Shannen & Waever 1949) en medium theorieën (Daft & Lengel 1986).

Na de operationalisering van de onderzoeksvariabelen kon het empirische deel van het onderzoek beginnen. Daarbij is gebruik gemaakt van verschillende databronnen: jaarverslagen van de Belastingdienst en de Nationale ombudsman, secundaire literatuur over de Belastingdienst en interviews. De interviews zijn gevoerd met respondenten op verschillende functieniveaus binnen en buiten de Belastingdienst. Na de analyse van de in het empirische deel behaalde resultaten wordt samen met de theorie een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag, waarna aanbevelingen volgen.

### **§ 1.5 RELEVANTIE**

Allereerst heeft dit onderzoek een wetenschappelijke relevantie. In het kader van dit onderzoek is een theoretisch kader ontwikkeld rondom het fenomeen 'interfaces'. De theorie gaat over de samenhang van conflictgevoelig contact tussen burger en publieke dienstverlenende organisaties en haar 'interfaces'. Het ontwikkelen en formuleren van deze theorie levert een bijdrage aan de wetenschappelijke kennis over de invloed van interfaces op conflictueus contact tussen burger en publieke dienstverlenende organisaties. Bij de wetenschappelijke relevantie staat het vergroten van wetenschappelijke kennis voorop.<sup>13</sup>

Dit onderzoek heeft ook een maatschappelijke relevantie. Via dit onderzoek is informatie verzameld die benut kan worden bij de oplossing van het probleem en kan de problematische situatie veranderd worden in een meer gewenste situatie.<sup>14</sup> Uit het onderzoek kunnen lessen getrokken worden, die kunnen bijdragen aan het terugbrengen van het aantal klachten, absoluut en relatief voor meerdere soorten publiek dienstverlenende organisaties.

Naast de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie maakt dit onderzoek deel uit van een grootschalig onderzoek in het kader van '25 jaar Nationale Ombudsman'. Een soortgelijk onderzoek is binnen twee andere dienstverlenende overheidsorganisaties uitgevoerd; de IND

---

<sup>13</sup> Baarda, de Goede, Theunissen, 2005, p. 30

<sup>14</sup> Baarda, de Goede, Theunissen, 2005, p. 29-30

(Immigratie en Naturalisatiedienst) en de UWV (Uitvoering Werknemersverzekeringen). Deze organisaties zijn geselecteerd naar aanleiding van de hoeveelheid klachten over de organisaties bij de Nationale ombudsman. Met behulp van de drie onderzoeken, waar dit onderzoek deel van uitmaakt, is een bijdrage geschreven voor de bundel '25 jaar Nationale Ombudsman'. Deze bijdrage is geschreven door Prof. dr. M. Noordegraaf en dr. A.J. Meijer.<sup>15</sup>

### **§ 1.6 LEESWIJZER**

In het eerst deel het theoretisch kader centraal staan. Daarin wordt gekeken wat een dienstverlenende organisatie is, welke typen daarbij te onderscheiden zijn en hoe daarbij de verhouding tussen de cliënt en medewerker is. Vervolgens vindt er in de theorie een verkenning plaats van het begrip interface en de te onderscheiden typen. Hierbij zullen eerst de begrippen conflictgevoeligheid en communicatie toegelicht worden.

In het derde hoofdstuk zullen de gekozen methoden en technieken aan bod komen die zijn gebruikt om tot een antwoord op de deelvragen en centrale onderzoeksvraag te komen.

De bespreking en analyse van de uit empirisch onderzoek verkregen resultaten zal plaats vinden in hoofdstuk vier. Tot slot zal de theorie en empirie naast elkaar gelegd worden om tot een conclusie te komen die antwoord geeft op de centrale onderzoeksvraag. Waarna aanbevelingen gedaan worden op het gebied van het organiseren van interfaces zoals gehanteerd door de Belastingdienst rekening houdend met de context waarin ze opereert. Daarnaast zullen ook aanbevelingen volgen die algemeen geldend kunnen zijn voor de publieke sector.

---

<sup>15</sup> Noordegraaf, Meijer, *Botsende leefwerelden*, 2007

## 2. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aannames en theorieën waar vanuit een antwoord op de eerste vier deelvragen gegeven kan worden. Ten eerste wordt gekeken naar het begrip dienstverlening. Vervolgens wordt ingegaan op de begrippen 'communicatie' en 'conflict'. Vanuit deze begrippen wordt vervolgens ingegaan op een relatief nieuwe term in de context van conflict en communicatie; 'interfaces' en de keuze voor een interface en de keuze van een interfaces binnen de context van een publieke dienstverlening. De eerste vier deelvragen die in dit hst beantwoord worden zijn:

- Wat zijn publieke dienstverlenende organisaties en welke typen zijn te onderscheiden?
- Wat zijn conflictgevoelige contacten?
- Wat is een interface en welke typen zijn er te onderscheiden?
- Op welke wijze dragen interfaces bij aan de conflictgevoeligheid van de contacten?

### § 2.1 DIENSTVERLENING

Deze paragraaf gaat in op het begrip dienstverlening. Centraal staan hierbij een viertal voor dit onderzoek relevante vragen: wat is een dienst? Hoe komen diensten tot stand? Welke typen dienstverlenende organisaties zijn er te onderscheiden? En in hoeverre verschillen publieke van private dienstverlenende organisaties?

In deze paragraaf maken we gebruik van de dienstverleningsdriehoek van Heskett. Dit model zal aan de hand van bovenstaande vragen aangepast worden en dienen als basis voor het theoretisch kader.

#### 2.1.1 Wat is een dienst?

*“Een dienst is een activiteit of een serie activiteiten die min of meer ontastbaar zijn, die meestal geproduceerd worden in interactie met de cliënt en dienstverlenend bedrijf door middel van medewerkers, apparatuur en/of systemen.”<sup>16</sup>*

Aan de hand van deze definitie is het mogelijk vijf kenmerken van diensten te noemen: ontastbaarheid, interactie met de cliënt, gebondenheid aan tijd en plaats, persoonsintensiviteit en heterogeniteit.<sup>17</sup> De keuze voor deze definitie is gemaakt omdat deze een onderscheid maakt tussen de relatie organisatie en cliënt en de relatie medewerker en cliënt. De positie van de medewerker is hierbij niet dezelfde als de positie van de organisatie ten opzichte van de cliënt.

---

<sup>16</sup> Grönroos, *Service Management and Marketing*, 1990

<sup>17</sup> Van der AA, *Management van dienstverlenende bedrijven*, 1996, p.28

### 2.1.2 Kenmerken van een dienst

In deze paragraaf wordt een duidelijk overzicht gegeven van kenmerken van dienstverlenende organisaties waardoor deze te onderscheiden zijn van andere organisaties. Achtereenvolgend komen de volgende kenmerken van een dienst aan bod:

- Ontastbaarheid
- Interactie met de client
- Gebondenheid aan tijd en plaats
- Persoonsintensiviteit
- Heterogeniteit

Eén van de kenmerken van diensten is dat ze min of meer ontastbaar zijn. Diensten zijn activiteiten of series van activiteiten die een bepaald resultaat tot doel hebben. Een dienst kan niet opgepakt, vastgehouden of bekeken worden. Een dienst moet ervaren worden om erover te kunnen oordelen, waardoor het onmogelijk is om de dienst op voorhand te testen.<sup>18</sup> Pas op het moment dat de cliënt de dienst afneemt kan hij/zij er een oordeel over vellen. Dit wil overigens niet zeggen dat het resultaat van een dienst ook ontastbaar is. Een dienst kan een tastbaar resultaat opleveren zoals belastingen, ondanks de ontastbare activiteiten die leiden tot dit resultaat. Een gevaar van de ontastbaarheid van diensten is dat de cliënt niet weet waar deze aan toe is en onzekerheid heeft over de manier waarop de dienstverlening zal verlopen en wat het resultaat zal zijn. Vooral bij complexe diensten, zoals een bezoek aan de psycholoog, kan het voor de cliënt moeilijk in te schatten zijn wat er van de dienst verwacht kan worden.

Een dienst komt meestal tot stand door middel van interactie met de cliënt. De cliënt neemt niet alleen de dienst af, maar speelt in veel gevallen ook een rol bij de uitvoering ervan. Dit heeft tot gevolg dat productie en resultaat bij diensten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.<sup>19</sup> Voor dienstverlenende organisaties betekent dit dat ze in veel gevallen geen volledige controle hebben over de uitvoering van de dienst, maar hierbij deels afhankelijk zijn van de cliënt. De mate van interactie met de cliënt is niet bij alle dienstverlenende organisaties gelijk. Zo zijn er diensten waarbij er weinig interactie met de cliënt plaatsvindt (bijvoorbeeld bij het invullen van een belastingopgaaf), daarnaast zijn er ook diensten waar juist veel interactie met de cliënt plaatsvindt (bijvoorbeeld persoonlijke hulp invulling belastingopgaaf). De mate van interactie heeft veelal ook te maken met de aard van de dienst. Wanneer een dienst sterk gestandaardiseerd is kan de mate van interactie laag zijn en bij een sterk op de individuele cliënt toegespitste dienst kan de mate van interactie hoog zijn.

---

<sup>18</sup> Van der AA, 1996, p. 14

<sup>19</sup> Van der AA, 1996, p. 88

Aangezien productie en resultaat vrijwel gelijktijdig plaatsvinden, is het vrijwel niet mogelijk voor dienstverlenende organisaties om voorraden van kant en klare diensten aan te leggen.<sup>20</sup> Op het moment dat er meer cliënten dan gebruikelijk gebruik willen maken van een dienst, is het voor een dienstverlenende organisatie vaak niet mogelijk een kant en klare dienst uit de voorraad tevoorschijn te halen. Dienstverlenende organisaties missen deze buffer en kunnen om deze reden veranderingen in de vraag alleen compenseren door de productiecapaciteit aan te passen. Op verschillende manieren kunnen ze hun productiecapaciteit aanpassen. Een voor de hand liggende manier is het maken van veranderingen in het personeelsbestand, dit wil zeggen het ontslaan of aannemen van medewerkers. Nadeel van deze methode is dat het veel tijd, geld en moeite kan kosten. Een tweede manier om de productiecapaciteit te vergroten is het verhogen van de efficiency van het dienstverleningsproces, bijvoorbeeld door het te automatiseren en/of standaardiseren van het proces. Onder efficiency wordt verstaan: het zo optimaal gebruiken van de beschikbare productiecapaciteit.<sup>21</sup> De mate waarin dit mogelijk is, is afhankelijk van de complexiteit van de dienst en de mate waarin de organisatie van invloed is op de uitvoering van de dienst. Bij relatief simpele diensten is vaak meer standaardisering en automatisering mogelijk dan bij complexere diensten. Grote fluctuaties in de vraag kunnen een probleem vormen voor dienstverlenende organisaties. Vraagoverschot zorgt voor een zwaardere belasting van de productiecapaciteit van de organisatie. Dit kan leiden tot zwaardere belasting van de medewerkers en mogelijke wachttijden voor de cliënt wat kan leiden tot conflicten.

Diensten zijn sterk persoonsintensief. Dit wil zeggen dat de personen, in de vorm van zowel de medewerker van de dienstverlenende organisatie als de cliënt, een belangrijke rol spelen in de totstandkoming van de dienst.

Binnen de dienstverlenende organisatie zijn globaal twee typen medewerkers te onderscheiden die van invloed zijn op de uitvoering van de dienst, de frontoffice- en de backoffice- medewerkers.<sup>22</sup> Het verschil tussen beide is dat frontoffice- medewerkers in direct contact staan met de cliënt, terwijl dat voor backoffice- medewerkers niet het geval is. Dit wil niet zeggen dat backoffice- medewerkers totaal geen contact met de cliënt kunnen hebben. Het is mogelijk dat bijvoorbeeld brief en emailcontact met de cliënt plaatsvindt via de backoffice. De backoffice speelt bij de dienstverlening een faciliterende rol. Het stelt de frontoffice- medewerkers in staat hun taken uit te voeren.

De manier waarop de dienstverlenende organisatie invloed uit kan oefenen op deze groepen verschilt. Cliënten vallen in principe buiten de controle van de organisatie. Via de instelling van regels en procedures kan er door de organisatie wel geprobeerd worden de cliënt te

---

<sup>20</sup> Van der AA, 1996, p. 19

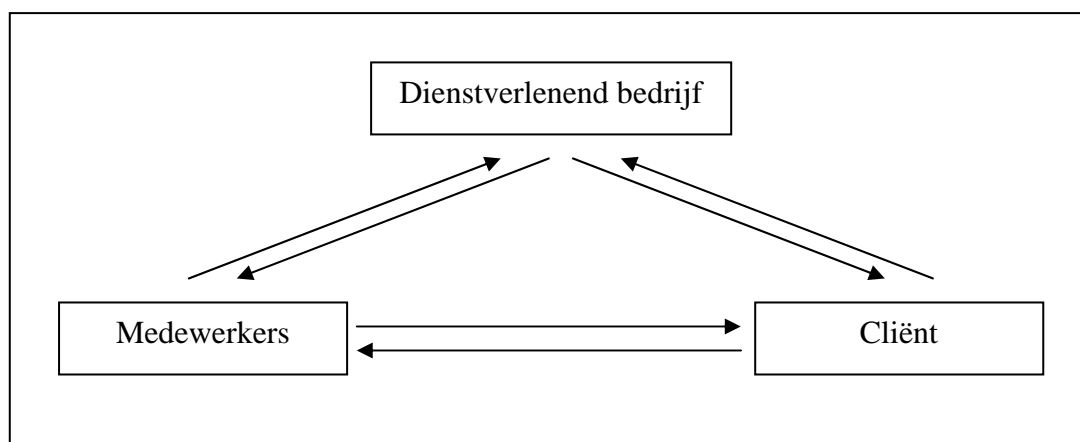
<sup>21</sup> Bovens, *Openbaar bestuur*, 2001, p. 30

<sup>22</sup> Van der AA, 1996, p. 7

sturen. Medewerkers echter vallen in principe onder de controle van de organisatie. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met de autonomie van de medewerkers. Sommige medewerkers krijgen van de organisatie veel autonomie bij de uitvoering van hun taken. Dit beperkt de mogelijkheden van de organisatie om deze medewerkers inhoudelijk te sturen. Dit kan opgevangen worden door regels te formuleren die geen betrekking hebben op de inhoud van de taak, maar op de uitvoering ervan. Bijvoorbeeld hoeveel tijd er aan een cliënt besteedt mag worden, of welk budget er beschikbaar is.

De bovenstaande vier kenmerken dragen eraan bij dat diensten een sterk heterogeen karakter hebben. Dit wil zeggen dat diensten (zelfs binnen dezelfde organisatie) onderling grote verschillen kunnen vertonen. Aangezien de uitvoering van diensten afhankelijk is van tijd, plaats en betrokken personen, kan dit voor wisselende resultaten zorgen. Zowel vanuit het oogpunt van de organisatie als de cliënt kan dit problematisch zijn, en problemen geven bij de betrouwbaarheid van de dienst. Als de cliënt uit eerdere ervaringen met de dienst verwachtingen heeft gevormd, blijft het de vraag in hoeverre de verwachtingen overeen komen met het resultaat van de dienst. Waardoor het voor dienstverlenende organisaties moeilijk is om de succesvolle uitvoering van haar diensten te garanderen.

Om inzicht in te krijgen in de totstandkoming van een dienst is er binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van Heskett's dienstverleningsdriehoek. Kenmerkend aan dit model is dat er binnen de totstandkoming van een dienst onderscheid gemaakt wordt tussen drie afzonderlijke actoren met onderlinge verbanden daartussen. In het model worden organisatie en medewerkers verschillend gepositioneerd ten opzichte van de cliënt. De gedachte hierachter is dat de medewerker binnen de dienstverlening een speciale positie inneemt. Hoewel het de organisatie is die de dienst aanbiedt, komt de dienst feitelijk tot stand in interactie tussen de cliënt en de medewerker.



Figuur 1. Heskett's dienstverleningsdriehoek.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Heskett, *Managing in the Service Economy*, 1986



Binnen het model zijn de volgende drie actoren te onderscheiden:

- Dienstverlenend bedrijf/organisatie
- Medewerkers
- Cliënt

Heskett onderscheidt tussen deze actoren drie wederzijdse verbanden:

- Dienstverlenend bedrijf - Medewerkers
- Medewerkers - Cliënt
- Dienstverlenend bedrijf - Cliënt

Neem de uitgifte van een paspoort of identiteitskaart als voorbeeld. Hoewel het de gemeente is die formeel het document uitgeeft, is het de frontoffice- medewerker waar de cliënt contact mee heeft. De medewerker draagt bij aan de beeldvorming van de cliënt over de organisatie. De wijze waarop de medewerker de cliënt bejegt, kan het beeld dat de cliënt van de organisatie (als geheel) heeft beïnvloeden. Maar niet in alle gevallen heeft de organisatie de totale controle over haar medewerkers. Voordeel van dit model is dan ook dat het de mogelijkheid schept dat de contacten tussen organisatie en cliënt op een andere manier georganiseerd worden dan de contacten tussen cliënt en medewerker. Dit model zal aan de basis liggen van het verdere theoretische kader en zal uitgebreid worden met nieuwe inzichten vanuit relevante wetenschappelijke literatuur.

### **2.1.3 Publiek versus Privaat**

Zowel binnen de publieke als de private sector zijn verschillende typen dienstverlenende organisaties actief. Dit wil echter niet zeggen dat dienstverlenende organisaties uit de publieke en de private sector volkomen vergelijkbaar zijn. Osborne en Gaebler wezen er al op: *“government cannot be run like a business”*.<sup>24</sup> Ze doelen er hier op dat publieke en private sectoren verschillen en dat ideeën uit de private sector niet zomaar (in sommige gevallen helemaal niet) op publieke organisaties kunnen worden toegepast. In hun conclusie staan ze niet alleen. Auteurs als Allison (1992) Dunlop (1979), Neustadt (1979), Rainey, Levine en Backoff (1976) wijzen allen op de verschillen tussen de publieke en de private sectoren. Publieke dienstverlening is er voor degene die recht hebben op de dienst of degene die verplicht van de dienst gebruik moeten maken. Private dienstverlening is er voor zoveel mogelijk cliënten tegen de best verkregen prijs.

---

<sup>24</sup> Osborne, Gaebler, *Classics of Organization Theory*, 1992, p. 534

Daarnaast zijn er een aantal andere punten te onderscheiden waarop publieke en private sectoren van elkaar verschillen, namelijk: de rol van de politiek, de concurrentie, het organisatiedoel, het (on)vrijwillige karakter en de rol van de media.

### **Rol van Politiek**

De mate waarin de politiek een rol speelt voor de organisatie is één van de belangrijkste verschillen tussen de private en publieke sector. Hoewel ook de private organisaties (indirect) te maken krijgt met de politiek, bijvoorbeeld via wet en regelgeving, speelt de politiek voor veel publieke organisaties een grotere rol. De reden hierachter is dat een deel van de organisaties in de publieke sector (semi)overheidsorganisaties zijn.<sup>25</sup> Een overheidsorganisatie valt direct onder het politieke bestuur. Dat bestuur beslist. Daarmee wordt dus het politieke klimaat voor deze organisaties erg belangrijk. Politieke veranderingen kunnen gevolgen hebben voor de organisatie, hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan veranderingen in regels en/of de hoogte van budgetten of subsidies. Veel organisaties in de publieke sector dragen ook enige vorm van verantwoording af aan de politiek. Dit kan zijn omdat ze deel uitmaken van de overheid en op die wijze onder de (directe) verantwoording van een minister vallen. Anderzijds is het vaak zo dat aan het verkrijgen van overheidssubsidies bepaalde voorwaarden verbonden zitten (het gaat hier immers om publieke gelden). Op deze wijze leggen ook niet overheidsorganen verantwoording af aan de politiek.

### **Concurrentie**

Een eigenschap van private sector is dat organisaties vaak te maken krijgen met concurrentie van andere private organisaties. Voor de publieke sector geldt dit vaak in mindere mate. De laatste 20 jaar zijn er veel overheidsmonopolies verdwenen (telefonie, post, spoorwegen), in sommige gevallen zijn bepaalde sectoren (deels) overgegaan naar de private sector (elektriciteitssector), en in andere gevallen wordt er (beperkte) concurrentie van private organisaties toegelaten (zoals in het geval van werkgeversverzekeringen). Ondanks dit opereren veel publieke organisaties in een omgeving met beperkte (of geen) concurrentie. Op veel publieke dienstverlenende organisaties is het moeilijk om winst te maken. Een oorzaak hiervan kan zijn dat de kosten erg hoog zijn, er regels zijn die de maximumprijs en of de maximale prijsstijging van een product vastleggen of specifieke eisen stelt aan de uitvoering van de dienst (bijvoorbeeld prestatiecontracten bij NS en busmaatschappijen). Dit kunnen redenen zijn voor private organisaties om zich niet op deze markt te begeven. Maar ook vanuit de overheid worden sommige taken afgeschermd van de private sector. Bijvoorbeeld voor de politie waar de dienst betrekking heeft op een recht dat alleen de staat toebehoort,

---

<sup>25</sup> Noordegraaf, 2004, p. 379

zoals het geweldsmonopolie of het heffen en van belastingen. In andere gevallen is dit gedaan vanuit het perspectief dat concurrentie de levering van de dienst in gevaar kan brengen. Voor de cliënt betekent dit dat ze dikwijls, wanneer het gaat om een publieke dienst, op één organisatie aangewezen is.

### **Organisatiedoel**

Veel private ondernemingen opereren vanuit een winstoogmerk. Het behalen van winst vormt een belangrijk doel voor de organisatie. Publieke organisaties handelen echter vanuit een non-profit motief, zij streven publieke doelen na, zoals goede scholing, gezondheid etc. Een non-profit motief is niet exclusief behouden voor publieke organisaties, ook private organisaties kunnen een non-profit motief hebben.<sup>26</sup> Een non-profit motief wil zeggen dat de organisaties er niet op gericht zijn winst te maken. Oorzaak hiervan ligt in de publieke aard van de goederen en/of diensten die deze organisaties leveren. Kenmerk van een publiek goed is dat er geen mensen van mogen worden buitengesloten (door bijvoorbeeld een te hoge prijs) en dat de consumptie ervan niet ten koste mag gaan van de consumptie van anderen. Een winstoogmerk kan de publieke aard van de goederen in gevaar brengen. Dat het winstoogmerk niet het organisatiedoel is bij publieke organisaties, wil niet zeggen dat er geen aandacht is voor de kosten, efficiency en effectiviteit van de productie van het publieke goed. Juist binnen publieke organisatie is er veel aandacht voor deze punten.<sup>27</sup> De reden hiervoor is dat publieke organisaties deels afhankelijk zijn van overheidsgelden, gelden die grotendeels afkomstig zijn van de burger. De overheid moet naar de burger toe kunnen verantwoorden hoe dit geld besteedt wordt.

### **Onvrijwillig karakter**

Een eigenschap van de publieke sector is dat sommige diensten een onvrijwillig karakter hebben. Dit wil zeggen dat burgers niet de zelf keuze hebben of ze van deze dienst gebruik willen maken, of dat er sancties/gevolgen verbonden zijn aan het niet afnemen van de dienst. Aangifte doen van inkomsten bij de Belastingdienst is hier een voorbeeld van. Hoewel de burger kan kiezen geen aangifte te doen, kan dit (nadelige) gevolgen hebben, zoals een naheffing. In de private sector hebben cliënten vrijwel altijd de keuze om wel of geen gebruik te maken van de dienst.

### **Media**

Een ander gebied waarop publieke organisaties verschillen van hun private tegenhangers is de rol van de media. Voor private organisaties is het grotendeels de eigen keuze hoe ze met de

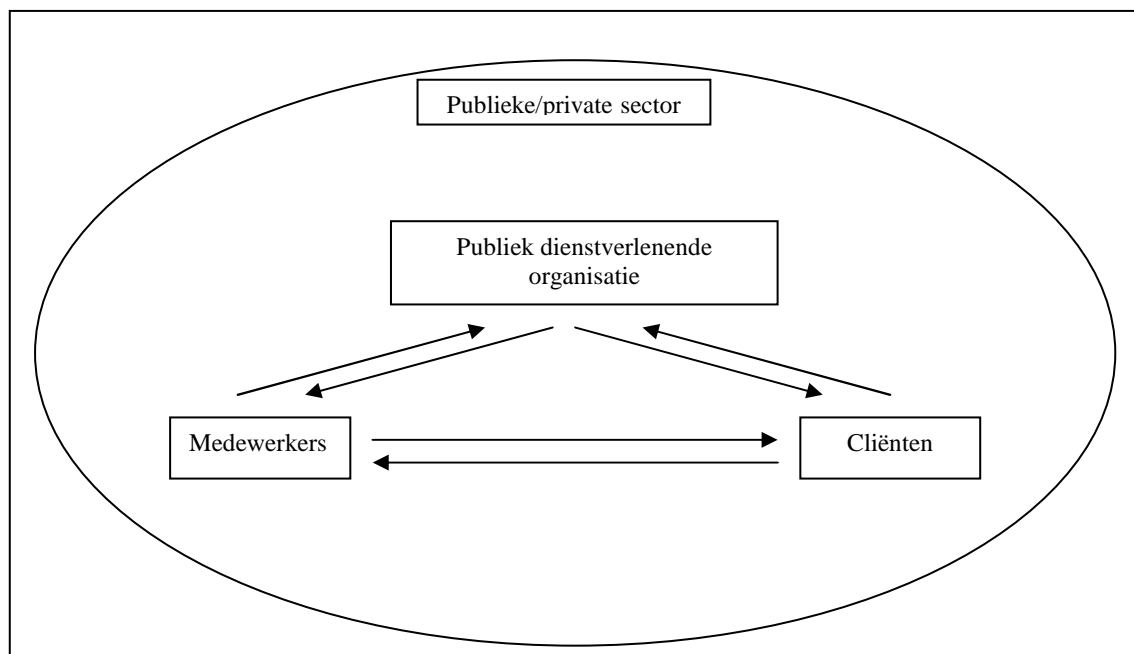
---

<sup>26</sup> Bovens, 2001, 24

<sup>27</sup> Allison, *Classics of Public Administration*, 1992, p. 465

media omgaan. Ze bepalen zelf hoe ze de media te woord staan, wat ze naar buiten brengen en in hoeverre ze de media laten kijken in de keuken van de organisatie. Voor publieke organisaties ligt dit anders. Vooral voor (semi)overheidsorganen die ‘politiek gevoelige’ diensten verlenen is er regelmatig veel media-aandacht. De politiek is niet doof voor wat er speelt in de media, wanneer een (semi)overheidsorgaan negatief in het nieuws komt kan dit leiden tot Kamervragen aan de betreffende minister of staatssecretaris. (Semi)Overheidsorganen moeten om die reden voorzichtiger zijn in hun relatie met de media. Een verkeerde uitspraak of gedragingen van publieke bestuurders kan grote politieke gevolgen hebben. (zoals het geval was bij inrichting van de directieafdeling van het nieuwe UWV hoofdkantoor) Het is zelfs mogelijk dat de politieke leiding regels opstelt over hoe en wanneer de het (semi)overheidsorgaan in contact mag treden met de media.

Wanneer deze inzichten toegepast wordt op het model van Heskett (zie figuur 2) is te zien dat het karakter van de publieke ofwel de private sector een context vormt waarbinnen dienstverlenende organisaties opereren. Deze context stuurt het handelen van de organisatie en kan tegelijkertijd het handelen van de organisatie verklaren. Binnen de politiek bijvoorbeeld, heeft de politieke focus op prestatiegericht werken geleid tot een andere werkwijze, die meer gericht is op het behalen van quota en/of targets. En bij de IND bijvoorbeeld leidt de publieke aandacht tot een werkwijze die fouten maken tot het uiterste probeert te beperken.



Figuur 2. Dienstverleningsdriehoek in context

#### **2.1.4 Typen dienstverlenende organisatie**

Lang niet alle dienstverlenende organisaties zijn gelijk. Een bank bijvoorbeeld verschilt sterk van een busmaatschappij. Om deze reden is het ook moeilijk om te praten over ‘de’ dienstverlenende organisatie. Het is belangrijk om bij elke dienstverlenende organisatie te kijken naar wat voor type organisatie het is. Het type dienstverlenende organisatie kan ook invloed hebben op de mate van aanwezigheid van conflictgevoelige contacten.

Een aantal verschillende typen dienstverlenende organisatie is te onderscheiden. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van de organisatietypologieën van Gastelaars<sup>28</sup> en Schmenner<sup>29</sup>. Er worden drie organisatietypen belicht; de professionele dienstverlening, de massadienstverlening en de selectiebureaucratie. Deze drie typen komen het meest overeen met de voor dit onderzoek geselecteerde organisaties, zoals de Belastingdienst, de IND en het UWV.

#### **Professionele dienstverlening**

Centraal bij de professionele dienstverlening is de inzet van professionals bij de uitvoering van de dienst. De professional onderscheidt zich op twee punten van andere medewerkers in de organisatie. Ten eerste bezit hij/zij specifieke kennis die alleen door jarenlange training/opleiding verkregen kan worden.<sup>30</sup> Ten tweede houdt de professional zich aan de door de beroepsgroep ingestelde set van professionele normen.<sup>31</sup> Deze eigenschappen geven de professional een zekere macht en autonomie binnen de organisatie. Waarbij vooral het exclusieve karakter van de kennis de professional macht geeft.<sup>32</sup> Alleen mensen die beschikken over de juiste kennis kunnen zijn/haar functie vervullen. Voor inhoudelijke verantwoording van hun werk kijken professionals in de eerste plaats vaak naar hun collega's of de beroepsgroep. Het management van de organisatie is vaak niet bij machte om de professional ook taakhoudelijk goed te beoordelen. Deze eigenschappen zijn terug te vinden in de structuur van de organisatie. Een veel voorkomende structuur bij professionele dienstverlenende organisaties is de eilandenstructuur. Kenmerk van deze structuur is dat de organisatie gezien kan worden als een groep ‘eilanden’ die losjes met elkaar verbonden zijn, waarbij de verantwoording vaak sterk gedecentraliseerd is. De professional legt in veel gevallen verantwoording af aan verschillende organen/personen. Terwijl inhoudelijke verantwoording vaak afgelegd wordt aan de beroepsgroep (denk bijvoorbeeld hierbij aan de medische tuchtraad, of de orde van advocaten), vindt bijvoorbeeld de budgettaire

---

<sup>28</sup> Gastelaars, *Human Service in veelvoud*, 1997, p. 28

<sup>29</sup> Van der AA, 1996, p. 24

<sup>30</sup> Wilensky, *The professionalization of everyone*, 1964, p. 139

<sup>31</sup> Wilensky, 1964, p. 139

<sup>32</sup> Freidson, *Professionalism Reborn*, 1994

verantwoording in veel gevallen plaats bij het management van de organisatie. De communicatie- en informatielijnen tussen de verschillende ‘eilanden’ zijn weinig geformaliseerd. Coördinatie tussen de ‘eilanden’ binnen de organisatie vindt vooral plaats door onderling overleg en standaardisatie van vaardigheden. De informele macht ligt op de werkvloer, bij de professionals.<sup>33</sup> Professionele dienstverlening kenmerkt zich door een grote mate van interactie met de cliënt, grotendeels bestaande uit maatwerk omdat veel cliënten individuele gevallen zijn met specifieke eisen.

### **Massadienstverlening**

Het belangrijkste kenmerk van dit organisatietype is het massale karakter van de dienstverlening, waarbij deze diensten sterk zijn gestandaardiseerd. Massadienstverlenende organisaties definieert Mintzberg als machinestructuur.<sup>34</sup> Kenmerk van deze organisatiestructuur is dat de organisatie gezien kan worden als een grote machine. De medewerkers zijn radertjes in het grote geheel. Om de machine draaiende te houden is het belangrijk dat alle radertjes dezelfde kant op draaien, controle en coördinatie zijn om deze reden van groot belang. Coördinatie vindt vooral plaats door middel van voortdurende standaardisering van werkprocessen.<sup>35</sup> De controle en aansturing verlopen top- down. Binnen dit type dienstverlenende organisatie is er een duidelijke formele hiërarchie aanwezig. De strategische top van de organisatie zet de koers van de organisatie uit, het middenkader zet deze koers om in operationele organisatiedoelen en de eerste- lijnmanager zorgt voor de uitvoering van deze doelen. De communicatie- en informatielijnen binnen dit organisatietype zijn sterk geformaliseerd en volgen hiërarchische lijn.<sup>36</sup> Bij deze sterk gestandaardiseerde vorm van dienstverlening is in de meeste gevallen weinig persoonlijke interactie met de cliënt, die ook vaak niet meer dan een naam of nummer is.

### **Selectie Bureaucratie**

Kenmerk van een selectie bureaucratie is dat deze sterk geautomatiseerde processen kent. Door de sterk geformaliseerde en gestandaardiseerde procedures, zou iedereen “altijd” moeten weten in welke situatie wat te doen en welk product te leveren.<sup>37</sup> Het bepalen van de klant gebeurt doormiddel van selectie. Deze technologie is een min of meer gestandaardiseerde doelgerichte activiteit waarbij er sprake is van toepassing van algemene (rechts)regels op individuele gevallen met een sterk geformaliseerd proces.<sup>38</sup> Klanten van een

---

<sup>33</sup> Gastelaars, 1997, p. 133

<sup>34</sup> Gastelaars, 1997, p. 35

<sup>35</sup> Mintzberg, *Managing Government, Government Managing*, 2001, p. 174

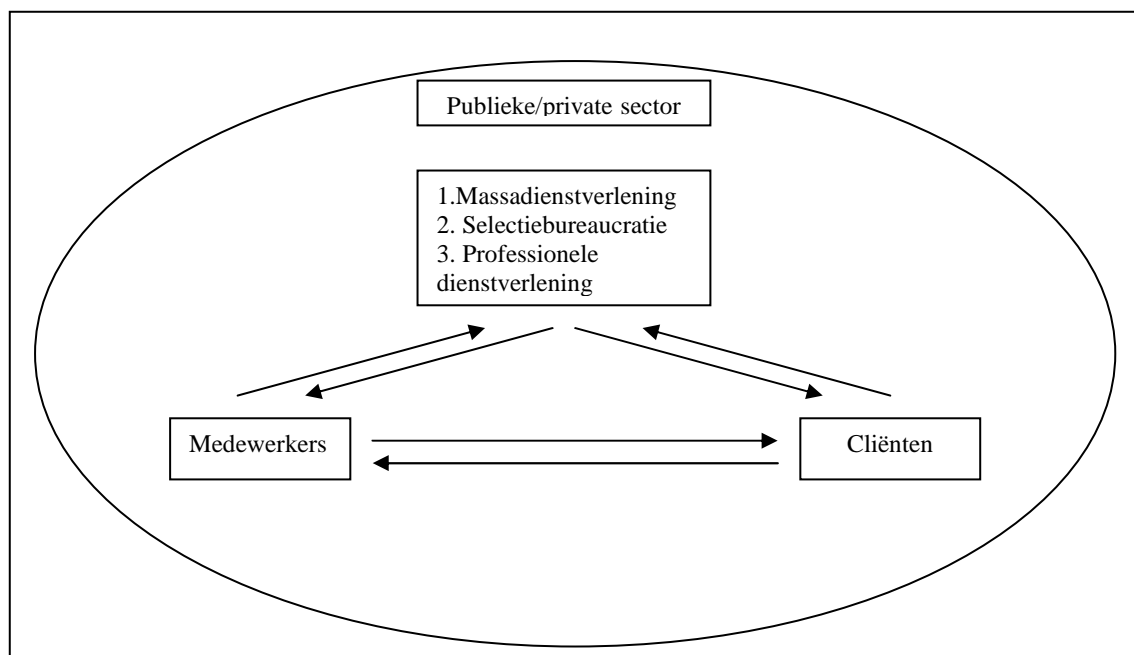
<sup>36</sup> Mintzberg, 2001, p. 175

<sup>37</sup> Gastelaars, 1997, p. 120-122

<sup>38</sup> Gastelaars, 1997, p. 59-60

selectiebureaucratie worden voortdurend onderworpen aan gestandaardiseerde selectiecriteria; bijvoorbeeld wel of niet recht hebben op een uitkering, Door het niveau van opleiding zou je de ambtenaren professioneel kunnen noemen, maar bij de uitvoering van hun werk zijn ze sterk aan (rechts)regels gebonden, die de eigen discretionaire handelingsruimte van de ambtenaar inperken. De structuur van de organisatie kenmerkt zich door een sterke hiërarchie. De besluiten die genomen worden voltrekken zich in een top- down situatie. Door algemene regels vanaf boven vast te stellen is het vaak voor de uitvoerende ambtenaren moeilijk om die op individuele gevallen toe te passen.

Wanneer bovenstaande organisaties toegepast worden op het model van Heskett (zie figuur 3.) is te zien dat de kenmerken van ieder type dienstverlenende organisatie weerslag hebben op de wijze waarop de verbanden in het model vorm krijgen. De stijl van management bijvoorbeeld, bepaalt mede hoe de verbanden tussen organisatie en medewerker en medewerker en cliënt vorm krijgen. Het bepaalt op welke wijze de medewerker gestuurd wordt door de organisatie (verband organisatie en medewerker), maar bijvoorbeeld ook de mate van autonomie die medewerkers krijgen in de interactie met de cliënt (verband medewerker en cliënt).



Figuur 3. Typen organisaties in context in de dienstverleningsdriehoek

### 2.1.5 Conclusie

In de voorgaande vier subparagrafen is een definitie gegeven voor het begrip dienst. “*Een dienst is een activiteit of een serie activiteiten die min of meer ontastbaar zijn, die meestal geproduceerd worden in interactie met de cliënt en dienstverlenend bedrijf door middel van medewerkers, apparatuur en/of systemen.*” Aan de hand van deze definitie zijn vijf kenmerken van diensten genoemd; tastbaarheid, interactie met de cliënt, gebondenheid aan tijd en plaats, persoonsintensiviteit en heterogeniteit.

Er is gebruik gemaakt van het model van Heskett om de totstandkoming van diensten te beschrijven. Hierbij zijn drie actoren onderscheiden; de cliënt, de medewerkers en de dienstverlenende organisatie. Vervolgens is onderscheid gemaakt tussen publieke en private organisaties en de punten waarop zij van elkaar verschillen en een context vormen voor de dienstverlening. De drie actoren; client, medewerker en organisatie zijn samen met de context toegepast in het model van Heskett. Tot slot zijn drie typen dienstverlenende organisaties beschreven; de selectiebureaucratie, de massabureaucratie en de professionele bureaucratie. Het organisatietype is van invloed op de manier waarop de verbanden in het model van Heskett vorm krijgen. Met deze inzichten wordt het model van Heskett verder aangepast in subparagraaf 2.2.4.

## § 2.2 CONFLICTGEVOELIGHEID

Het contact dat de burger heeft met publieke dienstverlenende organisaties is onderhevig aan vele spanningen die door beide partijen gevoed kunnen worden en kunnen leiden tot conflicten. In deze paragraaf zal ten eerste het begrip conflict worden gedefinieerd. Ten tweede zal een analyse van conflict plaatsvinden waarmee je de conflictgevoeligheid van contacten kunt analyseren. Waarna afgesloten zal worden met een korte samenvatting.

### 2.2.1 Definitie van conflict

De definitie van conflict in de *Van Dale* luidt: ‘*verschil van mening, botsing, strijd*’.<sup>39</sup> Deze definitie suggereert een actieve deelname van beide partijen aan een conflict. De definitie heeft geen meetbare standaard.

Daarnaast zijn er ook andere manieren om het begrip ‘conflict’ te duiden. De Dreu (2005) gebruikt de volgende twee manieren. Enerzijds kan een conflict gezien worden als doelen en ambities die onverenigbaar zijn met die van een ander en niet bereikt kunnen worden zonder medewerking van de ander. Het conflict wordt hierbij gezien als een psychische ervaring die al dan niet klopt met de gegeven werkelijkheid. Deze definitie suggereert dat men in een

---

<sup>39</sup> <http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=conflict>



conflict altijd doelen en ambities te behalen heeft. Maar ook andere dingen kunnen meespelen, zoals verschillen in werkwijzen of persoonlijkheden die kunnen leiden tot conflicten.<sup>40</sup> Een conflict kan ook uitgelegd worden als onverenigbare gedragingen. Het gedrag van de een belemmert de ander om het gewenste gedrag te vertonen. Het veronderstelt echter dat de tegenpartij gedrag vertoont dat voor de andere partij waarneembaar is, terwijl dit lang niet altijd het geval is. Neem een feestje waarvoor twee mensen voor uitgenodigd zijn die ruzie met elkaar hebben. Als een persoon besluit om niet te gaan, kan een ‘zichtbare’ confrontatie vermeden worden, terwijl er wel sprake is van een conflict.<sup>41</sup>

Giebels hanteert de volgende definitie van een conflict: *een conflict is er tussen twee partijen, waarbij tenminste één van beiden zich ergert dan wel gehinderd voelt door de ander*. In deze zienswijze ontstaan conflicten daar waar mensen met elkaar te maken hebben, samenwerken en contact hebben, ook al is niet iedereen zich daarvan bewust.<sup>42</sup> Deze definitie van het begrip conflict zal binnen dit onderzoek gehanteerd worden.

### 2.2.2 Soorten conflict

Vier verschillende conflicten kunnen onderscheiden worden. De volgende conflicten worden onderscheiden:

1. operationeel conflict: waarbij het gaat om procedures
2. belangen/ schaarse middelenconflict: waarbij het gaat om het verdelen van middelen
3. visie- of waardenconflict: waarbij het gaat om persoonlijk visie/mening
4. identiteitsconflict: waarbij het gaat om de persoon of zijn/haar situatie zelf

Conflictkwestie	Aard van Conflict
Operationeel conflict	Rationeel
Belangen conflict	Rationeel
Visie- of waardenconflict/ meningsverschillen	Rationeel/emotioneel
Identiteitsconflict/ persoonlijke conflicten	Emotioneel

Figuur 4. Vrij naar Giebels, p. 25

<sup>40</sup> De Dreu, *bang voor conflict?*, 2005, p. 7

<sup>41</sup> De Dreu, *bang voor conflict?*, 2005, p. 8

<sup>42</sup> Giebels, *Conflictmanagement*, 2006, p. 20-21

Zelden is er slechts sprake van één conflictkwesitie. In een rationeel conflict over salarisverhoging gaat het om de verdeling van schaarse middelen. Maar op het moment dat de eis niet gehonoreerd wordt kan het conflict een meer emotionele lading krijgen, bijvoorbeeld wanneer één partij zich niet gewaardeerd voelt. Op dat moment kan het conflict ook de eigenschappen krijgen van persoonlijk conflict met emotionele aard.

Bij een conflict zijn er vaak verschillende in de beleving van de betrokken partijen. Het is zelden zo dat beide partijen het conflict als even problematisch ervaren. De verschillen in hoe partijen het conflict waarnemen kan leiden tot een escalatie van het conflict. Bij de vraag waar het conflict over gaat kunnen de betrokken partijen dan ook een verschillend antwoord geven.<sup>43</sup>

### **2.2.3 Wanneer is een contact conflictgevoelig?**

In haar boek over conflicthantering gebruik Giebels een model voor het analyseren van conflicten. In dit onderzoek wordt de analyse van conflicten deels gebaseerd op dit model. En zullen drie van de zeven punten voor dit onderzoek relevant zijn.

1. Individuen: wie zijn de partijen?
2. Interdependentie: welke relatie hebben de partijen?
3. Instituties: in welke context speelt dit conflict?

Ten eerste moet duidelijk zijn waar het conflict om gaat, wat voor soort conflict en wat de aard van het conflict is. Daarnaast is het belangrijk om te weten wat voor partijen bij het conflict betrokken zijn. Waarna de relatie van de partijen bekeken wordt en de mate van afhankelijkheid van belang is voor de analyse. En als laatste zal gekeken worden in welke context het conflict plaatsvindt.

#### **Individuen**

Bij een conflict spelen niet alleen de kwestie en de aard van het conflict een rol, maar ook de “persoonlijkheden” van de betrokken partijen. De persoonlijkheden van burgers, organisaties en medewerkers hebben invloed op het ontstaan, verloop, hantering en oplossing van het conflict.

De publieke dienstverlening heeft steeds meer te maken met geïndividualiseerde burgers. Ze zijn minder dan ooit onderworpen aan kerk, familie, politieke partij etc. die bepalen hoe men zijn leven inricht en dient te gedragen. De geïndividualiseerde burger is autonomer geworden: hij bepaald zelf wat hij doet, wat hij denkt, wat hij zegt, hoe hij zich gedraagt, waar hij woont

---

<sup>43</sup> Giebels, 2006, p. 28

en waar hij op vakantie gaat. Burgers worden mondiger: ze schromen niet om te uiten wat ze denken en waar het volgens hen op staat. Burgers zullen zich niet meer snel neerleggen bij publieke besluitvorming en uiten wat hun mening is. Ze zijn ook veeleisender, calculerender en komen voor hun rechten op. Ze pikken niet langer onduidelijkheid over publiek geld, ze hebben immers belasting betaald. En ten slotte zijn ze ambivalent: vaak willen ze verschillende onverenigbare zaken tegelijkertijd. Men wil minder files maar wel blijven rijden en het liefst niet betalen voor een oplossing zoals rekening rijden. Ze laten zich laten zich bij de vorming van zelfbeeld en sociale waarden oriëntatie niet langer sturen door anderen. Ze stellen publieke organisaties voor lastige uitdagingen. Ze zijn lastig te beïnvloeden en stellen hoge eisen aan publieke organisaties.<sup>44</sup> Deze ‘persoonlijk veranderde’ burger zal anders in conflicten staan dan vroeger. Bij conflicten tussen overheid en burger, zou rekening gehouden kunnen worden met de ‘nieuwe’ persoonlijke eigenschappen van de huidige burger.<sup>45</sup>

De burger heeft op zijn beurt te maken met verschillende organisatietypen en medewerkers. (zoals aangegeven in § 2.1.4) De organisatie bepaalt zelf hoe deze de burger benadert. Per organisatietype kan dit verschillen. Wanneer er sprake is van een *selectiebureaucratie* is de burger een belanghebbende waarop algemene regels en procedures van toepassing zijn net als op ieder andere burger. De medewerkers van dit type dienstverlenende organisaties zijn de ‘streetlevel bureaucrats’ die direct in contact staan met de burger en hun discretionaire ruimte kunnen benutten om algemene regels en procedures toe te passen. Binnen een *massadienstverlening* echter is de burger een anonieme afnemer. Kenmerkend aan de massadienstverlening is de standaardbejegening van grote aantallen klanten, waarbij individuele gevallen geen verandering teweeg brengen. Medewerkers van dit type dienstverlenende organisatie worden geacht te functioneren als ‘radartje’ in het geheel en hebben weinig directe invloed op de situatie van de burger. Deze medewerkers hebben een beperkte binding met de organisatie.<sup>46</sup> De *professionele dienstverlening* tot slot, ziet de burger als individueel ‘geval’. Medewerkers van dit organisatietype kenmerken zich door een hoog opleidingsniveau en kunnen veel invloed uitoefenen op de situatie van de burger. Hiermee kent ieder organisatietype zijn eigen eigenaardigheden en zijn eigen type medewerkers.

### **Interdependentie: relatie conflictpartijen**

Relationele aspecten kunnen er voor zorgen dat er een ernstig conflict ontstaat. Daarbij is het belangrijk om te kijken naar de mate en aard van afhankelijkheidsrelatie (interdependentie) en de machtsverhoudingen binnen deze afhankelijkheidsrelatie. De aard van een conflict ligt in

---

<sup>44</sup> Noordegraaf, 2004, p. 57

<sup>45</sup> Noordegraaf, 2004, p. 56-57

<sup>46</sup> Gastelaars, 1997, p. 153

de wederzijdse afhankelijkheid van de betrokken partijen. Volgens de interdependentie theorie van Deutsch zijn twee partijen in conflict zodra één partij waarneemt dat de individuele doelen onverenigbaar zijn, en daarmee niet inderdependent.

De manier waarop de betrokkenen omgaan met deze conflictsituatie is afhankelijk van de (waargenomen) verhouding tussen de individuele doelen van de betrokken partijen. De mate van onderlinge afhankelijkheid tussen deze doelen, kan verschillen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen twee verschillende relaties: positieve interdependentie en negatieve interdependentie.<sup>47</sup>

*Positieve interdependentie* houdt in dat beide partijen elkaar nodig hebben om hun doel te bereiken. Stel twee mensen moeten naar de overkant van een rivier en er is maar één boot, waar twee mensen in moeten roeien om vooruit te kunnen komen. Om de overkant te bereiken zullen beide personen moeten samenwerken. Het gedrag van de betrokken partijen zal hierbij waarschijnlijk coöperatief van aard zijn, men zal samenwerken om aan de overkant te komen.

*Negatieve interdependentie* wil zeggen dat er van de twee partijen maar één zijn/haar doel zal kunnen behalen. Als er twee mensen zo snel mogelijk door één deur moeten die slechts breed genoeg is voor één persoon, dan zal één persoon moeten wachten. Het conflictgedrag van de betrokken partijen is hierbij competitief, de eigen doelen hebben de voorkeur ten opzichte van de doelen van de 'tegenpartij'. Bij een conflictsituatie verliezen de partijen veelal de positieve interdependentie uit het oog en treden alleen nog maar competitief met elkaar in conflict.

De interdependentie tussen burger en publieke dienstverlenende organisatie heeft een aantal kenmerken die het contact conflictgevoelig kan maken. Bepaalde diensten hebben een onvrijwillig karakter. Dit wil zeggen dat burgers niet de zelf keuze hebben of ze van deze dienst gebruik willen maken, of dat er sancties/gevolgen verbonden zijn aan het niet afnemen van de dienst. Het opgeven van inkomsten aan de Belastingdienst is hier een voorbeeld van, iedereen moet dat doen en wie dat niet doet riskeert hoge boetes en/of zelfs gevangenisstraf. Daarbij hebben veel publieke dienstverlenende organisaties een monopolie positie op de geleverde dienst. Alleen de Belastingdienst mag belasting over inkomen heffen en bepaalde toeslagen uitkeren, alleen het UWV keert werknemersverzekeringen uit en alleen de IND mag verblijfsvergunningen verstrekken. Op het moment dat een cliënt niet tevreden is met de geleverde dienst is er geen alternatieve organisatie voor handen om de dienst te leveren. Dit kan het gevoel van onvrijwillig contact versterken. Het onvrijwillige contact met de cliënt en gebrek aan concurrentie kan de machtsverhoudingen tussen cliënt en organisatie beïnvloeden.

---

<sup>47</sup> Janssen, *Hoe interdependentie motiveert tot conflictgedrag*, 1994, p. 4

Niet alleen het onvrijwillige karakter en minimale tot geen concurrentie hebben invloed op de interdependentie tussen burger en publieke dienstverlenende organisatie, ook de belangen die verbonden zijn aan het contact spelen een rol. Cliënten van de Belastingdienst, de dienst Toeslagen, bevinden zich door verlies van een zorg- of bijvoorbeeld huurtoeslag vaak in financiële problemen en een economisch zwakke positie. Om zich in levensonderhoud te kunnen voorzien zijn deze cliënten afhankelijk van de inkomensafhankelijke toeslagen. Het contact tussen cliënt en Belastingdienst heeft voor de cliënt dan grote financieel belang, dat in eerste instantie wellicht rationeel van aard is maar al snel ook emotioneel van aard kan worden.

Conflicten escaleren sneller wanneer er machtverschillen zijn tussen de betrokken partijen. Publieke dienstverlenende organisaties kunnen veel macht hebben over de burger. De beslissingen die zij nemen kunnen ingrijpende gevolgen hebben op het leven van de burgers. Ondanks deze machtsverschillen hebben we gezien dat de burger steeds mondiger wordt en daarom niet zonder meer accepteert dat een publieke dienstverlener bepaalt wat er gebeurt. Dit niet accepteren van een machtsverschil leidt in veel gevallen tot negatieve interdependentie waar competitief gedrag uit voortkomt. Dat uit zich bijvoorbeeld in de vele door burgers aangespannen procedures.

### **Instituties: context van conflict**

De verschillende rollen die medewerkers in organisaties hebben kunnen conflicten oproepen of versterken. Dit is, net zoals de onderlinge interdependentie, een belangrijk punt voor analyse van conflicten. Als we het over rolverdelingen hebben zoeken we een verklaring voor conflicten tussen mensen binnen en buiten een organisatie. Veelkomende problemen bij rolverdelingen zijn:

- rolonduidelijkheid; zoals taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In organisaties wordt vaak verwacht dat werknemers zelf hun werk organiseren en onderling regelen. Dit gaat vaak gepaard met het ontbreken van specifieke regels, procedures en richtlijnen. Dit wordt ook wel 'onderorganisatie' genoemd. Dit leidt tot onduidelijkheid over wie wat moet doen dat op haar beurt weer kan leiden tot irritaties.
- roloverlading; conflict tussen verwachtingen en wat een persoon aan kan. Het kan zijn dat een persoon het idee heeft alles alleen te moeten doen in een organisatie. Door roloverlading op het werk en misschien ook wel in combinatie met privé kunnen stressklachten ontstaan die een bron kunnen zijn voor interpersoonlijke conflicten.

- rolconflict: tegenstrijdige verwachtingen. Het gaat dan om het verschil in verwachtingen, botsing van verwachtingen, botsing van eigen verwachtingen en eigen rol invulling en de botsing van verwachtingen over gedrag van jezelf en anderen.<sup>48</sup>

Binnen organisaties kunnen ook een aantal organisatiekundige veranderingen optreden waardoor het conflictpotentieel kan toenemen. Daarbij kan gedacht worden aan zaken als deregulering, langdurige en ingrijpende organisatieveranderingen en toenemende complexiteit van de werkomgeving. Deregulering leidt tot minder regels waardoor meer onzekerheid ontstaat en meer initiatief van de werknemer wordt verwacht. Een langdurige stroom van organisatieveranderingen binnen een organisatie kan resulteren in verwarring en irritatie bij medewerkers maar vervolgens ook bij cliënten, die elkaar dan over en weer beïnvloeden. Bij veel publieke dienstverlenende organisaties zijn op dit moment grote organisatorische veranderingen gaande. Hierdoor kan een toenemende complexiteit van de werkomgeving ontstaan waardoor de medewerkers te maken krijgen met vervagende grenzen binnen en buiten de organisatie. Daarnaast kunnen meer politieke belangen spelen die van invloed zijn op de organisatie. Denk daarbij aan de groeiende druk op verantwoording en het creëren van ‘veilige’ standaarden om zoveel mogelijk risico’s te vermijden. Een medewerker moet daardoor precies handelen naar alle regels die er zijn. Een te grote regeldichtheid kan er juist voor zorgen dat een medewerker beperkt wordt in zijn discretionaire ruimte en binding met de organisatie verliest. Dat kan weer leiden tot ongeïnteresseerd gedrag richting cliënten. Ook technologische veranderingen en ontwikkelingen kunnen zorgen voor verwarring binnen een organisatie. Denk daarbij aan de apparatuur die organisaties in gebruik hebben, deze kunnen verouderd raken of nog niet optimaal werken.<sup>49</sup>

Een laatste punt in het verband van de context van conflicten tussen burger en publieke dienstverlener betreft het door de burger ervaren belangenevenwicht. Indien de burger het idee heeft dat de dienstverlening weliswaar niet fantastisch uitpakt voor zichzelf, maar wel uitlegbaar is en als rechtvaardig wordt beleefd, dan is de kans op conflict beduidend kleiner. Bij een conflict tussen de burger en publieke dienstverlenende organisatie speelt de context waarbinnen de organisatie zich bevindt een grote rol. Deze is onder andere afhankelijk van de soort dienst die geleverd wordt en de actuele zaken die spelen in de politiek en de media. Door het veelal ontbreken van concurrentie in de publieke sector betekent het voor de burgers dat ze dikwijls voor een dienst op één organisatie aangewezen zijn. Hierdoor hebben overheidsorganisaties veelal een onvrijwillig karakter. Overheidsinstellingen worden gefinancierd door overheids gelden, die grotendeels afkomstig zijn van de burger. De overheid

---

<sup>48</sup> Giebels, 2006, p. 43

<sup>49</sup> Giebels, 2006, p. 44

moet naar de burger toe kunnen verantwoorden hoe dit geld besteedt wordt en legt daarom grote druk op verantwoording vanuit de organisaties aan de overheid. Deze (publieke) context bepaald voor een groot deel op welke manier een dienst door de organisatie geleverd wordt.

#### **2.2.4 Conclusie**

In deze paragraaf is een definitie gegeven voor het begrip conflict: *“een conflict is er tussen twee partijen, waarbij tenminste één van beiden zich ergert dan wel gehinderd voelt door de ander.”* Daarna is gekeken wat voor soorten conflicten er zijn, en wanneer een contact conflictgevoelig is. Daarin spelen de volgende drie vragen een kernrol. Wie zijn de partijen? Welke relatie hebben de partijen? In welke context speelt het conflict? Ten slotte is er aandacht voor conflict, tussen burger en dienstverlenende organisatie, in de publieke belangencontext.

We hebben gezien dat verschillende aspecten van belang zijn voor de conflictgevoeligheid van een contact tussen burger en publieke dienstverlener.

- Burgers verschillen (meer en meer) in hun wensen, eisen en gedrag jegens de instelling.
- Ieder type dienstverlening gaat anders met cliënten om en kent ook zijn eigenaardige organisatiekenmerken en type medewerkers.
- Er is sprake van een bepaalde mate van negatieve interdependentie tussen burger en instelling
- Het ervaren belangenevenwicht speelt een rol.
- De rolverdelingen van de medewerkers.

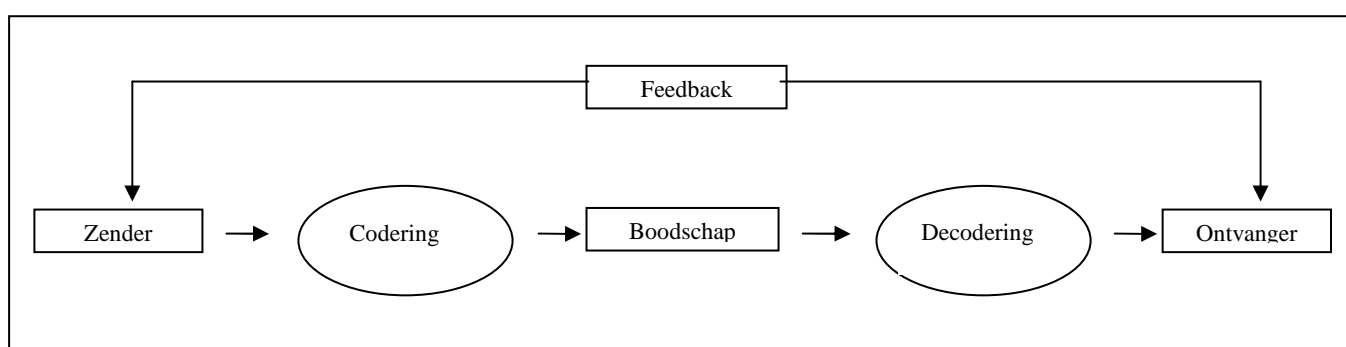
Dit alles betekent dat telkens rekening gehouden moet worden met de drie factoren die de conflictgevoeligheid beïnvloeden: individuen, interdependentie en instituties.

### **§ 2.3 INTERFACES**

In deze paragraaf vindt een verkenning plaats van het begrip interface. Ten eerste wordt ingegaan op wat communicatie is en hoe gecommuniceerd kan worden. Vervolgens wordt uitgelegd wat een interface is en welke plaats deze inneemt binnen het communicatieproces. Daarna is er aandacht voor de verschillende typen interfaces die binnen dit onderzoek onderscheiden worden. Tevens zal gekeken worden naar de invloed van de keuze voor een bepaald type interface op het verloop van de communicatie en beïnvloeding van conflictueus contact. Tot slot zal een verbinding worden gemaakt tussen keuzes van de interface, het type dienstverlening en de context waarbinnen die dienstverlening geleverd wordt.

### 2.3.1 Communicatie

Communicatie is het overbrengen van een boodschap. Dit gebeurt volgens een proces, waarin verschillende fasen elkaar opvolgen. Communicatie start wanneer een partij iets kenbaar wil maken aan een andere partij. Een is hierbij de zender en de ander de ontvanger. De boodschap krijgt van de zender een eigen karakter mee dat wordt bepaald door bijvoorbeeld taal, symbolen en gedrag. De boodschap wordt hierdoor op een bepaalde manier gecodeerd. De ontvanger kan vervolgens de boodschap op een bepaalde manier interpreteren, ofwel decoderen. Voor de ontvanger is het mogelijk feedback te geven, waardoor de zender kan interpreteren of de boodschap is overgekomen op de bedoelde manier. Feedback kan zowel een verbale als een non-verbale reactie zijn. Onderstaand model geeft het communicatieproces weer.



Figuur 5. Communicatieproces<sup>50</sup>

### 2.3.2 Wat is een interface?

Communicatie vindt plaats via bepaalde communicatiekanalen, ook wel interfaces genoemd. Het begrip ‘interfaces’ komt oorspronkelijk uit de mechanica. Interfaces zijn communicatiekanalen tussen mens en machine, of tussen machines onderling.<sup>51</sup> Wanneer een computer bijvoorbeeld de opdracht geeft aan een printer om iets uit te printen, dan gaat dit via een interface; een communicatiekanaal waarmee de printer de opdracht van de computer kan ‘ontcijferen’. In dit onderzoek worden interfaces gedefinieerd als: communicatiekanalen tussen mens en organisatie, of tussen mensen onderling.

Er kunnen twee vormen van interfaces onderscheiden worden; de primaire en de secundaire interfaces. Primaire interfaces zijn het kanaal waarmee de cliënt en de organisatie dan wel medewerker met elkaar communiceren. Er zijn verschillende vormen van primaire interfaces; face-to-face, schriftelijke, digitale en telefonische interfaces.

Secundaire interfaces zijn de aankleding van de primaire interfaces. Hierbij kan gedacht worden aan de opmaak van een brief, de inrichting van een servicebalie, de manier waarop een telefoniste de telefoon aanneemt of het kopje koffie dat tijdens het wachten aangeboden

<sup>50</sup> Shannon, Weaver, *The Mathematical theory Of Communication*, 1949, p. 5

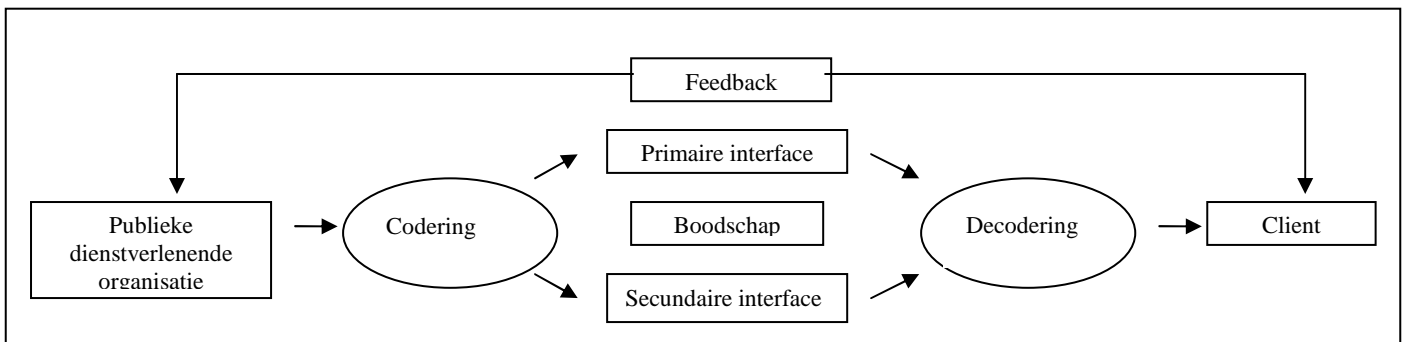
<sup>51</sup> Anderson, 1998



wordt. Dit type interfaces kunnen ingezet worden om het beeld dat de actoren van elkaar hebben te beïnvloeden. Doormiddel van secundaire interfaces kan de acceptatie van de boodschap door de cliënt vergemakkelijkt worden. Wanneer een cliënt met een vervelende boodschap naar een publieke dienstverlenende organisatie komt en hij krijgt hier een kopje koffie bij binnenkomst, kan dit zorgen voor een aangename communicatie tussen beide partijen.

Ondanks dat er verschillende vormen van interfaces zijn blijft de functie hetzelfde: het communicatiekanaal tussen client, medewerker en organisatie. Interfaces zijn niet alleen het kanaal wat gebruikt wordt maar kunnen daarmee ook de boodschap sturen. De codering van de boodschap, doormiddel van taal, gedrag en symbolen, vindt onder andere plaats door de interface zelf. De interface kan daarmee de codering beperken. Non-verbale communicatie, zoals lichaamshouding, is helemaal niet belangrijk bij het versturen van een email, maar wel als een men aan een balie staat en face-to-face contact heeft. De interface is ook van invloed op de mogelijkheden van feedback, (kan er wel of niet direct gereageerd worden) en ook op de snelheid van waarmee een boodschap verzonden wordt. Tussen het zenden en ontvangen bij contact met een brief zit meer tijd dan bij direct telefonischcontact .

In dit onderzoek wordt ingegaan op de manier waarop publieke dienstverlenende organisaties interfaces inzetten in de communicatie met de cliënt. Met deze kennis is het mogelijk het model dat het communicatieproces weergeeft, aan te passen.



Figuur 6. Het communicatieproces tussen publieke dienstverlenende organisatie en cliënt

Het model geeft nu de plaats van de interface in het communicatieproces weer. Wanneer een zender een boodschap wil overbrengen, zijn zowel de codering als de decodering nauw verbonden met de keuze voor een bepaalde interface. De keuze voor een interface beïnvloedt de codering van de boodschap en de manier waarop deze door de ontvanger gedecodeerd zal worden. Ook feedback is een boodschap en vindt plaats via primaire en secundaire interfaces.

### 2.3.3 Interface kiezen

Boodschappen kunnen verschillend van aard zijn. Mede afhankelijk van het type dienst kan een boodschap complex of eenvoudig zijn, veel of weinig invloed hebben op de persoonlijke situatie van de cliënt. In een ideale situatie komt het gebruikte type interface overeen met de aard van de boodschap die overgebracht wordt. De gedachte hierachter is dat bepaalde typen interfaces meer of minder geschikt zijn voor het overbrengen van een bepaalde boodschap.

Een mail is een minder geschikt type interface om bijvoorbeeld een mededeling van het ontslag van een medewerker over te brengen. Complexe boodschappen vergen een interface waarmee nuance aangebracht kan worden. Daft en Lengel (1986) onderscheiden 'rijke' en 'arme' interfaces. De rijkheid van een interface is: *'the ability to change understanding within a timeframe.'*<sup>52</sup> Het is dus de mogelijkheid om binnen een bepaalde tijd de manier waarop een bepaalde boodschap wordt begrepen door de ontvanger, bij te stellen. Bij een arme interface is deze mogelijkheid in mindere mate aanwezig. Hoe persoonlijker en minder gestandaardiseerd de interface, des te 'rijker' deze is.<sup>53</sup>

Hier kan een kritische noot bij geplaatst worden. Er is namelijk een verschil tussen het type interface en het gebruik ervan. Wanneer een rijke interface, bijvoorbeeld face-to-face communicatie ingezet wordt, maar de zender de manier waarop een boodschap door de ontvanger begrepen wordt niet wil bijstellen, dan is er alsnog sprake van 'arme' communicatie ondanks de 'rijke' interface. Ook een 'arme' interface is niet per definitie verkeerd als die zijn doel maar dient. Voor bijvoorbeeld de haltetijden van een bus is de vermelding daarvan op een bord bij de halte duidelijk en vraagt niet om meer uitleg. Op het moment dat er bij de halte standaard iemand zou zitten die steeds vertelt wanneer de bus vertrekt maar daarbij tegelijkertijd vermeldt dat die wellicht een minuut eerder of later kan komen door het toedoen van stoplichten en die bovendien tegelijk weersverwachtingen voor de komende week geeft, maakt dat de informatie overdracht (hoe laat gaat de bus) alleen maar ingewikkelder.

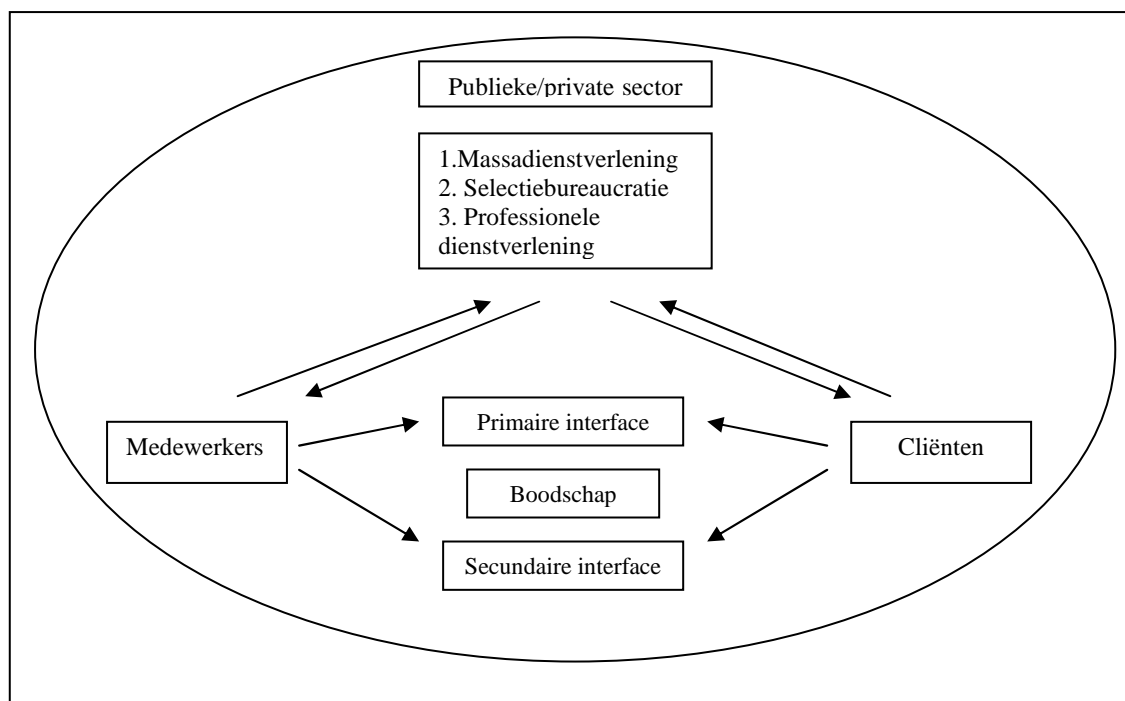
Het is belangrijk dat de rijkheid van de gekozen interface overeenkomt met de aard van de boodschap. Wanneer de interface niet voldoende of juist teveel ruimte biedt voor de boodschap, wordt de kans op een conflict vergroot. In dit onderzoek wordt gekeken of de publieke dienstverlenende organisatie, de Belastingdienst, optimaal gebruik maakt van de rijkheid van de gekozen interfaces.

---

<sup>52</sup> Daft en Lengel, *Organizational Information Requirements: Media Richness and Structural Design*, 1986, p. 560

<sup>53</sup> Daft en Lengel, 1986

Wanneer dit toegepast wordt in de reeds aangepaste dienstverleningsdriehoek van Heskett (zie figuur 3), leidt dit tot een nieuwe toevoeging aan het model. In dit model zijn de primaire en secundaire interface tussen de cliënt en de medewerker weergegeven. Deze zijn ook aanwezig in de communicatie tussen organisatie en medewerker en organisatie en cliënt.



Figuur 7. Interfaces binnen dienstverleningsdriehoek

### 2.3.4 Interface kiezen in context

Er zijn zaken die in de context van de organisatie liggen die de keuzemogelijkheden voor een interface beperken. Daarbij kan gedacht worden aan zaken als het type dienstverlening, een juridisch kader, de rol van de politiek, budget, en bijvoorbeeld de aanwezigheid van capabele medewerkers.

Het type dienstverlening is vaak van invloed op de keuze van interfaces. Elk type dienstverlenende organisatie heeft een andere benadering van cliënten. De medewerkers van een *selectiebureaucratie* staan in direct contact met de cliënt en hebben een eigen discretionaire ruimte om algemene regels op individuele gevallen toe te passen. Doordat de cliënt en medewerker direct met elkaar in contact staan wordt er vaak gebruik gemaakt van rijkere maar vooral ook persoonlijke interfaces zoals de telefoon en email. Bij een *massadienstverlening* is de cliënt een anonieme afnemer waarbij van direct contact met de medewerker geen sprake is. Ze hebben te maken met een enorm cliëntenbestand die allemaal behandeld moeten worden in een zo'n kort mogelijke tijd met zo weinig mogelijk ingrijpende acties. De interfaces die daar veelal gebruikt worden zijn dan massale, anonieme en arme interfaces, zoals callcentra, standaardbrieven en bijvoorbeeld contact via de website. *Professionele dienstverlening* ziet een cliënt als een individueel geval waarbij de medewerker uit de aard van zijn kennis en kunde veel invloed heeft op de situatie van de cliënt. Hierdoor

moeten de door een professionele dienstverlening gebruikte interfaces rijke persoonlijk interfaces zijn om persoonlijk en een op maat gemaakte dienst te leveren.

Tegelijkertijd doemt hiermee ook een interessant probleem op; wat te doen bijvoorbeeld als gezien de aard van de dienst professionele dienstverlening nodig is, maar het massale aantal cliënten een persoonlijke benadering /interface onmogelijk maakt.

Of wat te doen als massadienstverlening nodig lijkt, maar de specificaties van de dienstverleningen zo complex zijn geworden (vele uitzonderingen op de regels), dat de principes van standaardisatie niet meer kunnen werken.

Niet alleen het type dienstverlening speelt een rol in de keuze voor een interface, ook de wet speelt hierbij een rol. Publieke dienstverlenende organisaties opereren binnen een juridisch kader zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die voorschrijft via welke interfaces beslissingen genomen moeten worden. Een beslissing op een bezwaarschrift moet altijd via een schriftelijke interface verlopen ook al is het een beslissing in het nadeel van de cliënt en kan een rijkere interface de acceptatie van de boodschap vergroten. Een persoonlijk telefoontje waarin begrip getoond wordt voor de situatie van de cliënt zal misschien sneller leiden tot acceptatie van de boodschap.

De rol van de politiek is bepalend voor het reilen en zeilen van een publieke dienstverlening. Zij bepalen het budget en zij bepalen welke taken en verantwoordelijkheden de organisaties vervuld. Als de politiek besluit om nieuwe taken aan een organisatie toe te voegen betekent dat meer druk op de medewerkers van de organisatie als er geen extra medewerkers worden geworven. Ze moeten meer werk verrichten met hetzelfde aantal werknemers en is de ruimte voor rijke, persoonlijke en persoonsintensieve interfaces beperkt. Ook wordt er vanuit de politiek meer druk gelegd op verantwoording en naleving van de regels om zoveel mogelijk risico's te vermijden. Deze regeldichtheid wordt vormgegeven door de ontwikkeling van 'veilige' standaarden die voor iedereen moeten gelden. Hierdoor is er weinig ruimte voor rijke persoonlijke interfaces omdat grote groepen cliënten tegelijk behandeld moeten worden. Publieke dienstverlenende organisaties verkrijgen hun geld via de overheid en zijn afhankelijk van die gelden om de organisatie te financieren. Daarmee wordt ook de keuze voor een interface beïnvloed. Rijke, persoonlijke en op maat gemaakte interfaces kosten veel geld, tijd en zijn persoonsintensief. Als een organisatie door een krap budget beperkt wordt in de keuze voor een interface is een vaak 'arme' maar minder tijd kostende en een minder persoonsintensieve interface een goedkopere en vooral een meer haalbare oplossing. Als we spreken over persoonsintensieve interfaces moeten ook de medewerkers capabel zijn om direct contact met de cliënt aan te gaan. Als medewerkers van een publiek dienstverlenende organisatie van oudsher niet gewend zijn aan direct contact met een cliënt is het doorvoeren van persoonsintensieve interfaces een niet voor de hand liggende keuze. Op het moment dat

het wel gedaan wordt kan er ruis optreden in de communicatie tussen de cliënt en medewerker omdat de medewerker niet capabel genoeg is om de boodschap op een juiste manier door te geven.

De keuze voor een rijke of arme interface wordt dus niet alleen bepaald door de boodschap maar ook door de context van een organisatie waarin die opereert.

### **2.3.5 Conclusie**

In deze paragraaf is een definitie gegeven van het begrip interface. Een interface is een communicatiekanaal tussen mens en organisatie, of tussen mensen onderling. Verder zijn er twee vormen interfaces onderscheiden, de primaire en de secundaire interface. Primaire interfaces zijn de kanalen waarmee de cliënt en de organisatie dan wel medewerker met elkaar communiceren. Secundaire interfaces zijn de aankleding van de primaire interfaces. Deze interfaces zijn toegepast op het communicatieprocesmodel in figuur 6. Daarnaast is er onderscheid gemaakt tussen 'rijke' en 'arme' interfaces. De rijkheid van de interface moet aansluiten bij de aard van de boodschap. De gedachte hierachter is dat bepaalde typen interfaces meer of minder geschikt zijn voor het overbrengen van een bepaalde boodschap. Wanneer de interface niet voldoende of juist teveel ruimte biedt voor de boodschap, wordt de kans op een conflict vergroot. De keuze voor een rijke of arme interface wordt niet alleen bepaald door de boodschap zelf maar ook door de context van de organisatie waarin die opereert.

Hoe moeten publiek dienstverlenende organisatie omgaan met het organiseren van interfaces? Ten eerste is het belangrijk om een beeld te krijgen van de dienst die geleverd wordt en in welke context die tot stand komt. Vervolgens is het van belang met welk type dienstverlening men te maken heeft.

Ten tweede kan gekeken worden of er sprake is van een conflictgevoelig contact. Conflictgevoelige contacten vinden plaats tussen cliënt en medewerker of organisatie waarbij sprake is van een bepaalde mate van interdependentie. Binnen elk type dienstverlening hebben de medewerkers ten opzichte van de cliënt een andere rol en zullen er andere conflicten ontstaan met elk een andere aard. Om te weten of een contact conflictgevoelig is kunnen de volgende vragen gesteld worden: wie zijn de partijen, welke relatie hebben de partijen en in welke context vind het conflict plaats? Of te wel Individuen, Interdependentie en Intsituties.

Op het moment dat een conflictgevoelig contact uitmondt in een conflict is het goed om na te gaan wat de conflictkwesitie is en daarmee ook de aard van het conflict. Elk type conflict vraagt om een andere benadering en oplossing. Zelden is er slechts sprake van één conflictkwesitie. Een rationeel conflict over de hoogte van de belastingteruggaaf gaat over de

verdeling van schaarse middelen. Op het moment dat een burger niet de beoogde hoeveelheid terug krijgt en daardoor financieel en persoonlijk in de problemen raakt kan het conflict ook een emotionele lading krijgen en een persoonlijk conflict worden. Afhankelijk van het type conflict en de aard daarvan kan er gekeken worden welke interface het beste ingezet kan worden. De rijkheid van de gekozen interface kan aangepast worden op de aard van het conflict dan kan ontstaan om het te minimaliseren dan wel voorkomen. Wanneer het gaat om een persoonlijk conflict met een emotionele aard, is een rijkere interface gewenst zodat er gelijk feedback gegeven kan worden door de ontvanger en zender. Wanneer er sprake is van een operationeel conflict met rationele aard kan een armere interface van dienst doen. Op het moment dat een rationeel conflict overloopt in een emotioneel conflict zou de interface qua rijkheid aangepast moeten worden om het conflict te beperken. Hoe emotioneler de aard van het conflict is, des te rijker de interface moet zijn.

### 3. METHODEN VAN ONDERZOEK

In dit hoofdstuk zal aandacht besteedt worden aan de gebruikte methoden van onderzoek. Ten eerste zal er gekeken worden naar de veronderstelde verbanden tussen de variabelen uit de centrale onderzoeksvraag. Hierop volgt een operationalisering van deze variabelen. Ten slotte zal er ingegaan worden op de gekozen methoden van onderzoek en de gevolgen die deze keuze met zich meebrengt voor de representativiteit en generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek.

#### § 3.1 ONDERZOEKSVARIABLEN

Voor het onderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*Op welke wijze kunnen conflictgevoelige contacten tussen de Belastingdienst en de cliënt georganiseerd worden ten einde conflicten te minimaliseren?*

De onderzoeksvraag veronderstelt een verband tussen het gebruik van interfaces binnen conflictgevoelige contacten tussen Belastingdienst en de cliënt en de kans dat deze contacten uitmonden in conflicten. De gedachte hierbij is dat contact tussen Belastingdienst en de cliënt verloopt via interfaces. Verschillende typen interfaces verschillen in de mate van 'rijkheid' die ze bieden. 'Rijkheid' kan omschreven worden als de mogelijkheid om binnen een bepaald tijdsbestek de wijze waarop een boodschap wordt begrepen door de ontvanger, bij te stellen. Contact heeft een mate van conflictgevoeligheid, ofwel een kans dat het contact uitmondt in een conflict. De conflictgevoeligheid wordt bepaald door drie eigenschappen van het contact, namelijk: de betrokken individuen, de interdependentie tussen de individuen en de context waarbinnen het contact verloopt. Contact tussen Belastingdienst en de cliënt vindt plaats binnen een specifieke context. Deze is niet alleen van invloed op de conflictgevoeligheid van het contact, maar speelt ook een rol bij de keuze van de gebruikte interface(s). Er dient overeenstemming te zijn tussen de conflictgevoeligheid van het contact en de 'rijkheid' van de gebruikte interface(s). Afhankelijk van de mate van conflictgevoeligheid vereist het contact een bepaalde mate van 'rijkheid' in de gebruikte interface. Wanneer de interface niet de benodigde mate van 'rijkheid' biedt, vergroot dit de kans op het ontstaan van conflicten. Klachten kunnen daarbij gezien worden als indicatie van een conflict. Een klacht is de meetbare uiting van een conflict. Dit kan gemeten worden aan de hand van onder andere rapporten van de Nationale Ombudsman.

Binnen de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende variabelen te onderscheiden:

- Conflict
- Conflictgevoelige contacten
- Interfaces

Wanneer gekeken wordt naar de (veronderstelde) verbanden tussen deze variabelen ontstaat het volgende beeld:

#### *Afhankelijke variabele*

Conflicten zijn de afhankelijke variabele. De afhankelijke variabele zijn de uitkomsten waarvan verondersteld wordt dat ze afhankelijk zijn van de onafhankelijke factoren (de interfaces).<sup>54</sup> Conflicten ontstaan door de conflictgevoeligheid van een contact en de context waarin dit plaatsvindt.

#### *Onafhankelijke variabele*

Binnen dit model is de conflictgevoeligheid van contact de onafhankelijke (of verklarende) variabelen. De onafhankelijke variabele is de variabele waarvan verondersteld wordt dat ze effect heeft op een bepaalde uitkomst (conflicten).<sup>55</sup> De conflictgevoeligheid van een contact wordt beïnvloed door drie factoren; de betrokken partijen, de onderlinge relatie tussen de partijen en de context waarbinnen het contact plaatsvindt.

#### *Interveniërende variabele*

De interface waarmee het contact plaatsvindt, is de interveniërende variabele. De interveniërende variabele is de variabele die het verband tussen de onafhankelijke en onafhankelijke variabelen kunnen verklaren en beïnvloeden.<sup>56</sup> De interface die gekozen wordt bij een bepaalde conflictgevoeligheid in het contact, kan bepalen of een conflict zal ontstaan.

### **§ 3.2 OPERATIONALISERING VAN DE VARIABELEN**

Om het veronderstelde verband tussen het gebruik van interfaces binnen conflictgevoelige contacten en de kans dat deze uitmonden in conflicten te kunnen onderzoeken is een operationalisering van de variabele noodzakelijk. Het doel van de operationalisering is het vertalen van de variabelen aan de hand van een aantal meetbare criteria.<sup>57</sup> Doormiddel van

---

<sup>54</sup> Van der Velde, Jansen, Telting, *Bedrijfswetenschappelijk onderzoek. Van probleemstelling tot presentatie*, 2000, p. 44

<sup>55</sup> Van der Velde, Jansen, Telting, 2000, p. 44

<sup>56</sup> Van der Velde, Jansen, Telting, 2000, p. 44

<sup>57</sup> Baarda, de Goede, *Basisboek Methoden en Technieken*, 2001, p. 178



deze operationalisering kan bijvoorbeeld gemeten worden hoe arm of rijk een interface is en hoe conflictgevoelig een contact is.

### **Conflicten**

Bij de onafhankelijke variabele 'conflicten' kan gekeken worden naar de conflictkwestie en de aard van het conflict (zie figuur 4). Het conflict kan dan uitmonden in een klacht. De klacht is dan de meetbare indicator bij de variabele conflict.

### **Conflictgevoelige contacten**

De conflictgevoeligheid van contacten is te meten aan de hand van drie indicatoren: individuen, interdependentie en instituties. Wie zijn de betrokken partijen en hoeverre heeft het contact betrekking op de belangen van de partijen? Wat is de onderlinge relatie tussen de partijen en in hoeverre zijn ze afhankelijk van elkaar? En in welke context vind het contact tussen de partijen plaats?

### **Interfaces**

Om de rijkheid van een interface te kunnen bepalen zijn de indicatoren feedback en standaardisatie van belang. Feedback is de mogelijkheid om binnen een bepaalde tijd de manier waarop een bepaalde boodschap wordt begrepen door de ontvanger, bij te stellen en vice versa. De mate van feedback wordt bepaald door de volgende omstandigheden:

- Wat zijn de mogelijkheden voor het geven en/of ontvangen van feedback op de boodschap? Is er de mogelijkheid om feedback te geven? Zo ja, op welke manier?
- De snelheid van feedback. Op het moment dat een bezwaarschrift wordt ingediend wil de zender daar zo snel mogelijk feedback op, een antwoord. Hoe later het moment van feedback, des te moeilijker het voor de zender wordt om de interpretatie van de boodschap te sturen.
- Het aantal feedback momenten. Hoe meer feedbackmomenten een interface biedt, des te makkelijker het voor de zender is na te gaan of de codering van de boodschap het gewenste effect teweeg brengt.

Standaardisatie is het vooraf vastleggen van processen in 'standaard' procedures. Hoe hoger de mate van standaardisatie van een interface is, des te meer het gebruik vastligt in standaard procedures. De mate van standaardisatie van een interface wordt door het volgende bepaald:

- De mate waarin de codering van de boodschap op voorhand vastligt. Door middel van codering kan de zender de interpretatie van de boodschap meegeven. Wanneer deze codering op voorhand vast ligt beperkt dit de mogelijkheden van de zender om de

interpretatie van een boodschap te sturen. Hoe meer de codering op voorhand vastligt, des te gestandaardiseerder is de interface

- De mogelijkheid om af te wijken van de 'standaard'. Niet elke cliënt interpreteert een boodschap op dezelfde manier. In hoeverre kan men afwijken van de standaard om de interface zoveel mogelijk op 'maat' te maken? Hoe beperkter de mogelijkheden zijn om af te wijken van de 'standaard', des te hoger is de mate van standaardisatie.

### **Context Belastingdienst**

Om de invloed van de publieke context op de onafhankelijke variabelen (interfaces en conflictgevoeligheid) meetbaar te maken, kunnen de volgende indicatoren gehanteerd worden:

- Rol van politiek. De politiek bepaalt een groot deel van het te voeren beleid van de organisatie. Daardoor is het heersende politieke klimaat een belangrijke indicator.
- Concurrentie. Een publiek dienstverlenende organisatie heeft vaak een monopolie op een bepaalde dienst. Dit betekent dat de burger voor deze dienst maar op één organisatie aangewezen is en dat er bij slechte dienstverlening geen alternatief is.
- Organisatiedoel. Publieke dienstverleningsorganisaties zijn niet gericht op winst maken maar zijn vaak wel gericht op goede dienstverlening ondanks dat dit nauw verbonden is met een voorhanden budget. Doordat het geld afkomstig van de overheid zal de organisatie zich naar de burger toe moeten kunnen verantwoorden.
- Onvrijwillig karakter. De burger heeft zelf niet de keuze of ze van de dienst gebruik maken, of dat er sancties/gevolgen zijn voor het niet afnemen van de dienst. Dit hangt ook samen met het gebrek aan concurrentie waardoor er negatieve interdependentie en verschil in machtsbalans kan ontstaan.
- Media. Alles wat de Belastingdienst laat en doet kan in de media vermeld worden. De politiek is hier niet blind voor en berichten in de media over de Belastingdienst kunnen grote politieke gevolgen hebben.
- Type dienstverlening. Door het type dienstverlening dat een organisatie kenmerkt, wordt de relatie tussen cliënt en medewerker bepaald en de manier waarop er gecommuniceerd wordt.

### **§ 3.3 CASESTUDY**

Het onderzoek heeft de vorm van een casestudy. Bij een casestudy wordt één object, persoon of organisatie uitvoerig beschreven. Hierbij wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Voordeel van deze methode van onderzoek is dat ze diep in kan gaan op één organisatie of object. In dit onderzoek is gekozen voor de Belastingdienst die

verantwoordelijk is voor het heffen en innen van Belastingen en het uitbetalen van inkomensafhankelijke toeslagen.

Voor deze organisatie is gekozen omdat de Belastingdienst nummer één is in de top drie van organisaties waarover de Nationale ombudsman de meeste klachten ontvangt. De Belastingdienst is een organisatie waar bijna elke burger in Nederland mee te maken heeft. Het heeft een monopolie positie op het gebied van het heffen en innen van Belastingen en het uitkeren van inkomensafhankelijke toeslagen waardoor er voor de burger geen alternatieve organisaties zijn om zich tot te wenden.

Door de lange geschiedenis van organisatie veranderingen verkeert de Belastingdienst keer op keer in transitie. Het herstructureringsproces binnen de Belastingdienst, Strax genaamd, had een organisatie voor ogen met een divisiestructuur waarbij integrale en actuele cliëntbehandeling centraal stonden. Deze ontwikkelingen en veranderingen, het onvrijwillige karakter van de Belastingdienst, het gebrek aan concurrentie en het groeiende aantal klachten over de Belastingdienst maakt het tot een interessante organisatie met een complexe context om te onderzoeken.

### **§ 3.4 BRONNEN**

Om tot een beantwoording te komen van de onderzoeksvraag zijn de volgende drie onderzoeksmethoden geselecteerd:

- Documentenonderzoek
- Secundaire bronnen
- Interviews

#### **Documentenonderzoek**

Het documentonderzoek bestaat uit een scan van de bij de Nationale ombudsman beschikbare documenten betreffende klachten van cliënten over het contact met de Belastingdienst. Daarbij is gekeken naar de omvang en aard van de klachten over de Belastingdienst. Er is niet inhoudelijk op de cases ingegaan. Op voorhand is geen selectie gemaakt van de te behandelen cases. Het doel hiervan is het in beeld brengen van de aard en de hoeveelheid klachten die de Belastingdienst voortbrengt. Door middel van klachten meten we de variabele conflict.

#### **Secundaire bronnen**

Het secundaire bronnen onderzoek vindt plaats met als doel een overzicht te krijgen van wat er over de verschillende variabelen bekend is vanuit documenten over de Belastingdienst, al

dan niet gepubliceerd door de Belastingdienst. De focus zal hierbij liggen op de informatie die beschikbaar is over de communicatie tussen de Belastingdienst en de cliënt, waarin ook duidelijkheid geschapen zal worden over de context waarbinnen de Belastingdienst opereert.

## **Interviews**

Bij de keuze van interviews als onderzoeksmethode dienen een aantal afwegingen gemaakt te worden. Het gaat hier om afwegingen als: de vorm van het interview, de interviewvragen en de selectie van respondenten. Doel van de interviews is in dit geval het verkennen van conflictgevoelige contacten en conflicten, de visie op de context van de Belastingdienst en de interfaces die gebruikt worden binnen en buiten de organisatie. Hierbij ligt de focus op de ervaringen uit de praktijk met bovenstaande begrippen.

Voor dit onderzoek is gekozen voor halfgestructureerde interviews. Bij deze vorm van interviews liggen alleen de topics (of gespreksonderwerpen) op voorhand vast, de vragen kunnen gedurende het verloop van het interview aangepast worden. Voordeel van het halfgestructureerde interview is dat de gespreksonderwerpen op voorhand vastliggen waarmee het houvast biedt voor zowel interviewer als respondent. Dat de interviewvragen zelf niet op voorhand vastliggen, geeft de interviewer de flexibiliteit en vrijheid om gedurende het interview te 'sturen'.

Bij een halfgestructureerd interview liggen de topics (gespreksonderwerpen) op voorhand vast. Belangrijk bij de selectie van topics is dat ze de benodigde kennis geven om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Voor de interviews is de volgende topiclijst opgesteld:

- De conflictgevoeligheid van het contact tussen Belastingdienst en cliënt.  
*In hoeverre is het contact tussen Belastingdienst en de cliënt conflictgevoelig?*  
*Wat maakt het contact tussen Belastingdienst en de cliënt conflictgevoelig?*
- Het gebruik van interfaces in contact tussen Belastingdienst en cliënt.  
*Welke interfaces worden er gebruikt in de contacten tussen Belastingdienst en de cliënt?*  
*Wat zijn de redenen achter de keuze voor deze interfaces?*
- De context van de Belastingdienst  
*Op welke wijze is de context van de Belastingdienst van invloed op de conflictgevoeligheid van de contacten?*  
*Op welke wijze is de context van de Belastingdienst van invloed op de keuze van interfaces?*

### **Selectie van respondenten**

De respondenten zijn select gekozen. Dat wil zeggen op basis van een aanwijsbare reden. Dit heeft het voordeel dat bij de selectie keuze van respondenten de kans op onbruikbare informatie kleiner wordt. De selectie van respondenten heeft op basis van deskundigheid plaatsgevonden. Er is gezocht naar respondenten die op basis van hun positie, ervaring binnen en met de organisatie, inzicht kunnen geven over de contacten tussen de cliënt en organisatie en/of medewerker, de gebruikte interfaces en de klachten over de organisatie.

Het uiteindelijke doel van de interviews was het verkrijgen van een zo compleet mogelijk beeld van de ervaringen van medewerkers met conflicten, de visie op de context van de Belastingdienst en de interfaces die plaatsvinden binnen en vanuit de Belastingdienst. Om deze reden is er gezocht naar respondenten uit verschillende delen van de organisatie en respondenten buiten de organisatie. Van de acht respondenten zijn er vijf werkzaam binnen de Belastingdienst zelf. Één aan de top van de organisatie (directeur-generaal), twee werkzaam op het ministerie één als communicatieadviseur en één werkzaam op de afdeling innovatie en verantwoordelijk voor strategische organisatorische veranderingen. Buiten het ministerie is gesproken met één communicatie adviseur van de Belasting Telefoon en één teamleider in de regio Rijnmond. Buiten de organisatie is gesproken met één medewerker van de Nationale ombudsman die jaren werkzaam is geweest voor de Belastingdienst, één medewerker van de afdeling Belastingsservice van FNV Bondgenoten en één medewerker van een Belastingadvies kantoor.

Interviews zijn gehouden met de volgende personen:

Mevr. J. Thunnissen,	Directeur- Generaal	Belastingdienst
Dhr. P. Daalmans,		Belastingdienst
Dhr. J. Verbeek,	sr. beleidsmedewerker	Belastingdienst
Mevr. Y. Stauthamer,	teamleider	Belastingdienst
Mevr. Nicole Bak,	communicatie adviseur	Belastingdienst
	Belastingtelefoon	
Mevr. Y. Knaap		FNV Bondgenoten
Dhr. B. Ockhuysen		Nationale ombudsman
Medewerker	Belastingadviseur	Belastingadviesbureau

Om de anonimiteit te waarborgen zijn de transcripties van de interviews niet bijgevoegd.

### **§ 3.5 DATA ANALYSE**

Het documentonderzoek dat heeft plaats gevonden, is geanalyseerd op basis van de oorzaak van een klacht. Daarbij is niet alleen gekeken naar de oorzaak van de klacht maar ook naar de

aard van de klacht en de klachten die te maken hebben met de bejegening van de cliënt. Deze bejegening wordt vaak geuit via de secundaire interface, zoals taalgebruik.

Naast het documentonderzoek is er ook gezocht naar relevantie informatie in secundaire literatuur over de Belastingdienst. Daarbij is vooral gekeken naar informatie over organisatieveranderingen en informatie die beschikbaar is over de communicatie tussen de cliënt en Belastingdienst. Het doel hierbij is om een zo'n compleet beeld van de context van de Belastingdienst te krijgen.

Bij de analyse van interviews is vooral gekeken naar de relevantie van antwoorden gegeven door de respondenten. Belangrijk is dat de interviewdata dienen bij te dragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag.<sup>58</sup> De genoemde variabelen hebben hierbij gediend als labels in de interviews waarbij ook is gekeken naar de onderlinge verbanden tussen die labels. Tevens is goed gekeken naar betrouwbaarheid en geldigheid van de variabelen in context van de antwoorden.

### **§ 3.6 BETROUWBAARHEID EN GELDIGHEID**

De bedoeling van dit kwalitatief onderzoek is de onderzoekssituatie te beschrijven en interpreteren vanuit het gezichtspunt van de betrokkenen zelf. Het is bedoeld om het probleem als één geheel te bestuderen binnen de context en de historie van de situatie zodat het onderzochte beeld van het probleem zo goed mogelijk tot zijn recht komt.<sup>59</sup>

De generaliseerbaarheid kan omschreven worden als de mate waarin de uitkomsten van het onderzoek algemeen geldend zijn.<sup>60</sup> Onderzoek kan op twee niveaus generaliseerbaar zijn; op statistisch en analytisch niveau. Statistische generaliseerbaarheid is de mate waarin de uitkomsten van het onderzoek op andere organisaties, objecten die buiten het onderzoek vallen, van toepassing kunnen zijn. De analytische generaliseerbaarheid vindt plaats in de theorievorming. Anders gezegd; of het mogelijk is om aan de hand van de uitkomsten een meer algemene theorie te vormen. Representativiteit is de mate waarin de steekproef (het onderzoek) een beeld geeft van de totale populatie.<sup>61</sup> Nadeel van de casestudy als onderzoeksmethode is dat de uitkomsten niet statistisch generaliseerbaar zijn. De reden hierachter is dat de casestudy als onderzoeksmethode geen representatief beeld geeft van de totale populatie, er wordt immers slechts naar één object, organisatie of persoon gekeken. Om deze reden is het niet mogelijk om aan de hand van de casestudy uitspraken te doen over

---

<sup>58</sup> Baarda, de Goede, Teunissen, 2005, p. 334

<sup>59</sup> Baarda, de Goede, Teunissen, 2005, p. 199

<sup>60</sup> Van der Velde, Jansen, Telting, 2000, p. 14

<sup>61</sup> Van der Velde, Jansen, Telting, 2000, p. 64

objecten die buiten het onderzoek vallen. De casestudy als onderzoeksmethode kan echter wel analytisch generaliseerbaar zijn. Het is mogelijk om vanuit de uitkomsten van de casestudy een bijdrage te doen aan de vorming van een meer algemene theorie over het gebruik van interfaces binnen conflictgevoelige contacten, dit wordt ook wel een ‘*grounded theory*’ genoemd.

Een probleem bij interviews is dat het soms minder betrouwbare en geldige antwoorden kan opleveren. Met betrouwbaar wordt hier bedoeld de mate waarin een antwoord dat respondenten geven onafhankelijk is van toeval. Bij kwalitatief onderzoek kan dat een probleem zijn omdat het juist moet hebben van die toevalligheid. De toeval is gelegen in een situatie, locatie, respondent en informant maar vooral in de onderzoeker zelf.<sup>62</sup>

Antwoorden van interviews kunnen niet overeenkomen met de werkelijkheid en daardoor niet geldig zijn. Respondenten kunnen ook een selectief geheugen hebben waardoor ze bijvoorbeeld alleen de negatieve gevolgen van een gebeurtenis herinneren in plaats van de mogelijke positieve gevolgen zoals bij een organisatieverandering. Naast een selectief geheugen vormt ook sociale wenselijkheid een mogelijk probleem. Mensen hebben de neiging om zich van de goede kant te laten zien en geven antwoorden waarvan zij denken dat het een goede indruk maakt op de interviewer.<sup>63</sup> Bij het interviewen is hier rekening mee gehouden en is er waar nodig zoveel mogelijk doorgevraagd om een zo betrouwbaar mogelijk en geldig antwoord te krijgen.

In combinatie met de interviews zijn er ook door middel van document en secundaire bronnen onderzoeksdata verzameld, dat de kans op het vinden van geldige resultaten vergroot. Dit heet triangulatie, het combineren van meerdere dataverzamelingstechnieken om de kans op geldige resultaten te vergroten.<sup>64</sup> Na analyse van de secundaire literatuur en de interviews, is er gekeken of er verschillen en overeenkomsten bestaan tussen de resultaten van de twee onderzoeksmethoden. Hierna zijn de resultaten naast het theoretisch kader gelegd, om tot slot, in de conclusie, een antwoord te geven op de hoofdvraag.

---

<sup>62</sup> Baarda, de Goede, Teunissen, 2005, p. 194-195

<sup>63</sup> Baarda, de Goede, Kalmijn, *Enquêteren en gestructureerd interviewen*, 2000, p. 11

<sup>64</sup> Baarda, de Goede, Teunissen, 2005, p. 196-201

#### 4. RESULTATEN & ANALYSE

Dit hoofdstuk heeft als doel de laatste drie deelvragen van deze scriptie te beantwoorden.

- Wat zijn conflictgevoelige contacten tussen het Belastingdienst en de cliënt?
- Welke interfaces worden gebruikt in de contacten tussen de Belastingdienst en de cliënt?
- Wat is de relatie tussen conflictgevoelige contacten en interfaces tussen de cliënt en Belastingdienst?

Voordat we overgaan op het beantwoorden van deze vragen zal het karakter van de Belastingdienst als publiek dienstverlenende organisatie aan bod komen. Daarna zullen de deelvragen in de tweede en de derde paragraaf beantwoord worden.

Vanuit de gevonden resultaten is een ‘escalatiethese’ ontstaan die de basis vormt van dit hoofdstuk:

	Conflictkwesitie	Oorzaak
1.	Basis conflict	objectieve conflictgevoeligheid.
2.	Rationele klachten	subjectieve conflictgevoeligheid + slechte werkprocessen + arme primaire interfaces.
3.	Escalatie rationele klachten naar emotionele klachten	Slechte inzet secundaire interfaces

Door de aard en omvang van de dienstverlening is de basis voor een conflict gelegd. Dit komt door de monopoliepositie en het massale en onpersoonlijke karakter van de dienstverlening. Of te wel de objectieve conflictgevoeligheid. De daarop volgende stap, stap twee, is het ontstaan van rationele klachten door subjectieve gevoeligheid in combinatie met slechte werkprocessen en arme primaire interfaces. De verklaring hiervoor heeft te maken met het feit dat de Belastingdienst veel nieuwe taken en bevoegdheden heeft gekregen. Daarnaast hebben ze te maken gehad met bezuinigingen en een veranderd politiek klimaat; *‘regel is regel’*. Dit heeft er onder andere voor gezorgd dat veel werkprocessen niet op orde zijn. Het gebruik van arme primaire interfaces zijn een gevolg van de randvoorwaarden die de keuze voor een interface bepalen. Bij stap drie vindt er een escalatie plaats waar rationele klachten emotionele klachten worden, door een slechte inzet van secundaire interfaces. Dit komt mede doordat medewerkers niet gewend zijn aan persoonlijk contact met de cliënt. Ze hebben andere prioriteiten (targets) en zijn door interne veranderingen niet altijd gemotiveerd in hun werk. Daarnaast beperkt het politieke klimaat, *‘regel is regel’*, de discretionaire ruimte om de



secundaire interface vorm te geven. Deze ‘escalatiethese’ is de leidraad voor het hoofdstuk en zal naar mate het hoofdstuk vordert onderbouwd worden.

#### **§ 4.1 DE BELASTINGDIENST**

In deze paragraaf zullen als eerste de organisatiestructuur en haar kerntaken aan bod komen. Vervolgens zullen de ontwikkelingen binnen de Belastingdienst als organisatie, in de afgelopen jaren beschreven worden. Daarna zullen de cliënten en het organisatietype van de Belastingdienst omschreven worden.

##### **4.1.1 Organisatie structuur en kerntaken Belastingdienst**

Sinds 2003 omvat de uitvoerende dienst dertien belastingdienst- en vier douaneregio's. Daarnaast is er een landelijke eenheid voor massale processen waar ondermeer de motorrijtuigbelasting onder valt. Gemiddeld genomen werken er ongeveer 1500 mensen per regio. Dat gebeurt in een aantal kantoren per regio. Het aantal kantoren is per regio verschillend. Binnen deze regio's zijn er verschillende teams en units werkzaam waarvan de leiding in handen ligt van kleine leidinggevende groepen. De regio's als geheel staan onder leiding van het managementteam. Op landelijk niveau is er een Belastingdienst management team waartoe ook de directeur-generaal behoort. De directeur-generaal is eindverantwoordelijk en legt verantwoording af naar de Staatssecretaris van Financiën. Met elkaar vormen de voorzitters van de managementteams van de regio's, het managementteam Belastingdienst en de functionele directies, de Groepsraad die de Belastingdienst als geheel aanstuurt.<sup>65</sup>

De Belastingdienst heeft vier kerntaken die zij uitvoert:

- het heffen en innen van belastingen;
- het uitbetalen van inkomensafhankelijke toeslagen voor kinderopvang, huur en zorg;
- het opsporen van fiscale, economische en financiële fraude;
- het houden van toezicht op de in-, uit- en doorvoer van goederen.

##### **Het heffen en innen van belastingen<sup>66</sup>**

Jaarlijks heeft de Belastingdienst ruim zeven miljoen aangiften te verwerken, dat gebeurt grotendeels automatisch. Deze verwerkingsprocessen zijn massale processen. Per dag ontvangt de Belastingdienst gemiddeld 12.000 diskettes, verwerkt jaarlijks 2,5 miljoen internetberichten en nog eens 1,3 miljoen kilo papieren aangiften. Deze aangiften zijn

---

<sup>65</sup> Voigt, van Spijker, 2003, p. 44-45

<sup>66</sup> [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)

afkomstig van vier soorten belasting die geheven worden: loonbelasting, omzetbelasting, vennootschapsbelasting, en houderschapsbelasting (voorheen motorrijtuigenbelasting).

De aangiften worden in de centrale computer van de Belastingdienst, te Apeldoorn, opgeslagen waarna de massale verwerking kan beginnen. Via een geautomatiseerd systeem worden de aangiften gecontroleerd en de aanslagen worden vastgesteld. De aangiften die niet geautomatiseerd verwerkt kunnen worden, worden door de Belastingmedewerkers afgehandeld.

### **Het uitbetalen van inkomensafhankelijke toeslagen<sup>67</sup>**

Niet alleen het heffen en innen van belastingen is een onderdeel van de Belastingdienst. Op 1 januari 2006 werd de Belastingdienst formeel verantwoordelijk voor het uitkeren van de inkomensafhankelijke zorg- en huurtoeslag. Met het uitkeren van de kinderopvangtoeslag was de Belastingdienst al in 2005 begonnen. Dit zijn tegemoetkomingen die huishoudens kunnen krijgen voor de kosten van kinderopvang, huur of zorg. Niet iedereen komt in aanmerking voor een toeslag en op dit moment ontvangen ruim zes miljoen huishoudens een toeslag.

De (politieke) reden dat de Belastingdienst de extra taak van het uitkeren van toeslagen heeft gekregen, is de ervaring die de dienst al had met dergelijke massale administratieve processen. De toeslagen zijn bovendien ook afhankelijk van het inkomen van een cliënt, een gegeven waarover de Belastingdienst vaak al beschikt.

### **Het opsporen van fiscale, economische en financiële fraude<sup>68</sup>**

Wanneer iemand fraudeert of de belastingen ontduikt treedt de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst - Economische controledienst (FIOD- ECD) in werking. Ook op economisch terrein treedt de FIOD- ECD op. Het gaat dan om zaken zoals anti-witwaswetgeving en de bestrijding van organiseerde criminaliteit, door geldstromen van criminele en terroristische organisaties in kaart te brengen. Omdat deze geldstromen niet gebonden zijn aan grenzen werkt de FIOD- ECD samen met buitenlandse partners. De meeste burgers en ondernemingen voldoen aan hun belastingverplichtingen en krijgen daarom nooit te maken met de FIOD- ECD.

### **Het houden van toezicht op de in-, uit- en doorvoer van goederen<sup>69</sup>**

Nederland is een distributieland en jaarlijks gaan er miljoenen tonnen aan goederen ons land in en uit. Hiervoor zijn controles nodig en dat is wat de Douane doet. Ze hebben hierbij te

---

<sup>67</sup> [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)

<sup>68</sup> [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)

<sup>69</sup> [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)

maken met politieke, beleidsmatige en juridische spelregels waar ze zich aan moeten houden, die deels nationaal en deels Europees bepaald zijn.

#### **4.1.2 Belastingdienst in beweging**

Vanaf begin jaren tachtig is de Belastingdienst onderhevig geweest aan organisatieveranderingen. Waar de Belastingdienst eerst was georganiseerd naar belastingsoorten (zoals inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, loonbelasting en omzetbelasting) en naar bedrijfsprocessen (heffing, controle en inning), zijn ze begin jaren negentig overgegaan op een divisiestructuur.

Tot midden jaren tachtig had een belastingplichtige te maken met verschillende afdelingen en loketten dat veel onduidelijkheid met zich meebracht en het niet altijd even gemakkelijk maakte voor de belastingplichtige. Hiervan werd de Belastingdienst zich midden jaren tachtig bewust en koos ervoor om de organisatie te herstructureren. Operatie Strax werd opgestart met als doel de organisatie te hervormen. Het resultaat van de herstructurering is een organisatie met een divisiestructuur waarin de verschillende belastingsoorten en processen geïntegreerd zijn.

Naast de organisatie veranderingen stond ook de politiek niet stil. Na de val van het laatste paarse kabinet (1998-2002) is er een politieke omslag gekomen. Waar Nederland als een tolerant land bekend stond ging de tolerantiegrens omlaag, werden regels aangescherpt en wordt er beter gecontroleerd. Een respondent illustreert dit aan de hand van woonwagencamp Vinkenslag en geeft aan dat de verlaagde tolerantie en aanscherping van de regels ook zijn uitwerking op de Belastingdienst had.<sup>70</sup> De bewoners van het woonwagencamp Vinkenslag, nabij Maastricht, betaalden al jaren minder belasting dan de gemiddelde Nederlander en hadden hun eigen 'belastingparadijs'. Door de verlaagde tolerantiegrens was er geen ruimte voor deze uitzonderingen op de regels. Het moest afgelopen zijn met uitzonderingen. Alle specifieke afspraken tussen de Belastingdienst en andere partijen zijn toen onmiddellijk beëindigd. Het was voor de respondent duidelijk; de tolerantie grens ging omlaag en iedereen had zich aan dezelfde regels te houden, uitzonderingen daar houdt men niet van.<sup>71</sup>

Hierop volgde volgens de respondent een ommekeer binnen de Belastingdienst.<sup>72</sup> De organisatie werd alert op dergelijke situaties en hanteerde een strikte naleving en handhaving van de regels en wetgeving. Volgens de respondent had de ommekeer binnen de organisatie tot gevolg dat er een meer starre en een meer behoudende organisatie ontstond waarin een toenemende hardheid kenbaar werd. *'De werknemers spraken hierna ook van een vroeger en*

---

<sup>70</sup> Respondent F

<sup>71</sup> Respondent F

<sup>72</sup> Respondent F

nu.’<sup>73</sup> Dat is onder andere merkbaar in het taalgebruik van brieven. Daarin kwamen in toenemende mate woorden zoals “grove schuld” en veel onbegrijpelijke juridische termen voor. Brieven werden harder van toon en gevuld met standaardteksten om risico’s te vermijden en uitzonderingen te voorkomen. Volgens de respondent jagen deze ontwikkelingen de belastingplichtige alleen maar op de kast en zorgt dat ervoor dat dergelijke brieven direct bij de Nationale ombudsman terechtkomen.<sup>74</sup> Volgens de respondent is het niet verkeerd om regels en wetgeving strikt te hanteren, alleen zou het op een andere manier gecommuniceerd moeten worden.<sup>75</sup> Bovendien moet het beleid niet uitgaan van wantrouwen in de burger maar juist van vertrouwen in de burger, aldus de respondent.<sup>76</sup>

Naast de politieke druk op de aanscherping van het uitvoeren van het beleid kreeg de Belastingdienst te maken met een nieuw takenpakket. In januari 2005 trad de nieuwe dienst Toeslagen in werking en moest de organisatie in korte tijd klaar zijn voor het verwerken van zes miljoen toeslaaanvragen. Dit nieuwe takenpakket bracht vele andere regels, verantwoordelijkheden en procedures met zich die de Belastingdienst zich eigen moest maken.

#### **4.1.3 De cliënten**

De Belastingdienst is een organisatie met een groot aantal cliënten. De meeste cliënten waarmee de Belastingdienst te maken heeft zijn burgers die belasting over hun inkomen moeten betalen. Iedereen die belasting moet betalen of een inkomensafhankelijke toeslag wil ontvangen krijgt te maken met de Belastingdienst. In 2006 waren er 11.715.000 belastingplichtigen. Ten opzichte van het jaar daarvoor is dat een stijging van 6,8%.<sup>77</sup> Het aantal behandelde aangiften in 2006 was 20.641.600. Ten opzichte van 2005 is dat een toename van 8,6% . De dienst Toeslagen heeft in 2006, 6.186.000 toeslagen uitbetaald. Dat komt uit op een toename van 6,8%, ten opzichte van 2005. De laatste cijfers geven de uitbetaling van toeslagen weer aan een nieuw cliëntenbestand waarmee de Belastingdienst sinds de komst van de dienst Toeslagen te maken heeft. Het soort cliënt wil nog wel eens verschillen van elkaar. Naast de reguliere belastingplichtigen en toeslaggerechtigden heeft de Belastingdienst ook te maken met vertegenwoordigers van die burgers en van grote bedrijven in de vorm van belastingadviseurs en fiscale juristen.

Wat de meeste cliënten met elkaar gemeen hebben is het belang dat aan de dienst verbonden is. In het geval van verplichte belastingen kan een de burger financiële problemen komen als

---

<sup>73</sup> Respondent F

<sup>74</sup> Respondent F

<sup>75</sup> Respondent F

<sup>76</sup> Respondent F

<sup>77</sup> Belastingdienst, *Jaarverslag Belastingdienst 2006*, 2006, p. 46

die het geld niet heeft. Datzelfde geldt voor toeslaggerechtigden. Als de toeslag uitblijft of te laag uitvalt, kan dat consequenties hebben voor de persoonlijke situatie van de cliënt. Door het onvrijwillige karakter van de dienst (Belastingen) zijn er op het moment dat een burger geen gebruik maakt van de dienst consequenties aan verbonden, zoals boetes of zelfs gevangenisstraffen. Het onvrijwillige karakter geldt voor de Belastingen maar niet voor de Toeslagen. Van toeslagen kan je vrijwillig gebruik maken, maar je kunt daarvoor alleen bij de Belastingdienst terecht. De Belastingdienst heeft een monopolie bij de uitvoering van inkomensafhankelijke toeslagen en voor een groot deel op het heffen en innen van Belastingen. Dit tezamen zorgt dat veel cliënten afhankelijk zijn van de Belastingdienst.

#### **4.1.4 Type dienstverlening**

Wat als eerste opvalt aan de Belastingdienst is het massale karakter van de organisatie en de diensten die zij leveren. Met meer dan 16 miljoen cliënten zijn de werkprocessen zo ingericht dat het snel, efficiënt en vooral op iedereen toepasbaar moet zijn. Om dit te bewerkstelligen en te coördineren zijn de werkprocessen sterk gestandaardiseerd.<sup>78</sup> Ook heeft de Belastingdienst als massadienstverlener door rationalisatie en standaardisering van de diensten in de meeste gevallen weinig tot geen directe interactie met de cliënt. Dit wordt mede versterkt door het streven het contact tussen de Belastingdienst en cliënt zo kort mogelijk te houden en zoveel mogelijk mensen in korte tijd te kunnen helpen.<sup>79</sup> De processen waarmee de cliënten bediend worden, worden massale processen genoemd. Hierdoor lijkt op het eerste gezicht de Belastingdienst een massale dienstverlening te zijn. Naast het massale karakter van de Belastingdienst, waarbij grote groepen cliënten worden bediend, is er nog een ander type dienstverlening die de Belastingdienst typeert: de selectiebureaucratie.

Als selectiebureaucratie heeft de Belastingdienst sterk geautomatiseerde processen en maakt het bij de werkzaamheden veel gebruik van ICT-toepassingen, waarmee informatiestromen op een snelle en efficiënte wijze worden verwerkt.<sup>80</sup> Medewerkers zijn streetlevelbureaucrats die in contact staan met de cliënt maar wel zelf de regels en procedures op de cliënt toepassen. Dit betekent echter niet dat het contact direct en persoonlijk is met de cliënt. Bijvoorbeeld bij de toekenning van een inkomensafhankelijke toeslag worden formele rechtsregels op individuele gevallen toegepast en daarmee wordt de hoogte van de toeslag bepaald. Niet iedereen heeft recht op dezelfde hoeveelheid toeslag en de hoogte daarvan is afhankelijk van de specifieke situatie van de cliënt zelf. Uit de interviews kwam naar voren dat de regio's en haar teams veel ruimte hebben om bepaalde procedures zelf in te vullen. Deze mate van autonomie voor regio's en haar teams geeft de medewerker een bepaalde mate van

---

<sup>78</sup> Mintzberg, 2001, p. 174

<sup>79</sup> Respondent B en H

<sup>80</sup> Belastingdienst, *Beheersverslag 2006*, p. 45

discretionaire ruimte.<sup>81</sup> Ondanks deze discretionaire ruimte zijn de medewerkers gebonden aan (rechts)regels, en mogen ze eigener beweging geen verschil maken tussen cliënten.

Gezien de massale gestandaardiseerde processen waarmee de Belastingdienst te maken heeft en de streetlevelbureaucrats als uitvoerenden, is er bij de Belastingdienst sprake van een massale selectiebureaucratie.

De Belastingdienst is een rechtshandhavingorganisatie die grote massale processen kent om aanvragen te verwerken en diensten te leveren. Veel diensten die de organisatie levert zijn niet tastbaar. Dit wil niet zeggen dat het resultaat van de dienst niet tastbaar is. Immers als een toeslag uitbetaald wordt, is het resultaat; het geld op de bankrekening, een tastbaar resultaat van de dienst. De organisatie heeft een monopoliepositie in het landelijk heffen en innen van belastingen en het uitkeren van inkomensafhankelijke toeslagen. Er is geen concurrentie waardoor de cliënt niet naar een andere organisatie kan op het moment dat die ontevreden is over de te leveren dienst. Door gebrek aan concurrentie en doordat iedereen die een inkomen geniet belasting moet betalen, heeft de Belastingdienst een onvrijwillig karakter.

Daarnaast is de Belastingdienst een publieke organisatie die door de politiek wordt aangestuurd. De manier waarop de Belastingdienst haar diensten levert is veelal afhankelijk van het politieke klimaat dat op dat moment heerst. Als de politiek striktere naleving van het beleid nastreeft zal dat uitwerking hebben op de manier van rechtshandhaving door de Belastingdienst. Voorbeeld hiervan kan zijn dat bij het uitvoeren van beleid striktere naleving van de regels plaatsvindt en dat er minder ruimte is voor uitzonderingen.

#### **§ 4.2 CONFLICTGEVOELIGE CONTACTEN**

Door de aard en omvang van de dienstverlening is het contact tussen de cliënt en de Belastingdienst in den beginne al conflictgevoelig. Er moet belasting betaald worden, men kan niet naar een andere organisatie en door de omvang van het proces is het contact veelal onpersoonlijk. Wanneer een belastingplichtige zich niet kan vinden in de beslissing van de Belastingdienst kan dit verschillende oorzaken hebben. Er kan een conflict zijn op basis van een fiscale berekening, maar ook over gebrekkige dienstverlening waardoor de beslissing voor de cliënt onacceptabel is. Dienstverlening wordt verleend door de organisatie en medewerkers die van invloed zijn op het contact tussen hen en de cliënt.

Naast de aard en omvang van de dienstverlening zijn er meer factoren die het contact extra conflictgevoelig maken. In de theorie wordt gesproken van de 3 I's: Individuen, Interdependentie en Instituties. Aan de hand daarvan zal een verdere analyse gemaakt worden van de conflictgevoeligheid van contacten

---

<sup>81</sup> Respondent D

Daarna zullen de soorten conflict tussen de burger en Belastingdienst aan bod komen. Waarna afgesloten zal worden met beantwoorden van de deelvraag: Wat zijn conflictgevoelige contacten tussen het Belastingdienst en de burger?

#### **4.2.1 Conflictgevoeligheid: de 3- I's**

Doormiddel van de 3-I's zal een analyse gemaakt worden om een beeld te krijgen wat oorzaken zijn van de conflictgevoeligheid tussen de burger en Belastingdienst.

##### **Individen**

De context van de organisatie, het karakter van de organisatie en de persoonlijkheden van de medewerkers en cliënten hebben invloed op het ontstaan, verloop, hantering en oplossing van het conflict.

De Belastingdienst opereert in een omgeving waarin ze steeds meer te maken heeft met een geïndividualiseerde burger. In de huidige samenleving worden burgers steeds mondiger en schromen niet te uiten waar het volgens hen op staat. Ze zullen zich niet meer klakkeloos neerleggen bij de besluiten van de Belastingdienst. Volgens een respondent zijn beslissingen niet heilig en worden bezwaarschriften lang niet altijd met een gegronde reden ingediend om uitstel van betaling te krijgen. *“Ik durf te beweren dat 5% van de mensen standaard een bezwaarschrift indienen. Niet geschoten is altijd mis!”*<sup>82</sup> Ook de toegenomen ambivalentie van de burger speelt mee in de beeldvorming over de Belastingdienst. Ze willen steeds meer en steeds sneller. Dit lukt veelal niet en is de burger snel geïrriteerd en ontevreden. Een respondent geeft als voorbeeld de uitbetaling van de belastingteruggaaf. Als de aangifte voor 1 april ingevuld wordt, betaald de Belastingdienst voor de zomermaanden de belastingteruggaaf uit. Maar vaak is dat nog niet snel genoeg en worden fouten niet getolereerd.<sup>83</sup>

De cliënt is voor de Belastingdienst een belanghebbende waarop algemene regels en procedures van toepassing zijn. Het grootste deel van de organisatie opereert als massadienstverlening met de cliënt. De belastingplichtige is een anonieme afnemer van de dienst. Daarbij hoort een standaard bejegening van grote aantallen belastingplichtigen, waar een individueel geval niet snel voor verandering in de primaire processen zorgt. Bij de dienst Toeslagen is de cliënt een toeslaggerechtigde, waarop de algemene regels en procedures op de situatie van de cliënt toegepast worden. De cliënten hebben veel belang bij het gebruiken van de verschillende diensten. Enerzijds als een burger geen belasting betaalt riskeert die hoge

---

<sup>82</sup> Respondent D

<sup>83</sup> Respondent D

boetes of zelfs gevangenisstraffen. Anderzijds als een burger geen toeslag aanvraagt kan die zichzelf, door financiële problemen, niet voorzien in zijn levensonderhoud.

Medewerkers zijn streetlevelbureaucrats die in indirect contact staan met de cliënt maar wel zelf de regels en procedures op de cliënt toepassen. Uit de interviews kwam naar voren dat de regio's en haar teams veel ruimte hebben om bepaalde procedures naar eigen zeggen in te vullen. Deze mate van autonomie voor regio's en haar teams geeft de medewerker een bepaalde mate van discretionaire ruimte.<sup>84</sup>

### **Interdependentie**

Tussen de cliënt en Belastingdienst is er sprake van negatieve interdependentie. De Belastingdienst wil geld van de burger en de burger wil minder tot geen geld betalen aan de Belastingdienst. De Belastingdienst wil iets dat in veel gevallen niet in het directe belang van de cliënt is. En bij de Toeslagen is dat andersom, dan is het aan de Belastingdienst om er voor te zorgen dat er niet teveel geld wordt uitgekeerd aan toeslaggerechtigden. Door het onvrijwillige karakter ontstaat tussen de burger en Belastingdienst een onevenwichtige machtsbalans. De beslissingen die de Belastingdienst neemt, hebben op een burger veel meer invloed dan de beslissingen van een burger op de Belastingdienst.

### **Instituties**

Als we het over rolverdelingen hebben zoeken we een verklaring voor conflicten binnen en buiten de organisatie. Veelkomende problemen bij die rolverdeling zijn: rolonduidelijkheid, roloverlading en rolconflict. Deze doen zich alle drie voor binnen de Belastingdienst.

Rolonduidelijkheid gaat over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Bij de Belastingdienst wordt verwacht dat men zelf zijn/haar werk organiseert. Men werkt binnen een sterk juridisch kader (Algemene wet bestuursrecht) gevormd door strikte regels. Uit een interview bleek dat elke regio, elk kantoor veel primaire processen door eigen procedures kan vormgeven.<sup>85</sup> Vanaf het ministerie zijn bijvoorbeeld geen precieze procedures opgelegd hoe om te gaan met bezwaarschriften.

Door de nieuwe organisatiestructuur en het ontbreken van centrale aansturing is er steeds meer ruimte voor regio's om zelf die procedures in te vullen. Dat niet bij elke regio hetzelfde met bijvoorbeeld bezwaarschriften om wordt gegaan is volgens een respondent niet vreemd. *'Elke regio heeft immers te maken met zijn eigen problemen en tekortkomingen'*<sup>86</sup> Niet

---

<sup>84</sup> Respondent D

<sup>85</sup> Respondent D

<sup>86</sup> Respondent D



alleen zit er verschil in hoe een regio georganiseerd is maar ook met wie die te maken heeft. In de Randstad wonen immers andere mensen dan in het zuiden van het land en die moeten dan ook anders behandeld worden.

Doordat er veel vrijheid is in de vormgeving van procedures kan er onduidelijkheid ontstaan over de rol die de werknemer moet vervullen. Vanuit de politiek is in de laatste jaren veel druk komen te staan op de Belastingdienst om zich te verantwoorden. Dat betekent dat de medewerkers beperkt worden in hun discretionaire ruimte en autonomie omdat verantwoording vertaald wordt in strikter omgaan met de regels en wetgeving. Terwijl de organisatie zo is ingericht dat medewerkers juist hun discretionaire ruimte moeten benutten om procedures op eigen manier in te vullen.

Roloverlading vindt plaats op het moment dat er een conflict is tussen verwachtingen en wat een persoon aankan. Naast alle organisatieveranderingen en bijgekomen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moest de Belastingdienst 10% bezuinigen op haar medewerkers en vond een vacaturestop plaats.<sup>87</sup> Met de uitbreiding van het nieuwe takenpakket werd duidelijk dat de organisatie wat betreft haar ICT infrastructuur haar grenzen had bereikt.<sup>88</sup> De bezuinigingen op het personeel, de stagnatie van het ICT groeiproces en de toegenomen taken zorgden voor extra druk op de schouders van de medewerkers. Er waren minder medewerkers om het werk te doen terwijl het takenpakket zich uitbreidde. Van de medewerkers werd verwacht dat ze het nieuwe takenpakket onder de arm namen en foutloos uitvoerden .

De klachten over het toepassen van hoor en wederhoor illustreren een ander voorbeeld van roloverlading. Een respondent gaf aan dat door de toegenomen werkdruk, door werknemers soms de keuze wordt gemaakt, om het tijdrovende wederhoor niet toe te passen.<sup>89</sup>

Sommige medewerkers voelen zich misschien in het diepe gegooid en krijgen het gevoel alles alleen te moeten doen in de organisatie. Een respondent verwoordde dat zo: *De ambtenaren zijn zeer toegewijde en bereidwillige medewerkers, hoewel dat niet altijd leidt tot een goede oplossing. Ze hebben het idee dat er niet meer van ze gehouden wordt, door de organisatie en de burger. Ze werken zo hard maar voelen zich ondanks alles machteloos waardoor er een soort onverschilligheid bij de medewerkers ontstaat!*<sup>90</sup> Binnen de organisatie zelf kan dat tot irritaties en botsingen leiden dat uiteindelijk kan doorspelen in de dienstverlening naar de cliënt.

---

<sup>87</sup> Respondent A

<sup>88</sup> Belastingdienst, *Jaarverslag 2006*, p. 9

<sup>89</sup> Respondent D

<sup>90</sup> Respondent F

Rolconflicten vinden plaats op het moment dat er tegenstrijdige verwachtingen ontstaan tussen medewerkers zelf en verschillende partijen. Medewerkers van de Belastingdienst hebben met zichzelf, cliënten, de organisatie en de politiek te maken. Alle vier hebben ze andere verwachtingen over hoe een medewerkerrol ingevuld zou moeten worden. Vanuit de politiek wordt de organisatie bepaalde targets opgelegd, bijvoorbeeld over hoeveel inkomstenbelasting er geïnd moet worden. Op het moment dat de prioriteit bij inkomstenbelastingen ligt moeten andere taken daarvoor wijken. De consequentie hiervan is dat de afgelopen jaren veel ingeleverd op de klantvriendelijkheid en dienstverlening naar de cliënt.<sup>91</sup> ... *de dienstverlening heeft de grote klap gehad.*<sup>92</sup> *“het is roeien met de riemen die je hebt...Als er bepaalde percentages behaald moeten worden betekent het dat andere dingen dan weer minder aandacht krijgen.”*<sup>93</sup> Ook binnen de organisatie is het dus aan de medewerkers zelf waar ze hun prioriteiten leggen en wordt daar weinig tot niet van bovenaf op gestuurd. *“De politiek wil dat we bepaalde aantallen en percentages halen, mensen opleiden en dat we iedere aangifte, bezwaarschrift netjes conform behandelen. Dat is op gegeven moment wel erg veel bij elkaar en dan worden er keuzes gemaakt. Waarvan ik vind dat bezwaren nu vóór gaan.”*<sup>94</sup>

Ook komt uit interviews naar voren dat de afgelopen jaren het contact tussen de medewerker en cliënt intensiever is geworden.<sup>95</sup> Medewerkers zijn dit van oudsher niet gewend.<sup>96</sup> Voor direct contact met de cliënt zijn communicatieve persoonlijke vaardigheden nodig om met die cliënt om te gaan. Veel medewerkers werken al lang bij de organisatie en hebben geen behoefte aan dat contact en missen de vaardigheden om een cliënt klantvriendelijk te woord te staan. *“Misschien zijn ze supergoed in hun werk maar niet altijd in het contact met klanten.”*<sup>97</sup> Een andere respondent gaf aan dat bij sommige medewerkers de sociale vaardigheden te wensen over laat. Daaraan zou gewerkt moeten worden om het contact minder conflictgevoelig te maken.<sup>98</sup> *En dan op momenten dat de burger slecht behandeld wordt is dat lastig vooral als het om grote bedragen gaat en de fout echt bij de burger ligt. Dan krijg je dat we wel juridisch in ons recht staan maar dat we een burger fout behandelen en dat er toch klachten ontstaan.*<sup>99</sup>

---

<sup>91</sup> Respondent E

<sup>92</sup> Respondent E

<sup>93</sup> Respondent D

<sup>94</sup> Respondent D

<sup>95</sup> Respondent B en H

<sup>96</sup> Respondent B en H

<sup>97</sup> Respondent B en H

<sup>98</sup> Respondent E

<sup>99</sup> Respondent B en H

#### 4.2.2 Aantal klachten

Klachten zijn de indicatoren van conflicten tussen Belastingdienst en cliënt. Door naar de klachten te kijken kan bekeken worden wat de aard van conflicten is en dat het contact nog gevoeliger maakt voor conflicten. Om deze reden is het van belang om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de klachten over de Belastingdienst. Om tot dit beeld te komen is er gebruik gemaakt van jaarverslagen van de Nationale ombudsman en de Belastingdienst en de interviews met de respondenten.

	2004	2005	2006
Nationale ombudsman	1.044	1.333	3.323
Waarvan uitgebrachte rapporten	33	28	30
Ontvangen klachten Toeslagen		205	11.126
Ontvangen klachten Overig	2.974	5.490	8.088
Totaal	4.018	7.028	29.565

Fig. 8 Absolute aantallen ontvangen klachten Belastingdienst<sup>100</sup>

In de figuur is bij alle onderdelen in 2006 een stijging te zien van klachten over de Belastingdienst. Het aantal klachten dat bij de Nationale ombudsman binnenkwam bedroeg 3.323 klachten. Deze klachten handelen zowel over de Belastingen als over de Toeslagen. Ten opzichte van 2005 is dat een toename van 149,3%. Kortom een verdriedubbeling van het aantal klachten in 2006, ten opzichte van het aantal klachten in 2005.

Opvallend is dat de toename van het aantal klachten bij de Belastingdienst en Nationale ombudsman samenvalt met een grote organisatorische verandering; de vorming van de dienst Toeslagen. De nieuwe dienst Toeslagen is grotendeels verantwoordelijk voor deze enorme stijging in klachten.<sup>101</sup> Het aantal klachten dat in 2006 over de dienst Toeslagen binnenkwam, vormde ten opzichte van 2005 een toename van 320,7%. Wellicht komt dit doordat het grootste onderdeel van Toeslagen, de zorgtoeslag, in 2006 zijn intrede deed. Maar naast een nieuwe stroom klachten over een geheel nieuw takenpakket namen ook de klachten over de overige processen bij de Belastingdienst toe. In 2006 kwamen 8.088 klachten binnen. Dat is ten opzichte van 2005 een toename van 47,3%.

#### 4.2.3 Soort klachten

In deze paragraaf zullen de klachten als indicator voor conflicten aan bod komen. Door de vele klachten over de dienst Toeslagen zullen eerst de conflictkwesties specifiek voor die

<sup>100</sup> Belastingdienst, *Beheersverslag 2006*, p. 18

<sup>101</sup> Nationale ombudsman, 2006, p. 30

dienst Toeslagen uitgebreid belicht worden. Waarna de klachten over de overige processen; de belastingen, van de Belastingdienst aan bod zullen komen.

## **Toeslagen**

### *Niet tijdig een aanvraagformulier ontvangen*

Veel klachten die de Nationale ombudsman ontving hadden betrekking op het niet tijdig ontvangen van het aanvraagformulier voor een tegemoetkoming. Hierdoor kon men niet op tijd een aanvraag indienen.<sup>102</sup>

### *Aanvraag niet tijdig verwerkt*

Er is gebleken dat 940.000 van de 5,7 miljoen aanvragen, oftewel 16.5%, niet tijdig door het geautomatiseerde systeem verwerkt konden worden. De ingeplande 500.000, 0.9%, niet verwerkte aanvragen door de Belastingdienst zelf was dan ook niet reëel. De niet verwerkbaarheid had twee oorzaken; in de eerste plaats konden formulieren die niet goed of gedeeltelijk waren ingevuld, niet worden verwerkt door het systeem. Veel van deze “onjuiste” aanvraagformulieren konden op grote schaal door de Belastingdienst zelf worden aangepast en aangevuld.<sup>103</sup> In de tweede plaats bleek het automatiseringssysteem niet optimaal te functioneren en had het systeem te kampen met fouten die de verwerking van aanvragen vertraagde en/of onmogelijk maakte.<sup>104</sup>

### *Geen tijdige betaling*

Veel klachten ontstonden ook na het uitblijven van een tijdige betaling na een tijdig ingediende aanvraag. De Belastingdienst gaf vaak als reden op dat de aanvraag was zoekgeraakt of niet kon worden verwerkt door het ontbreken van gegevens of “onjuist” ingevulde gegevens.<sup>105</sup>

### *Verwerking van mutaties*

Tot 1 april 2006 was het voor de Belastingdienst niet mogelijk mutaties in aanvragen te verwerken. Tot die datum was zelfs de juiste software niet binnen om de mutaties te kunnen verwerken. Dit had tot gevolg dat er te hoge, te lage en soms ten onrechte voorschotten werden betaald. Door het uitblijven van de verwerking van mutaties verstreek in veel gevallen de in de Awb wettelijk vastgelegde termijn van acht weken waarin de mutatie verwerkt zou moeten worden.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Nationale ombudsman, *Van aanslag naar Toeslag*, 2006, p. 10

<sup>103</sup> Nationale ombudsman, *Van aanslag naar Toeslag*, 2006, p. 11

<sup>104</sup> Nationale ombudsman, *Van aanslag naar Toeslag*, 2006, p. 12

<sup>105</sup> Nationale ombudsman, *Van aanslag naar Toeslag*, 2006, p. 112

<sup>106</sup> Nationale ombudsman, *Van aanslag naar Toeslag*, 2006, p. 14

### *Informatieverstrekking*

Veel klachten gingen over de telefonische bereikbaarheid en op de gang van zaken daarna. In veel gevallen werden toeslaggerechtigden na een toezegging van een van de medewerkers van de Belastingtelefoon niet teruggebeld en/of werden toegezegde correcties niet op tijd uitgevoerd. Ook bleek dat veel informatieverstrekking vanuit de Belastingtelefoon niet altijd even consistent of juist was en waren de gegevens inzake de behandeling van een individuele aanvraag niet altijd voor handen.<sup>107</sup>

### *Behandeling van bezwaarschriften en klachten*

Veel klachten ontstonden door het uitblijven van reacties op bezwaarschriften en op ingediende klachten. Na het indienen van bezwaarschriften en klachten werd veelal geen contact met de burger zelf opgenomen maar moest die na een lange stille periode zelf contact opnemen met de Belastingdienst. In enkele gevallen waarin de toeslaggerechtigde wel een contactpersoon had toegewezen gekregen binnen de Belastingdienst verliep het proces nog steeds moeilijk met veel communicatieve rompslomp.<sup>108</sup>

## **Belastingen**

Naast de gestegen klachten specifiek over de afdeling Toeslagen zijn ook de klachten over de belastingen gestegen ten opzichte van 2005. Een belangrijke bron van klachten was het niet behalen van behandeltermijnen zoals vastgelegd in de Awb. Bij bijvoorbeeld voorlopige aanslagen, definitieve aanslagen, voorlopige teruggaven en bezwaarschriften.<sup>109</sup>

Andere klachten hadden betrekking op de invordering, het niet tijdig ontvangen van maandelijks voorschotbetalingen, het ontvangen van te hoge of te lage voorschotbetalingen, onduidelijke of niet consistente informatieverstrekking en het uitblijven van een reactie op klachten, stortingen van belastingteruggaven op een onjuist rekeningnummer en bezwaarschriften.<sup>110</sup> Daarnaast laat de kwaliteit van de procedure voor administratief beroep te wensen over. De klachten die hierover naar voren kwamen hadden betrekking op de motivering van de uitspraak en het (niet) toepassen van de hoorplicht.<sup>111</sup>

Uit de Fiscale Monitor komen ook twee andere oorzaken van klachten naar voren: de telefonische bereikbaarheid van de Belastingtelefoon en het gebruiksgemak van de website, twee primaire interfaces. Bijna de helft van de cliënten (46%) zoekt via de Belastingtelefoon

---

<sup>107</sup> Nationale ombudsman, *Van aanslag naar Toeslag*, 2006, p. 15

<sup>108</sup> Nationale ombudsman, *Van aanslag naar Toeslag*, 2006, p. 16

<sup>109</sup> Belastingdienst, *Beheersverslag 2006*, p. 19

<sup>110</sup> Nationale ombudsman, 2006, p. 30

<sup>111</sup> Nationale ombudsman, 2006, p. 31-32

contact met de Belastingdienst.<sup>112</sup> De drie belangrijkste redenen om te bellen naar de Belastingtelefoon zijn vragen over de huur-, zorg-, en kinderopvangtoeslag, fiscaal inhoudelijke vragen en het aanvragen van een biljet of formulier. De mate waarop de vragen beantwoord worden is niet bevredigend: 30% van de vragen worden maar deels beantwoord en bij ruim 20% van de vragen wordt helemaal geen antwoord gegeven.<sup>113</sup> Ook blijkt dat vragen niet altijd even consistent en juist beantwoord worden.<sup>114</sup> Ondanks dat de bereikbaarheid van de Belastingtelefoon beter is dan in 2005, blijven er klachten binnenkomen over de lange wachttijd voordat men geholpen wordt.<sup>115</sup> En als men dan geholpen wordt met de toezegging dat de Belastingdienst binnen 48 uur terugbelt komen ze die afspraak vaak niet na.

De tweede oorzaak uit de Fiscale Monitor is de website die op nummer één staat van de meest gebruikte interfaces van de Belastingdienst.<sup>116</sup> Een vaak voorkomende klacht is de functionaliteit van de zoekmachine op de site die te wensen overlaat. Als een zoekcriteria niet exact omschreven wordt is het bijna onmogelijk om de desbetreffende informatie te vinden. Bijvoorbeeld de zoekterm “eigenwoningforfait” levert veel zoekproblemen op bij het niet juist invoeren van de zoekterm. Als het niet aan elkaar geschreven wordt of verkeerd gespeld is, zal de zoekmachine van de website geen enkel resultaat opleveren.

#### **4.2.4 Soorten en aard van conflict**

Uit bovenstaande klachten blijkt dat veel klachten in eerste instantie ontstaan door slecht werkende werkprocessen van de organisatie. Als bijvoorbeeld het automatiseringssysteem niet goed werkt kunnen mutaties niet verwerkt worden, aanvragen niet op tijd worden behandeld en blijven betalingen uit. Daarna krijgt het rationele conflict vaak persoonlijke gevolgen waardoor het conflict emotioneel van aard wordt. Hetzelfde geldt voor het niet of niet op tijd uikeren van een inkomensafhankelijke toeslag. Hierdoor raakten veel gedupeerde toeslaggerechtigden in financiële problemen, waardoor hun privé leven ingrijpend veranderde.<sup>117</sup> Het operationele probleem van het niet op tijd verwerken van een aanvraagformulier wordt dan een persoonlijk belangenconflict met een emotionele aard.

Een voorbeeld hiervan is de bezwaar- en beroepsprocedure. Op basis van een fiscale berekening, waar de belastingplichtige het niet mee eens is, dient deze een bezwaarschrift in. De belastingplichtige moet belasting betalen maar kan door zijn persoonlijke situatie niet voldoen aan de hoeveelheid van de eis. De Belastingdienst ontvangt het bezwaarschrift per

---

<sup>112</sup> Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2006*, p. 31

<sup>113</sup> Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2006*, p. 12

<sup>114</sup> Nationale ombudsman, *Van aanslag naar toeslag*, 2006, p. 15

<sup>115</sup> Respondent B en H

<sup>116</sup> Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2006*, p. 11

<sup>117</sup> Nationale ombudsman, *Van aanslag naar toeslag*, 2006, p. 17

post waar het vanaf dat moment zoek raakt. Vervolgens duurt het dagen voordat de belastingplichtige iets hoort. De belastingplichtige verkeert hierdoor in onzekerheid, dat volgens een respondent een veelkomende oorzaak van klachten is.<sup>118</sup> Om onzekerheid te voorkomen, gaf een respondent toe, kan er beter een fout antwoord gegeven worden dan helemaal geen antwoord.<sup>119</sup> Uiteindelijk krijgt de belastingplichtige reactie. Zijn bezwaar wordt afgewezen. Vaak is er geen hoor en wederhoor toegepast en is de motivering van de beslissing algemeen en ingewikkeld. Door de vele juridische termen is het voor de belastingplichtige geheel onduidelijk is op welke basis de beslissing is genomen. Volgens een respondent voelt de belastingplichtige zich hierdoor onbegrepen en onjuist bejegend.<sup>120</sup> Er is dan sprake van onduidelijke communicatie waarvan een respondent zegt dat het veel klachten veroorzaakt *‘de klachten die we krijgen komen vaak uit onduidelijkheid en onduidelijke communicatie.’*<sup>121</sup> Bejegening is persoonlijk. Als een persoon zich niet juist bejegend voelt na aanleiding van bijvoorbeeld een beslissing of een klacht zal het conflict altijd een persoonlijke lading krijgen met een emotionele aard. De consequenties van de beslissing kunnen immers heel veel gevolgen hebben voor de persoonlijke situatie van de belastingplichtige.

Veel klachten gaan niet over de inhoud van de klacht, maar over het proces voorafgaand aan de klacht of het proces na het indienen van een klacht. Uit de interviews bleek dat een klacht meestal zo is opgelost, maar dat hoe de cliënt zich bejegend voelt meestal het probleem blijft.<sup>122</sup> *“Fiscaal en inhoudelijk heb ik niet te klagen maar wel de manier waarop de klacht behandeld wordt”.*<sup>123</sup> Kortom het gaat dus *niet* over de legitimiteit van de regels en/of de rechtvaardigheid van de afweging of beslissing. Maar de klachten gaan over de slechte werkprocessen en vervolgens de bejegening van cliënten daarbij.

#### **4.2.5 Conclusie**

Wat zijn conflictgevoelige contacten tussen te Belastingdienst en de burger? Het antwoord op deze vraag is tweeledig. Er is een objectieve conflictgevoeligheid en een subjectieve conflictgevoeligheid. De objectieve conflictgevoeligheid wordt bepaald door de aard en omvang van de dienstverlening. Men wil geen belasting betalen maar het is een gegeven dat het moet. De organisatie heeft een monopoliepositie op het innen van landelijke belastingen en het op uitkeren van inkomensafhankelijke toeslagen. En door het massale karakter is er weinig tot geen persoonlijk contact met de cliënt. Daarnaast wordt de subjectieve conflictgevoeligheid bepaald door de 3 I's. Cliënten worden veeleisender en ze worden

---

<sup>118</sup> Respondent A

<sup>119</sup> Respondent A

<sup>120</sup> Respondent A, Respondent G

<sup>121</sup> Respondent C

<sup>122</sup> Respondent A

<sup>123</sup> Respondent G

tegelijkertijd anoniem behandeld. Tussen de organisatie en cliënten bestaat een ongelijke machtsbalans. En de rol van de medewerker binnen de organisatie lijkt niet altijd even duidelijk te zijn.

Veel klachten lijken te ontstaan door de combinatie van de objectieve en subjectieve gevoeligheid van het contact tussen de cliënt en Belastingdienst en slechte werkprocessen. Deze klachten beginnen veelal als rationeel conflict die door de bejegening van cliënten overloopt in een emotioneel conflict. Conflictgevoelige contacten tussen de Belastingdienst en de cliënt zijn *die* contacten die voor de cliënt emotioneel zijn geworden (een beslissing van de Belastingdienst kan grote financiële gevolgen hebben) en door de medewerkers rationeel behandeld worden.

Er zijn dus vijf factoren die de conflictgevoeligheid van het conflict bepalen en er voor zorgen dat rationele conflicten overlopen in emotionele conflicten.

1. Aard en omvang van de dienstverlening
2. Slechte werkprocessen
3. Twee typen Individuen: cliënt en medewerker
4. Negatieve Interdependentie en ongelijke machtsverhouding
5. Instituties: diverse rolconflicten en roloverladingen waarin tegenstrijdige verwachtingen van de cliënt, medewerker, organisatie en politiek naar voren komen.

Wanneer er naast de objectieve conflictgevoeligheid zowel de individuen, de interdependentie als de instituties conflictgevoelig gebleken zijn in het contact tussen cliënt en medewerker, is er sprake van een conflictgevoelig contact.

#### **§ 4.3 INTERFACES EN CONFLICTGEVOELIGE CONTACTEN**

Doormiddel van interfaces wordt er gecommuniceerd met de cliënt. Een boodschap wordt via een interface verzonden naar de ontvanger die de boodschap op een bepaalde manier interpreteert. De interface kan het interpreteren van de boodschap door de ontvanger in negatieve of positieve zin beïnvloeden. In de theorie wordt er onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire interfaces. De primaire interface is het kanaal waarmee de cliënt en organisatie dan wel medewerker met elkaar communiceren. De secundaire interface is de aankleding van de primaire interface en gaat vaak over de persoonlijke benadering van de cliënt. Taalgebruik in een brief is een voorbeeld van de aankleding van de schriftelijke primaire interface. Ook kan daarbij gedacht worden aan de sociale vaardigheden van de medewerkers die meespelen in het contact tussen de burger en Belastingdienst, het zoekgemak die de website heeft en bijvoorbeeld het persoonlijke telefoontje voorafgaand aan het proces na het indienen van een bezwaarschrift. Doormiddel van de secundaire interface



kan de acceptatie van de boodschap door middel van een primaire interface door de cliënt vergemakkelijkt worden. In het communicatieproces kan dat er als volgt uitzien.

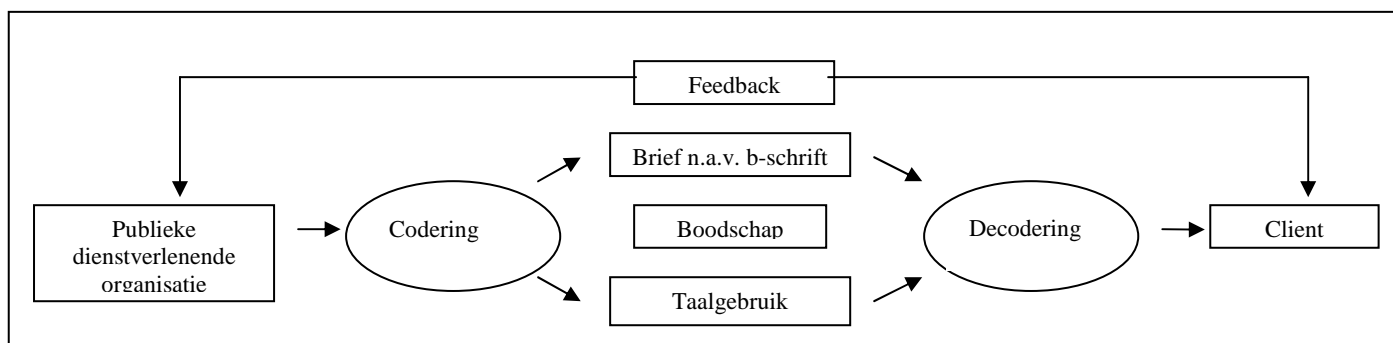


Fig. 8 Primaire en secundaire interface in communicatie model

#### 4.3.1 Interfaces Belastingdienst

De primaire interfaces van de Belastingdienst zijn:

- Schriftelijk (brief, bezwaarschriften)
- Digitaal (website, elektronische aangiften)
- Telefonisch (Belastingtelefoon, met behandelend medewerker)
- Face- to- face (balie, gesprek medewerker)

Voorbeelden van *schriftelijke* interfaces zijn brieven, papieren aangiften en bezwaarschriften. Kenmerk van de brief als schriftelijke interface is dat er tussen moment van zenden en moment van ontvangst enkele dagen zit. Door het juridische kader waarmee de Belastingdienst te maken heeft moeten ze conform de Awb een beschikking of een besluit altijd door middel van een brief aan de cliënt duidelijk maken. Ook de bezwaarschriften die ingediend worden, moeten door middel van een schriftelijke brief kenbaar gemaakt worden aan de organisatie. Wanneer de indicatoren van rijkheid op de brief toegepast worden valt op dat het een 'arme' interface is. De brieven van de Belastingdienst vertonen in inhoud en opbouw een grote mate van standaardisatie. Daarnaast bieden brieven beperkte mogelijkheden om de boodschap te coderen. Veel klachten van cliënten geven aan dat het taalgebruik en de standaardisatie van een brief vaak de oorzaak van de klacht is. De secundaire interface is dan niet genoeg aangepast om het arme karakter van een brief op te vangen. Het moment van zenden en het moment van ontvangst bij een brief ligt enkele dagen uit elkaar. Dit beperkt de mogelijkheid om de codering van een boodschap 'tussentijds' aan te passen. De brief biedt slechts één feedbackmoment, het moment dat de brief door de cliënt ontvangen is en daarbij loopt de feedback langzaam.

*Digitale* interfaces binnen de Belastingdienst zijn de website en elektronische aangiften. De website van de Belastingdienst is de belangrijkste digitale interface. De website wordt gebruikt als eerste punt voor algemene informatievoorziening en als verstrekker van elektronische aangiften. Door de opkomende ICT ontwikkelingen in de huidige samenleving nemen deze elektronische aangiften een steeds grotere plek in ten opzichte van papieren aangiften. De website en elektronische aangiften zijn, net als een brief, arme interfaces. De site is sterk gestandaardiseerd om een grote groep cliënten van algemene informatie te voorzien waarbij geen directe feedback mogelijk is. Het is dan ook een middel om een boodschap van de organisatie naar de cliënt over te brengen en niet andersom. Uit een interview is gebleken dat het zoekgemak van de site te wensen overlaat.<sup>124</sup> Het zoekgemak is een secundaire interface van de website. Ook de digitale aangifte is een gestandaardiseerde interface, waarbij geen directe mogelijkheid tot feedback is. De grote mate van standaardisering betekent dat er voor cliënten weinig ruimte is om af te wijken van de door de Belastingdienst geboden keuzes.

*Telefonisch* contact vindt op twee manieren plaats. Ten eerste verloopt het eerste telefonische contact door middel van de Belastingtelefoon. Dit is een gestandaardiseerde interface waarbij cliënten door middel van een voorgeprogrammeerd keuzemenu aangeven waarover ze een vraag hebben. Vervolgens wordt de cliënt doorverbonden met de juiste medewerker om de cliënt verder te helpen. Daarbij mogen ze geen standpunt innemen over een bepaalde situatie en geen informatie geven over de status van een cliënt. Het enige dat ze veelal kunnen doen is algemene informatie geven en specifieke vragen doorspelen aan de regio kantoren.<sup>125</sup> Na de melding moet een regio medewerker binnen 48 uur de desbetreffende cliënt terugbellen. Veel klachten hebben betrekking op de antwoorden die Belastingtelefoon medewerkers geven; of er komt geen antwoord, of het antwoord klopt niet. Ondanks de mogelijkheid dat een cliënt en medewerker direct op elkaar kunnen reageren, maken het algemene karakter en de hoge mate van standaardisatie de Belastingtelefoon tot een relatief arme interface.

Ten tweede kunnen cliënten contact hebben met een regionaal werkende medewerker als hun vraag is doorgespeeld door de Belastingtelefoon, als er een bezwaarschrift loopt en als iemand een klacht indient. In deze gevallen komt de cliënt in direct contact met de medewerker en wordt de telefoon gebruikt om de cliënt snel duidelijkheid te geven over zijn/haar situatie.<sup>126</sup> Moment van zending en moment van ontvangst van een boodschap verlopen vrijwel gelijk. Er zijn geen vaste feedbackmomenten. De cliënt kan op elk moment een reactie geven of een vraag stellen. Deze vorm van interface wordt vaak pas ingezet nadat

---

<sup>124</sup> Respondent C; Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2006*

<sup>125</sup> Respondent B en H

<sup>126</sup> Respondent D

van de armere hierboven vermelde interfaces gebruik is gemaakt. Dit maakt het direct telefonisch contact met een regiomedewerker tot een rijke interface.

*Face- to- face*; of persoonlijke interfaces komen niet veel voor. Op het moment dat een cliënt bijvoorbeeld hulp zoekt bij het invullen van aangiften of toeslagen kan die zich direct wenden tot een regio kantoor of de zogenaamde Hulp- en informatiepunten (HIP's) van gemeenten. Daar wordt de cliënt persoonlijk door een medewerker geholpen om de problemen waar de cliënt mee zit te verhelpen. Een respondent gaf aan dat cliënten die een bezwaarschrift hebben ingediend soms worden uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek met de behandelend medewerker.<sup>127</sup> Een dergelijk gesprek wordt gevoerd om het probleem en de ontstane spanningen daar omheen weg te nemen. Bij beide interfaces staan zender en ontvanger gelijktijdig met elkaar in contact. Het contact is niet gestandaardiseerd en het biedt de mogelijkheid om direct feedback te leveren op elkaar. Dit geeft beiden de mogelijkheid om de interpretatie van de boodschap van de ander bij te sturen en geeft daarmee 'rijkheid' aan de interface.

De behandelde communicatiekanalen zijn de interfaces die de Belastingdienst hanteert voor het contact tussen de Belastingdienst en de cliënt. Hiermee is de tweede deelvraag van dit hoofdstuk beantwoord.

#### **4.3.2 Keuze van interfaces**

Bij het kiezen van een juiste interface is het belangrijk om rekening te houden met de boodschap die overgebracht moet worden. In de theorie wordt gesproken van de 'rijkheid' van een interface die overeen moet komen met de aard van de boodschap. De rijkheid van een interface is de mogelijkheid om binnen een bepaalde tijd, de manier waarop een bepaalde boodschap wordt begrepen, door de ontvanger bij te stellen. Hoe persoonlijker en minder gestandaardiseerd de interface, des te 'rijker' deze is. Wanneer de interface niet voldoende of juist teveel ruimte biedt voor de boodschap wordt de kans op een conflict vergroot.

Als we naar de Belastingdienst kijken, zien we dat niet alleen op basis van de aard van de boodschap een interface gekozen wordt. Publiek dienstverlenende organisaties zoals de Belastingdienst opereren in een complexe context. De organisatie staat vanuit allerlei hoeken in de samenleving onder druk. De politiek, de burger, de media enzovoort, willen en verwachten van alles van de Belastingdienst. Dit zorgt er voor dat de organisatie zich in een continu spanningsveld bevindt tussen haar eigen autonomie en de druk en beslissingen van de andere partijen. Politieke veranderingen brengen wijzigingen in regels en wetgeving met zich

---

<sup>127</sup> Respondent D

mee. Bijvoorbeeld de plannen van Balkenende III in de begroting van 2007 brachten al bijna 20 nieuwe wijzigingen met zich mee.<sup>128</sup> Elk jaar weer heeft de Belastingdienst te maken met uitbreiden dan wel aanpassen van vele regels. Deze continue veranderingen hebben invloed op de Belastingdienst die altijd flexibel moet reageren om de veranderingen te implementeren. Een van de bekendste voorbeelden van een politieke beslissing waar de Belastingdienst mee te maken kreeg waren de veranderingen in het zorgstelsel, de huurtoeslag en de kinderopvang. Van de Belastingdienst werd verwacht dat ze zes miljoen extra toeslagen zouden gaan verwerken. Deze verwachting speelde tegelijkertijd met een bezuiniging waardoor er 10% van de medewerkers moesten verdwijnen.<sup>129</sup> Met minder medewerkers moest er meer werk verricht worden. De capaciteit van medewerkers en het budget lieten de keuze voor persoonlijke dure en tijdrovende interfaces niet toe.

De Belastingdienst is een organisatie die zich kenmerkt door de massale processen die ze uitvoeren. Miljoenen aanslagen en toeslagaanvragen worden verwerkt in een automatiseringssysteem waarin geen direct contact met de klant is. Op het moment dat er miljoenen aanslagen en toeslagaanvragen van cliënten verwerkt en behandeld moeten worden is persoonlijk contact met klant is een onbegonnen taak. De keuze voor een interface als de Belastingtelefoon is daar een goed voorbeeld van. Afgelopen jaar heeft de Belastingtelefoon 17,3 miljoen telefoontjes ontvangen. Het antwoord op de vraag waarom er gekozen was voor een interface als de Belastingtelefoon in de vorm van een call-center was ook resoluut: *”Hoe moet je anders 17 miljoen telefoontjes beantwoorden?! Voordat de Belastingtelefoon bestond waren we praktisch onbereikbaar en kon het weken duren voordat je iemand aan de telefoon had.”*<sup>130</sup> Op het moment dat een burger contact zoekt met de Belastingdienst via de Belastingtelefoon heeft die te maken met een gestandaardiseerde arme interface. Er is wel persoonlijk contact maar vaak niet met degene die daadwerkelijk de burger verder kan helpen. De basis voor een conflict is gelegd en vele klachten over de dienstverlening van de Belastingtelefoon zijn daarvan het gevolg.

De secundaire interface bij de Belastingtelefoon is moeilijk aan te passen. Naast vele trainingen hoe de medewerker de cliënt te woord moet staan zijn de keuzes beperkt. Dit omdat de medewerker alleen maar algemene informatie mag geven, terwijl als een cliënt belt deze juist informatie over zijn eigen status wil. Door wettelijk vastgelegde juridische privacy bepalingen is het niet mogelijk om de medewerker meer bevoegdheden te geven om informatie te verstrekken over de status van een cliënt.

---

<sup>128</sup> <http://www.regering.nl/regeringsbeleid/balkenende2/regeringsverklaring/index.jsp>

<sup>129</sup> Respondent A

<sup>130</sup> Respondent A

Rijke, persoonlijke op maat gemaakte interfaces kosten veel tijd en geld. Als de Belastingdienst meer persoonlijke primaire interfaces wil inzetten zal er meer geld beschikbaar moeten zijn. Om meer personeel aan te nemen die de tijdrovende persoonlijke contacten kunnen onderhouden en door te investeren in de huidige medewerkers. Het gros van de medewerkers bij de Belastingdienst is er al jaren werkzaam en is niet gewend aan persoonlijk contact met de cliënten.

Beslissingen en besluiten overbrengen moet altijd via een schriftelijke interface; een brief. Daardoor gaan veel vervelende beslissingen zoals het niet toekennen van uitstel van betaling per brief. Een brief is een arme interface voor een beslissing die veel persoonlijke gevolgen kan hebben voor de cliënt. Een persoonlijk telefoontje waarin begrip getoond wordt voor de situatie van de cliënt zal misschien sneller leiden tot acceptatie van de boodschap. Echter de Belastingdienst is gebonden aan een juridisch kader. In de Awb is wettelijk vastgelegd dat beslissingen genomen door een bestuursorgaan als de Belastingdienst schriftelijk medegedeeld moet worden. De keuze voor een primaire interface als een brief staat bij het meedelen van een beslissing dus vast. De secundaire interface kunnen medewerkers juist wel zelf bepalen. Doormiddel van begrijpelijk en net taalgebruik voor de motivering in de brief kan de acceptatie van de boodschap vergemakkelijkt worden. Op die manier kan er voorkomen worden dat de burger zich onheus bejegend voelt. *“Ook al krijg je ongelijk, als dat op een normale manier gecommuniceerd wordt leg je je daar veel sneller bij neer dan wanneer je onheus bejegend wordt. Dan gaan je haren overeind staan en bijt je je ergens in vast!”*<sup>131</sup>

Er zijn dus vier randvoorwaarden in de context van de Belastingdienst die in hoge mate van invloed zijn op de keuze van de primaire interfaces:

- Politiek bestuur
- Type dienstverlening, het massale karakter van de Belastingdienst
- Financiële voorwaarden
- Juridische randvoorwaarden

De keuze voor de invulling van secundaire interfaces, ligt bij de medewerkers zelf. Door de hoge mate van autonomie hebben medewerkers van de verschillende regio's en kantoren zelf de mogelijkheid om de procedures rondom de primaire interfaces zelf in te vullen. De gedachte hierachter is dat de Belastingdienst met 30.000 werknemers nooit centraal vanuit één punt aangestuurd kan worden. Ook gaf een respondent aan dat de regio's verschillen van

---

<sup>131</sup> Respondent E

elkaar.<sup>132</sup> Ze hebben met andere individuen te maken. In het noorden van Nederland is men nuchterder en stugger dan in het zuiden. Dit zorgt voor een andere relatie tussen medewerker en cliënt. En verschillende regio's hebben te maken met verschillende problemen, waardoor niet bij elke regio dezelfde probleemaanpak centraal zal staan. Door de diverse rolconflicten die de medewerkers ervaren is de keuze voor de secundaire interface niet altijd de goede. Niet iedereen is gewend aan het persoonlijke contact en de persoonlijke benadering van de cliënt. Door organisatieverandering voelen ze zich ondergewaardeerd en zijn ze minder gemotiveerd. En ze hebben te maken met targets waardoor de prioriteiten niet altijd bij cliënten behandeling ligt. Ook als een medewerker energie en tijd in de klachtbehandeling van een cliënt wil steken is dit door tijdgebrek niet goed mogelijk. De tijd die er is, moet besteed worden aan het behalen van de opgelegde targets.

#### **4.3.3 Relatie interface en conflictgevoelige contacten bij de Belastingdienst**

Eerder is geconstateerd dat het conflictueuze contact tussen de Belastingdienst en de burger ontstaat door twee soorten conflictgevoeligheid (objectief en subjectief) en door slechte werkprocessen. Daaraan kan een vierde factor toegevoegd worden. De primaire interfaces zijn bijna allemaal arme en onpersoonlijke interfaces. Dit staat haaks op de wens van de burger. Deze heeft juist liever meer persoonlijk contact met de behandelend medewerker van zijn dossier. Deze vier factoren zorgen voor conflicten of te wel klachten. Op het moment dat een cliënt het niet eens is met een aanslag van de Belastingdienst en daartegen een bezwaarschrift indient is het een operationeel- of belangenconflict dat rationeel van aard is. Als het bezwaar niet gehonoreerd wordt en de consequenties daarvan grote gevolgen hebben voor de situatie van de burger wordt het een persoonlijk conflict met een emotionele aard. Bij emotionele conflicten is het contact conflictgevoeliger dan bij rationele conflicten omdat er dan minder belangen in het conflict verweven zijn. Het is de toon waarop met de burger gecommuniceerd wordt, die voor klachten zorgt. Het gaat dan niet meer over de primaire interfaces zelf, maar de manier waarop die is vormgegeven: de secundaire interface.

Volgens de theorie geldt: hoe conflictgevoeliger het contact, des te rijker de gewenste primaire interface. Doordat de primaire interfaces van de Belastingdienst gegeven zijn door de randvoorwaarden is het niet mogelijk om de rijkheid van de primaire interfaces aan te passen. Maar hoe emotioneler het conflict wordt hoe rijker de interface moet zijn om het accepteren van de boodschap te vergemakkelijken. Primaire interfaces kunnen echter door middel van de secundaire interfaces verrijkt worden.

Wat is de relatie tussen conflictgevoelige contacten en interfaces tussen de cliënt en de Belastingdienst? Uit de praktijk blijkt dat de keuze voor een type interface beïnvloedt wordt

---

<sup>132</sup> Respondent D

door de randvoorwaarden die vanuit de organisatiecontext worden opgelegd. Er is geen relatie tussen de keuze voor een type interface en de conflictgevoelige contacten. De keuze voor een passende interface wordt bepaald door de genoemde randvoorwaarden. De keuze voor een secundaire interface echter ligt bij de medewerkers zelf en zij kunnen de primaire interfaces bij een emotioneel conflict verrijken. Daarbij komt dat veel klachten niet inhoudelijk zijn, maar gaan over de bejegening van cliënten. De bejegening, zoals taalgebruik, is de secundaire interface. De secundaire interface kan de conflictgevoeligheid van het contact verminderen. Hiermee is de laatste deelvraag over de relatie tussen conflictgevoelige contacten en interfaces tussen de burger en Belastingdienst beantwoordt.

#### **§ 4.4 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING**

Recente ontwikkelingen binnen de Belastingdienst wijzen erop dat ze bezig zijn om de problemen die veel klachten veroorzaken aan te pakken. Een belangrijke stap die de Belastingdienst genomen heeft, is het opnieuw centraal stellen van de burger in de processen van de Belastingdienst. Op centraal niveau wordt er gewerkt vanuit een nieuwe benadering waarbij de Belastingdienst *“op de stoel van de burger zit!”*<sup>133</sup> Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde Koersplan.<sup>134</sup> Daarin wordt uit gegaan van de burger en worden verbeteringen in de communicatie aangebracht om die juridisch correct doch helder en duidelijk te laten verlopen.

Nog een voorbeeld is de ontwikkeling van de zogenaamde “bijsluiters”. Als bijvoorbeeld iemand overlijdt zijn er veel zaken die belastingtechnisch geregeld moeten worden. Door omstandigheden worden deze zaken vaak vergeten en niet goed geregeld. Een “bijsluiter” zou dan een oplossing kunnen bieden door de nabestaanden een duidelijk overzicht te geven over wat er geregeld moet worden. De burger staat centraal en er wordt hulp geboden waar nodig. Op deze manier reik je de burger een handvat aan en worden veel klachten voorkomen.<sup>135</sup>

Door de verantwoordingsdruk en regeldichtheid vanuit de politiek was het uitgangspunt voor een brief dat die juridisch klopte. Hiermee werd geprobeerd om zoveel mogelijk risico's en uitzonderingen te vermijden. Dit uitgangspunt voor een brief leverde veel klachten op. Nu wordt er aan gewerkt om bij het schrijven van de brieven in plaats van het uitgangspunt; het wantrouwen in de burger, het vertrouwen in de burger als uitgangspunt te nemen. Ook door middel van excuusbrieven hoopt men het aantal klachten te verminderen. Wellicht kan zo'n excuusbrief beter in een andere envelop verpakt worden dan in de traditionele blauwe envelop. *“Een excuusbrief zou best in een witte envelop mogen, dan is de kans dat die open*

---

<sup>133</sup> Respondent C

<sup>134</sup> Respondent C

<sup>135</sup> Respondent C

*gemaakt wordt veel groter.*<sup>136</sup> Dit geeft weer aan dat de aankleding van de schriftelijke interface doormiddel van een secundaire interface, zoals de kleur envelop, heel belangrijk is om de boodschap over te brengen op de burger. Met deze achterliggende gedachten worden de meeste massale documenten zoals brochures en brieven, onder de loep genomen, herschreven en herzien.<sup>137</sup> De boodschap zou voor iedereen begrijpelijk moeten zijn zonder dat het zijn juridische waarde verliest waarop de boodschap gegrond is. Er vindt een verschuiving plaats van schriftelijk juridisch complex, naar schriftelijk en begrijpelijk. Een respondent gaf aan dat de Belastingdienst ook ten opzichte van de politiek een andere houding aanneemt die zijn weerslag vindt bij de burger. In plaats van het vermijden van risico's en uitzonderingen door middel van veel regels en juridisch verantwoorde beslissingen, zegt de respondent nu 'fouten maken mag'. *“Liever een fout antwoord dan helemaal geen antwoord en de cliënt in onzekerheid laten verkeren”*.<sup>138</sup>

Ook heeft de Belastingdienst centraal een aantal maatregelen genomen, met de bedoeling het aantal klachten te verminderen over in het bijzonder de dienst Toeslagen. Klachten die gingen over het uitblijven van een reactie op een eerdere klacht, hebben geleid tot de inzet van tijdelijk 80 extra medewerkers om de achterstand bij te werken.<sup>139</sup> Ook is gebleken dat in het geval van de zorg-, huur-, en kinderopvangtoeslag de burger vaker behoefte heeft aan hulp bij het invullen van het aanvraagformulier, naast de al bestaande behoefte aan hulp bij het invullen van aangiften. Daarom werkt de Belastingdienst nu samen met de zogenaamde Hulp- en informatiepunten (HIP's) van gemeenten. De medewerkers van de HIP's kregen een opleiding en de benodigde middelen zoals directe toegang tot medewerkers van Toeslagen en online overzicht van persoonlijke statussen. Hierdoor konden de medewerkers van deze HIP's ingezet worden om de burger zo goed mogelijk te kunnen helpen met hun problemen bij het invullen van de aanvraagformulieren.<sup>140</sup> Een respondent gaf aan dat de medewerkers die persoonlijk hulp bieden bij het oplossen van die problemen ter plekke kijken wat de situatie van de burger is en de problemen oplost.<sup>141</sup>

Daarnaast wordt er ook op regionaal niveau gewerkt om de dienstverlening te verbeteren en klachten te voorkomen. Veel klachten gaan over uitblijven van reactie op bezwaarschriften. Redenen hiervoor zijn, volgens een respondent, dat de bezwaarschriften zoek raken of dat niemand weet wie er verantwoordelijk voor is.<sup>142</sup> De regio Noord is een pilot gestart om alle bezwaarschriften te digitaliseren. Hierdoor wordt de kans op zoekraken van het

---

<sup>136</sup> Respondent E

<sup>137</sup> Respondent C

<sup>138</sup> Respondent A

<sup>139</sup> Belastingdienst, *Beheersverslag 2006*, p. 19

<sup>140</sup> Belastingdienst, *Jaarverslag 2005*

<sup>141</sup> Respondent A

<sup>142</sup> Respondent D



bezwaarschrift verkleind en is er te allen tijde een verantwoordelijk medewerker aan gekoppeld.<sup>143</sup> Ook in de regio Rijnmond hebben ze problemen met bezwaarschriften. Daar proberen ze nu in eerste instantie persoonlijk contact te leggen met de belastingplichtige op het moment dat het bezwaarschrift ontvangen is. Dat gebeurt meestal door middel van een persoonlijk telefoontje door de behandelend medewerker. Volgens een respondent stel je de burger op die manier gerust en voorkom je een klacht over het uitblijven van reactie op het bezwaarschrift.<sup>144</sup> Volgens dezelfde respondent zijn er ook veel brieven, waarbij de motivering voor een beslissing, vaak uit de lucht gevallen lijkt te zijn. De communicatie naar de burger is dan niet duidelijk en zoals eerder gezegd kan onduidelijkheid leiden tot conflicten. Binnen het team van de respondent worden collega's gestimuleerd elkaars brieven te lezen. Door middel van collegiale controle wordt het taalgebruik voor de motivering gecontroleerd zodat de kans vermindert dat een belastingplichtige zich onheus bejegend voelt.<sup>145</sup> Tussen de regio's bestaan er dus verschillen in hoe problemen worden opgelost.

#### § 4.5 CONCLUSIE

Vier belangrijke aspecten zijn in dit hoofdstuk opgevallen.

1. Klachten zijn in eerste instantie rationeel van aard en worden naarmate de klacht vordert steeds emotioneler van aard.
2. Bovenstaand proces wordt verstrekt door de toon waarop de cliënt, bij gebruik van de secundaire interfaces, bejegend wordt.
3. De context heeft grote invloed op de keuze van primaire interfaces
4. De hoge mate van autonomie van de medewerker heeft veel invloed op de invulling van secundaire interfaces.

Als afsluiting van het hoofdstuk nog een keer schematisch weergeven hoe een klacht emotioneel van aard wordt. Emotionele klachten los je op door de verrijking van de primaire interfaces (die niet veranderd kan worden) door middel van een secundaire interface.

	Conflictkwestie	Oorzaak
1.	Basis conflict	objectieve conflictgevoeligheid.
2.	Rationele klachten	subjectieve conflictgevoeligheid + slechte werkprocessen + arme primaire interfaces.
3.	Escalatie rationele klachten naar emotionele klachten	Slechte inzet secundaire interfaces

<sup>143</sup> Respondent D

<sup>144</sup> Respondent D

<sup>145</sup> Respondent D

Door de aard en omvang van de dienstverlening is de basis voor een conflict gelegd. Dit komt door de monopoliepositie en het massale en onpersoonlijke karakter van de dienstverlening. Of te wel de objectieve conflictgevoeligheid. Stap twee is het ontstaan van rationele klachten door subjectieve gevoeligheid in combinatie met slechte werkprocessen en arme primaire interfaces. De verklaring hiervoor heeft te maken met het feit dat de Belastingdienst veel nieuwe taken en bevoegdheden heeft gekregen. Daarnaast hebben ze te maken gehad met bezuinigingen en een veranderd politiek klimaat; *'regel is regel'*. Dit heeft er onder andere voor gezorgd dat veel werkprocessen niet op orde zijn. Het gebruik van arme primaire interfaces zijn een gevolg van de randvoorwaarden die de keuze voor een interface bepalen. Bij stap drie vindt er een escalatie plaats van rationele klachten naar emotionele klachten door een slechte inzet van secundaire interfaces. Dit komt mede doordat medewerkers niet gewend zijn aan persoonlijk contact met de cliënt. Ze hebben andere prioriteiten (targets) en zijn door interne veranderingen niet altijd gemotiveerd in hun werk. Daarnaast beperkt het politieke klimaat, *'regel is regel'*, de discretionaire ruimte om de secundaire interface vorm te geven. Deze drie stappen samen vormen een 'escalatiethese' waarmee het verloop van de conflictkwestie verklaard wordt.

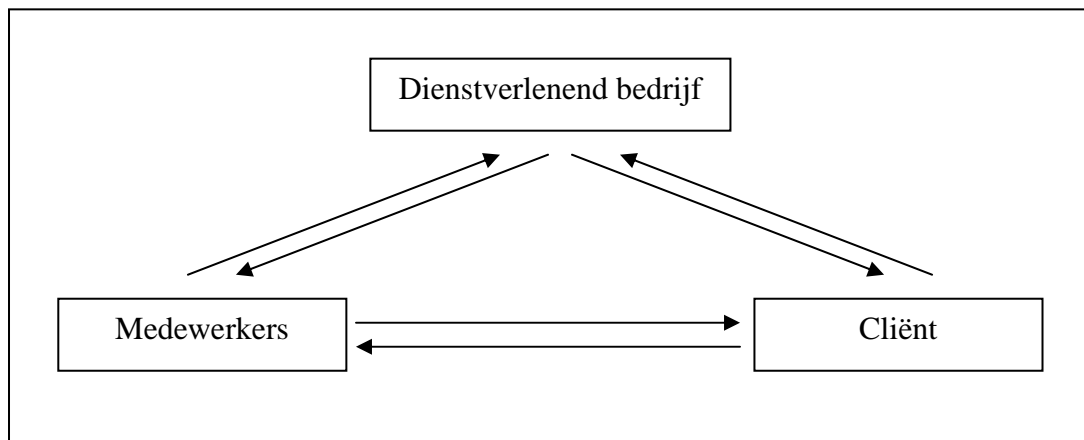
## 5. CONCLUSIE

Doel van dit hoofdstuk is te komen tot een antwoord op de hoofdvraag. Dit zal gebeuren door ten eerste de antwoorden op de deelvragen kort samen te vatten, en uit deze antwoorden een antwoord op de hoofdvraag te formuleren. Tot slot zullen de aanbevelingen kort en bondig worden beschreven.

### **§5.1 KENMERKEN PUBLIEKE DIENSVERLENENDE ORGANISATIES EN CONFLICTGEVOELIGE CONTACTEN**

De eerste deelvraag luidde; wat zijn publieke dienstverlenende organisaties en welke typen zijn er te onderscheiden? Hierbij wordt vooral ingegaan op de kenmerken van diensten en de context. Diensten zijn niet tastbaar en ze zijn persoonsintensief omdat de medewerker en de cliënt beide een rol spelen in de totstandkoming van de dienst. In combinatie met het gegeven dat de uitvoering van diensten afhankelijk is van tijd, plaats en betrokken personen, kunnen er wisselende resultaten ontstaan.

Bij de totstandkoming van een dienst is er altijd sprake van een wisselwerking tussen organisatie, medewerker en cliënt. Omdat in kaart te brengen is gebruik gemaakt van Heskett's (1989) dienstverleningsdriehoek.

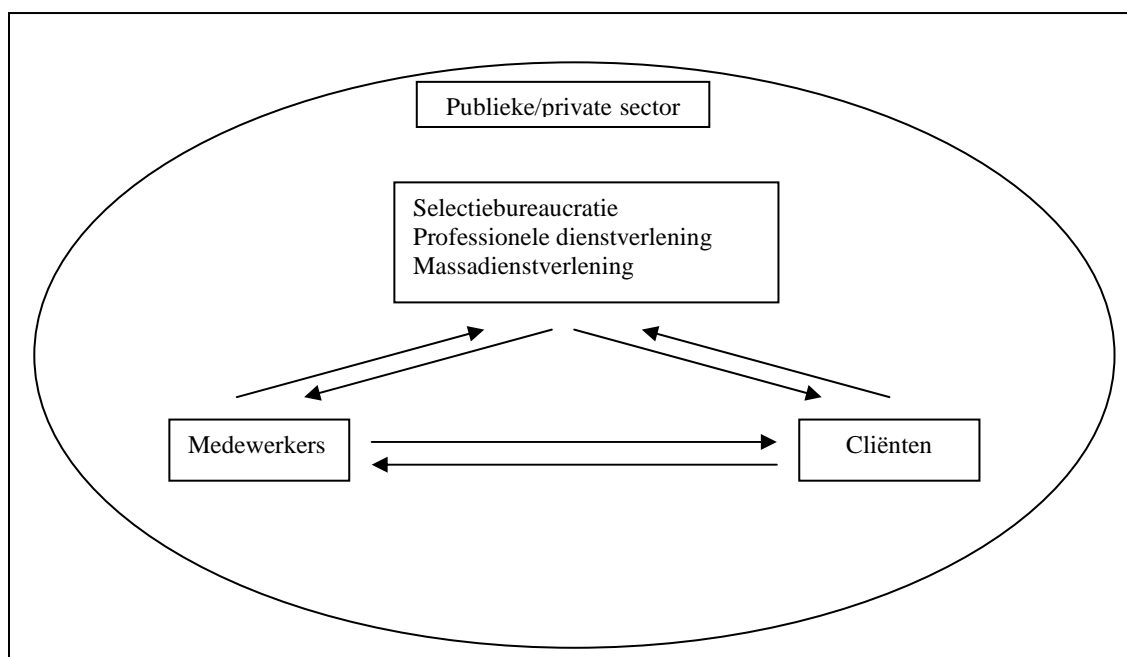


Figuur 1. Heskett's dienstverleningsdriehoek.<sup>146</sup>

Daarna is ingegaan op de context van de publieke dienstverlenende organisatie. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen publieke en private organisaties, de punten waarop zij van elkaar verschillen en die een context vormen voor de dienstverlening. Publieke dienstverlenende organisaties zijn: politiek gevoelig, hebben weinig/geen concurrentie, hebben geen winstoogmerk, hebben vaak een onvrijwillig karakter en de rol van de media kan van grote invloed zijn.

<sup>146</sup> Heskett, 1986

Vervolgens zijn er drie soorten typen dienstverlenende organisaties beschreven; de professionele dienstverlening, de massadienstverlening en de selectiebureaucratie. Afhankelijk van het type dienstverlenende overheidsorganisatie hebben de medewerkers een bepaalde autonomie bij het verlenen van de dienst en wordt er op andere wijze met de cliënt omgegaan. Het organisatietype is dus van invloed op de manier waarop de verbanden in het model van Heskett vorm krijgen. De context en type dienstverlening ziet er in de dienstverleningsdriehoek als volgt uit.



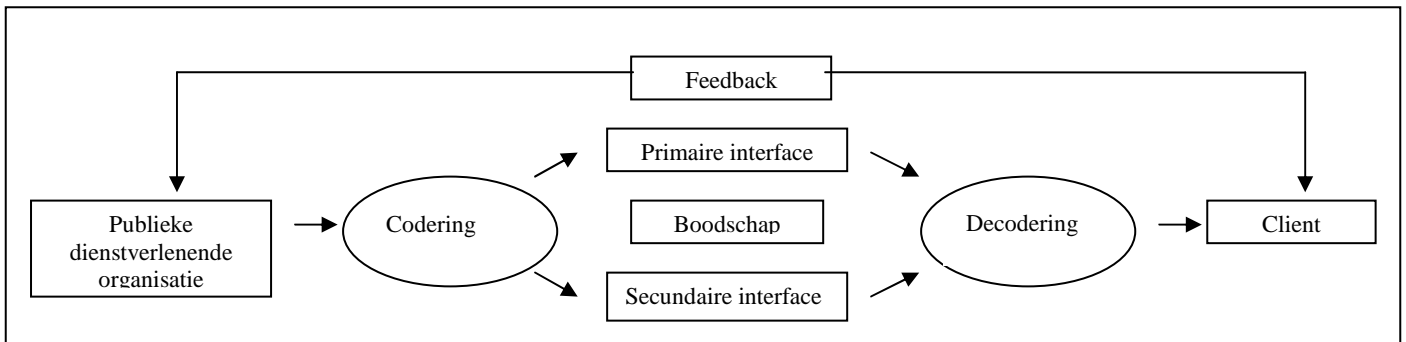
Figuur 3. Typen organisaties in de dienstverleningsdriehoek

De tweede deelvraag was; wat zijn conflictgevoelige contacten? Een contact vindt plaats tussen cliënt en medewerker of cliënt en organisatie binnen de beschreven context van dienstverlenende overheidsorganisaties. Het contact is conflictgevoelig als er sprake is van verschillende individuen met verschillende wensen die een rol spelen in het contact, er daarnaast een bepaalde mate van negatieve interdependentie is, en er tot slot sprake is van een complexe context. Binnen ieder type dienstverlening kan een conflict weer op een andere manier ontstaan en zal er dan ook op een andere manier met conflictgevoeligheid omgegaan moeten worden. Telkens spelen hierbij de 3 I's (de individuen die een rol spelen, de positieve of negatieve interdependentie, het karakter van instituties) een rol.

### § 5.2 VERHOUDING CONFLICTGEVOELIGE CONTACTEN EN INTERFACES

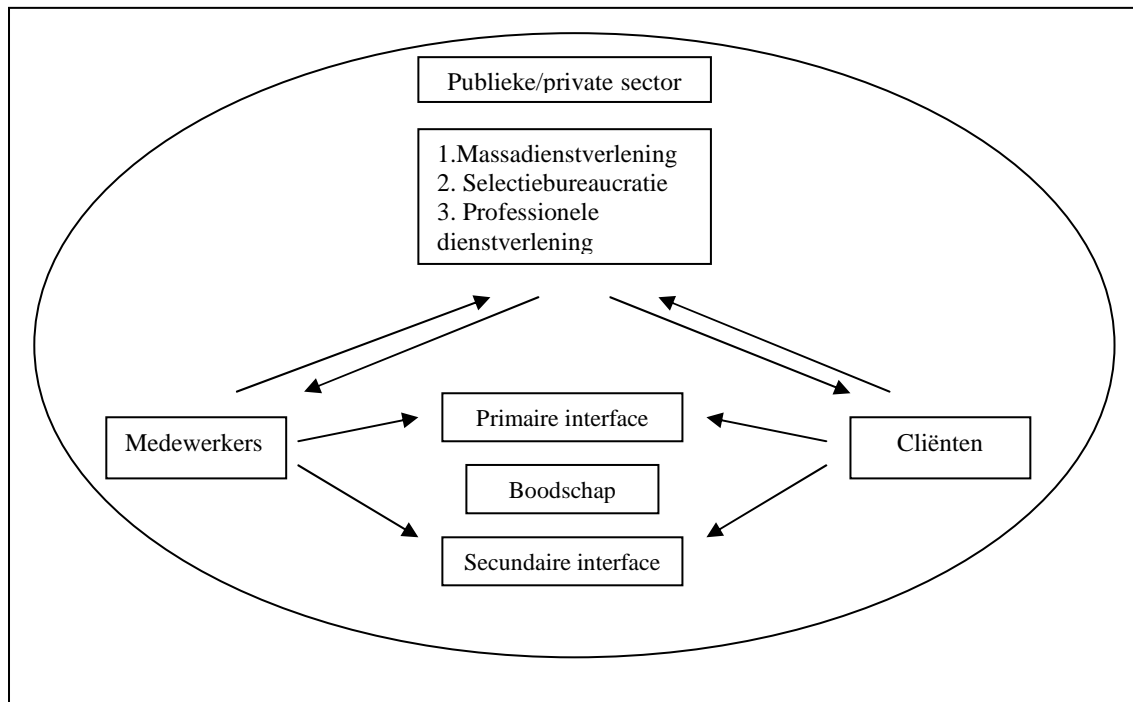
De derde deelvraag was; wat is een interface en welke typen zijn er te onderscheiden? Een interface is een communicatiekanaal tussen mens en organisatie, of tussen mensen onderling. Twee vormen van interfaces zijn te onderscheiden, de primaire en de secundaire interface. Primaire interfaces zijn die kanalen waarmee de cliënt en de organisatie dan wel medewerker

met elkaar communiceren. Secundaire interfaces zijn de aankleding van de primaire interfaces, vanuit de organisatie geïnstrueerd en door de medewerker uitgevoerd. In het communicatieproces tussen de organisatie en cliënt ziet dat er als volgt uit:



Figuur 7. Het communicatieproces tussen publieke dienstverlenende organisatie en cliënt, vrij naar Shannon (1949)

Dit communicatieproces kan vervolgens worden verwerkt in de dienstverleningsdriehoek.



Figuur 8. Interfaces binnen dienstverleningsdriehoek

Vervolgens kwam de vierde deelvraag aan bod; op welke wijze dragen interfaces bij aan de conflictgevoeligheid van de contacten? Bij de keuze voor een interface is het belangrijk dat de rijkheid van de interface past bij de mate van conflictgevoeligheid van het contact. De rijkheid van een interface is: *'the ability to change understanding within a timeframe.'*<sup>147</sup> Het gaat dus om de mogelijkheid binnen een bepaalde tijd, de manier waarop een bepaalde

<sup>147</sup> Daft, 1986, p.560

boodschap wordt begrepen door de ontvanger, bij te stellen. Bij een arme interface is deze mogelijkheid in mindere mate aanwezig. Hoe persoonlijker en minder gestandaardiseerd de interface, des te ‘rijker’ deze is. De keuze voor een interface is uiteindelijk afhankelijk van de context waarin de organisatie opereert. In die context liggen een aantal randvoorwaarden die de keuze voor een interface beperken. Gedacht kan worden aan het type dienstverlening, het juridisch kader, de rol van de politiek, en het beschikbare budget.

### **§5.3 VERHOUDING CONFLICTGEVOELIGE CONTACTEN EN INTERFACES BINNEN DE BELASTINGDIENST**

Voordat de hoofdvraag wordt beantwoord, zijn er drie deelvragen gericht op de Belastingdienst die eerst worden beantwoord.

- Wat zijn conflictgevoelige contacten tussen het Belastingdienst en de cliënt?
- Welke interfaces worden gebruikt in de contacten tussen de Belastingdienst en de cliënt?
- Wat is de relatie tussen conflictgevoelige contacten en interfaces tussen de cliënt en Belastingdienst?

De eerste van de drie deelvragen; wat zijn conflictgevoelige contacten tussen te Belastingdienst en de burger? heeft een tweeledig antwoord. Er is een objectieve conflictgevoeligheid en een subjectieve conflictgevoeligheid. De objectieve conflictgevoeligheid wordt bepaald door de aard en omvang van de dienstverlening. En de subjectieve conflictgevoeligheid bepaald door de 3 I's. Veel klachten lijken te ontstaan door de combinatie van de objectieve en subjectieve gevoeligheid van het contact tussen de cliënt en Belastingdienst en slechte werkprocessen. Deze klachten beginnen veelal als rationeel conflict die door de bejegening van cliënten overloopt in een emotioneel conflict. Conflictgevoelige contacten tussen de Belastingdienst en de cliënt zijn *die* contacten die voor de cliënt emotioneel zijn geworden (een beslissing van de belastingdienst kan grote financiële gevolgen hebben) en door de medewerkers rationeel behandeld worden. Door diverse rolconflicten, zoals beschreven in paragraaf 4.2.1, is het voor de medewerker niet duidelijk hoe de klacht van de cliënt aangepakt kan worden. Het in aanleg rationele conflict escaleert daardoor tot een emotioneel conflict. Als er naast de objectieve conflictgevoeligheid zowel de individuen, als de interdependentie en de instituties conflictgevoelig gebleken zijn in het contact tussen cliënt en medewerker, is er sprake van een conflictgevoelig contact.

De tweede deelvraag aangaande de gebruikte interfaces tussen de Belastingdienst en de cliënt is als volgt beantwoord. Door de Belastingdienst worden er veel arme en gestandaardiseerde interfaces gebruikt. In de praktijk blijkt dat de keuzes van de Belastingdienst voor de primaire

interfaces in hoge mate beïnvloedt worden door een aantal randvoorwaarden in de context van die Belastingdienst. In dit onderzoek zijn vier randvoorwaarden van grote invloed gebleken:

- Politiek bestuur
- Type dienstverlening, het massale karakter van de Belastingdienst
- Financiële voorwaarden
- Juridische randvoorwaarden

Vervolgens is geconstateerd dat de keuze voor de invulling van secundaire interfaces, bij de medewerkers zelf ligt. Door de hoge mate van autonomie hebben medewerkers van de verschillende regio's en kantoren de mogelijkheid om de procedures rondom de primaire interfaces zelf in te vullen. De regio's in het land hebben te maken met verschillende problemen, waardoor niet bij elke regio dezelfde probleemaanpak centraal staat. Echter door de diverse rolconflicten die de medewerkers ervaren is de keuze voor de secundaire interface niet altijd de goede. Gebleken is dat niet iedereen gewend is aan het persoonlijke contact en de persoonlijke benadering van de cliënt. Door de organisatieveranderingen voelen ze zich ondergewaardeerd en zijn ze minder gemotiveerd geraakt. Daarnaast hebben de medewerkers te maken met targets die maken dat de prioriteit niet altijd bij de cliëntbehandeling ligt. Als een medewerker energie en tijd wil steken in de klachtbehandeling van een cliënt is dit door tijdgebrek niet goed mogelijk. De tijd die er is moet besteed worden aan het behalen van de opgelegde targets.

Tot slot is de derde deelvraag beantwoord; wat is de relatie tussen conflictgevoelige contacten en interfaces tussen de cliënt en Belastingdienst? Uit de praktijk blijkt dat de keuze voor een type interface in hoge mate beïnvloedt wordt door de randvoorwaarden die vanuit de organisatiecontext zoals hierboven beschreven, worden opgelegd. Er is geen relatie tussen de keuze voor een type interface en de conflictgevoelige contacten. De keuze voor een passende interface wordt bepaald door de genoemde randvoorwaarden. De keuze voor een secundaire interface echter ligt bij de medewerkers zelf en zij kunnen de primaire interfaces bij een emotioneel conflict verrijken. Met andere woorden: de secundaire interface kan de conflictgevoeligheid van het contact verminderen.

Tot slot ga ik er vanuit dat de aard en de omvang van de dienstverlening de basis voor dit conflictgevoelige contact vormt. Dit is de objectieve conflictgevoeligheid. Door een combinatie van slechte werkprocessen, de subjectieve conflictgevoeligheid en de gekozen arme primaire interfaces ontstaan er rationele klachten. Deze klachten escaleren uiteindelijk door de slechte inzet en invulling van secundaire interfaces in emotionele klachten.

### Samenvattend:

	Conflictkwesitie	Oorzaak	Verklaring
1.	Basis conflict	Aard en omvang dienstverlening is de objectieve conflictgevoeligheid.	Dit komt door de monopoliepositie en het massale en onpersoonlijk karakter van de dienstverlening.
2.	Rationele klachten	Conflict gevoelige contacten (subjectieve conflictgevoeligheid) in combinatie met slechte werkprocessen en arme primaire interfaces.	Nieuwe taken, bezuinigingen, regel is regel zorgen voor slechte werkprocessen. De randvoorwaarden bepalen de keuze van de primaire interfaces.
3.	Escalatie van rationale klachten naar emotionele klachten	Slechte inzet secundaire interfaces	Medewerkers zijn niet gewend aan contact, ze hebben andere prioriteiten (targets) en zijn niet gemotiveerd. Daarbij beperkt het politieke klimaat (regel is regel) de discretionaire ruimte om de secundaire interface vorm te geven.

### **§5.4 BEANTWOORDING VAN DE CENTRALE VRAAGSTELLING**

In deze scriptie stond de volgende vraagstelling centraal:

***“Op welke wijzen kunnen conflictgevoelige contacten tussen het Belastingdienst en de cliënt georganiseerd worden ten einde conflicten te minimaliseren?”***

Ten einde de kans op conflicten te minimaliseren is het zaak het contact tussen de medewerker en cliënt minder conflictgevoelig te maken. Omdat de inzet van primaire interfaces een redelijk vast gegeven vormt, zal vooral gewerkt moeten worden aan de verrijking van de secundaire interfaces. Immers de manier waarop de medewerker door gekozen taalgebruik communiceert, met een primaire interface zoals in een brief, is van invloed op de interpretatie van de boodschap door de cliënt. Hoe persoonlijker het type conflict is dat kan ontstaan, hoe rijker de gewenste interface moet zijn teneinde het uitmonden van dit contact in een emotioneel conflict te voorkomen. Daarom is het belangrijk dat de manier waarop de secundaire interfaces vorm worden gegeven begrijpelijk en helder zijn.

In de ‘escalatiethese’ komt naar voren dat de basis voor een conflict al gelegd is in de aard en omvang van de dienstverlening. Hier is weinig aan te veranderen. Belasting moet betaald worden en alle burgers hebben met de dienst te maken. Vervolgens ontstaan er door de combinatie van objectieve conflictgevoeligheid, subjectieve conflictgevoeligheid, slechte werkprocessen en arme primaire werkprocessen rationale klachten.



Zoals ik heb aangegeven in paragraaf 2.1.2 en 2.1.3 zijn de kenmerken van de publieke context en het karakter van de Belastingdienst, relevant voor de keuze van een primaire interface. Hierin beschreef ik dat vanuit deze context randvoorwaarden worden gesteld die de keuze voor een bepaald type interface ernstig beperken:

- Politiek bestuur
- Type dienstverlening, het massale karakter van de Belastingdienst
- Financiële voorwaarden
- Juridische randvoorwaarden

Er vanuit gaande dat deze randvoorwaarden een continue factor zijn en die niet aangepast kunnen worden, en het belangrijk is om te onthouden dat door de aard en omvang van de dienstverlening, de objectieve en de subjectieve conflictgevoeligheid, slechte werkprocessen en arme primaire interfaces klachten over de Belastingdienst nooit uitgebannen kunnen worden, moet er gekeken worden naar het optimaliseren van conflictgevoelige contacten binnen deze randvoorwaarden. En ondanks het gegeven dat de primaire interfaces niet ideaal zijn voor het opvangen van de objectieve en subjectieve conflictgevoeligheid en ondanks het bestaan van slechte werkprocessen, kunnen secundaire interfaces worden ingezet om de kans op conflicten te minimaliseren. Wanneer een medewerker naast de juridische verantwoording van de beslissing ook een heldere uitleg geeft van die beslissing en de gevolgen daarvan, wordt een arme primaire interface, middels de secundaire interface toch rijk ingekleed. Op deze manier wordt er voorkomen dat de klacht escaleert en emotioneel van aard wordt.

Publieke organisaties krijgen in hun bestaan regelmatig te maken met conflicten tussen de burger en hun organisatie. De afgelopen jaren zijn conflicten tussen overheid en burger toegenomen. De conflictgevoeligheid van publieke dienstverlenende organisaties wordt steeds groter. Dit heeft meerdere oorzaken. De burger wordt mondiger, calculerender en kritischer ten opzichte van de overheid. De burger heeft steeds meer eisen waaraan de dienstverlenende overheidsorganisatie moeten voldoen. En bovendien zijn overheidsorganisaties afgelopen jaren enorm gegroeid. Met deze schaalvergroting neemt de kans op meer anonieme contacten toe, en hoe anoniemer de contacten, hoe groter de kans op conflict. Doordat burgers kritischer worden ten op zichte van publieke organisaties is het belangrijk om het contact tussen die twee zo goed mogelijk te laten verlopen.

Recente ontwikkelingen binnen de Belastingdienst wijzen erop dat ze bezig zijn om dit contact te verbeteren en de problemen die de klachten veroorzaken aan te pakken. Het zijn vooral de secundaire interfaces die in ontwikkeling zijn. De primaire interfaces blijven hetzelfde maar worden doormiddel van secundaire interfaces rijker ingekleed. Een belangrijke

stap die de Belastingdienst hierin heeft genomen, is het opnieuw centraal stellen van de burger. Op centraal niveau wordt er gewerkt vanuit een nieuwe benadering waarbij de Belastingdienst op de stoel van de burger zit. Bij het schrijven van brieven wordt gewerkt aan, in plaats van het uitgangspunt; het wantrouwen in de burger, het vertrouwen in de burger als uitgangspunt te nemen. Ook heeft de Belastingdienst centraal een aantal maatregelen genomen, met de bedoeling het aantal klachten te verminderen over, in het bijzonder de dienst Toeslagen. Klachten die gingen over het uitblijven van een reactie op een eerdere klacht, hebben geleid tot de inzet van tijdelijk 80 extra medewerkers om de achterstand bij te werken. Daarbij is gebleken dat in het geval van de zorg-, huur-, en kinderopvangtoeslag de burger vaker behoefte heeft aan hulp bij het invullen van het aanvraagformulier, Daarom werkt de Belastingdienst nu samen met de zogenaamde Hulp- en informatiepunten (HIP's) van gemeenten. Medewerkers van deze HIP's worden ingezet om de burger zo goed mogelijk te helpen met hun problemen bij het invullen van de aanvraagformulieren.

Daarnaast worden ook op regionaal niveau initiatieven genomen om klachten te verminderen. De pilot in de regio Noord om bezwaarschriften te digitaliseren is hier een goed voorbeeld van. Tevens proberen ze in de regio Rijnmond bij het ontvangen van een bezwaarschrift persoonlijk contact te leggen om de burger gerust te stellen en zekerheid te geven. Op die manier zou je klachten kunnen voorkomen. Omdat regio's verschillen ten opzichte van elkaar, bestaan er verschillen in hoe problemen door middel van secundaire interfaces opgelost worden.

De betrekkelijke arme primaire interfaces zorgen, door middel van rijkere secundaire interfaces, voor veel helderder en duidelijker informatie. De boodschap wordt hierdoor niet minder conflictgevoelig en het contact tussen de Belastingdienst en burger zal in de basis altijd conflictgevoelig zijn. Op het moment dat door de helderheid van de boodschap er meer duidelijkheid en minder onzekerheid ontstaat voor de cliënt, kán daarmee de kans op conflict worden verkleind.

## **§ 5.5 AANBEVELINGEN**

In deze paragraaf zullen aanbevelingen volgen die op meerdere personen en organisaties gericht zijn.

### **Medewerkers**

De medewerkers hebben een beperkte discretionaire ruimte om het contact met de cliënt zelf te bepalen. Door de aarde en omvang van de dienstverlening, de objectieve en de subjectieve conflictgevoeligheid, slechte werkprocessen en arme primaire interfaces zullen klachten over de Belastingdienst nooit uitgebannen kunnen worden. Om deze klachten in de hand te houden is het belangrijk dat er wel gewerkt wordt aan een soepelere klachtenafhandeling.

Medewerkers moeten initiatief kunnen nemen en voor rijke secundaire interfaces kiezen, Zoals cliënten bellen en direct van feedback voorzien, om de arme primaire interfaces op te vangen. Uit interviews is gebleken dat fouten maken mag! Op deze manier wordt de discretionaire vrijheid van medewerkers vergroot en daarmee ook de flexibiliteit richting de cliënt.

### **De organisatie**

Allereerst zullen de werkprocessen op orde gebracht moeten worden. Hiermee is de Belastingdienst al druk bezig wetende dat de problemen rond de werkprocessen niet direct opgelost kunnen worden. Wel kan de Belastingdienst opener zijn over hun fouten naar de cliënten. Erkennen van een gemaakte fout kan het begrip voor die fout vergroten, dit kan leiden tot minder klachten. Een initiatief zoals de excuusbrief is hier een goed voorbeeld van. Wellicht dat de excuusbrief in een andere kleur envelop verstuurd kan worden. Hiermee vermijdt je dat de brief niet open gemaakt wordt omdat men bang is dat het een slecht bericht is van de Belastingdienst.

Daarnaast zou vanuit de Belastingdienst gewerkt kunnen worden aan duidelijke en heldere communicatie naar de medewerkers. Geef duidelijk aan dat niet alles met de *'regel is regel'* instelling afgehandeld moet worden, maar dat *'fouten maken mag'* en het *'beter is een fout antwoord te geven dan helemaal geen antwoord'*. Daarbij wetende dat een publieke organisatie nooit bij voorbaat kan zeggen dat regels geen regels zijn; als burgers en iedereen zich aan de regels moeten houden zal dat ook onverminderd gelden voor publieke dienstverlenende organisaties zoals de Belastingdienst. Waar het omgaat, is dat de regeltoepassing slim moet gebeuren waarbij het resultaat niet uit het oog verloren wordt, en dat het ontstaan van conflicten daarin gereduceerd moet worden. Hier zou meer ruimte voor gecreëerd worden om hiermee de discretionaire ruimte van de medewerkers te vergroten. Wellicht krijgen ze dan meer zekerheid bij het maken van de keuze voor een rijkere secundaire interface. Zij kunnen dan de secundaire interfaces verrijken en daarmee de kans op emotionele conflicten verkleinen.

Omdat de Belastingdienst een enorme organisatie is, is het onmogelijk om centraal gestuurde regelgeving op te leggen over hoe die secundaire interfaces ingevuld zouden moeten worden. Probeer daarom regio's en daarmee hun medewerkers uit te blijven dagen in het ontwikkelen van processen van secundaire interfaces om klachten te minimaliseren. Prikkel ze om na te denken over hoe je de secundaire interfaces aankleedt op een manier die binnen een desbetreffende regio past. Geef ze de ruimte en vooral vertrouwen om eigen procedures te ontwikkelen. Door ruimte en vertrouwen te geven, kan werknemers het gevoel gegeven

worden dat ze gewaardeerd worden door de organisatie. Hierdoor kunnen gemotiveerdere werknemers ontstaan die willen nadenken over een goede aanpak van klachtbehandeling.

Als laatste zou de Belastingdienst meer druk kunnen uit oefenen op het politieke bestuur en het heersende klimaat, om de regels rondom de randvoorwaarden van de primaire interfaces te verruimen. Ook hiermee geef je de medewerkers meer ruimte rijkere interfaces te gebruiken en ontstaat er minder weerstand die uitmondt in emotionele conflicten en klachten. Om druk uit te oefenen zou de Belastingdienst haar krachten kunnen bundelen samen met andere publieke dienstverlenende organisaties. Dit onderzoek heeft ook bij drie grote publieke dienstverlenende organisatie, IND, UWV en de Belastingdienst, plaatsgevonden. Ook zij hebben te maken met randvoorwaarden die hun keuze voor primaire en secundaire interfaces beperken. Samen en met andere organisaties zouden ze op zoek kunnen gaan naar mogelijkheden om de randvoorwaarden op de rekken. En zo samen in de toekomst kijken en de burger meer duidelijkheid en zekerheid te bieden.

### **Het politieke bestuur**

Geef meer ruimte aan de Belastingdienst door minder te hameren op *'regel is regel'*. Er zou gekeken kunnen worden naar manieren om de randvoorwaarden te verruimen ten einde het contact tussen de cliënt en Belastingdienst te optimaliseren. Als er meer geld vrijkomt voor de Belastingdienst kunnen er ook rijkere primaire interfaces ingezet worden, of kunnen er meer medewerkers aangenomen worden. Hierdoor komt er meer ruimte en tijd voor het invullen van een rijke secundaire interface.

Niet alleen de staatsecretaris en de minister van Financiën zijn hiervoor verantwoordelijk. Ook de volksvertegenwoordiging zou haar verantwoordelijkheid moeten nemen door meer vanuit de burger te denken. Zij vertegenwoordigen immers ook de vele burgers die conflicten hebben met publiek dienstverlenende organisatie. En dat aantal conflicten loopt nu alleen maar op. Focus ook op de burger en niet alleen op de regels.

## 6. REFLECTIE

Als allerlaatste wil ik nog terugblikken op het proces wat afstuderen heet. Hierin ben ik van mijn rol als onderzoeker heel bewust geweest. In interviews merkte ik dat het heel belangrijk is om neutrale, maar soms wel sturende, vragen te stellen om het antwoord van de respondent niet te beïnvloeden. Op die manier wilde ik mijn inbreng tijdens het interviewen zo veel mogelijk minimaliseren om de respondenten vrijuit de gelegenheid te geven hun meningen te geven. De resultaten van het onderzoek zijn op basis van deze interviews en het theoretisch kader gebaseerd. Op deze manier zijn subjectieve met objectieve informatie en theorie gecombineerd om de betrouwbaarheid van de resultaten te vergroten.

Gezien de opgedane kennis aan het begin van dit scriptieproces, is het van belang aan te kaarten dat ik gehandeld heb op basis van mijn eigen interpretatie. Dat wil zeggen dat ik mij er van bewust ben dat ik vanuit mijn eigen referentiekader heb gehandeld en dat ik de resultaten volgens datzelfde kader heb geïnterpreteerd. Omdat ik me hiervan bewust was, heb ik geprobeerd zoveel mogelijk mijn ideeën en hersenspinsels te delen met anderen. Op die manier zijn meerdere malen mijn stellige en vaak subjectieve meningen, objectiever geworden en beter onderbouwd.

Het schrijven van een scriptie is geen gemakkelijk proces. Met drie studenten beginnen aan een scriptie is heel prettig. Je hebt steun aan elkaar en kan samen verschillende ideeën met andere achtergronden belichten. Op het moment dat je alleen verder moet kan dit heel lastig zijn omdat je alleen nog maar op jezelf aangewezen bent. Het kost tijd om de stof die je samen ontwikkeld hebt je eigen te maken en toe te passen op je eigen onderzoek en organisatie. Mocht zich in de toekomst een situatie als deze voordoen zal ik eerder beginnen met het individuele proces. Daardoor heb je meer tijd om een eigen draai aan het onderzoek te geven en binnen de gegeven tijd klaar te zijn.

Op het moment dat ik individueel verder moest werd snel duidelijk dat ik het moeilijk vind om grote stukken tekst duidelijk en helder te ordenen. Daarbij is mijn manier van schrijven niet altijd duidelijk en kan dat de lezer negatief beïnvloeden. Dit is zeg maar de secundaire interface van mijn scriptie! Uiteindelijk is er lang gesleuteld om het naar genoeg van mijn lezers maar vooral naar genoeg van mijzelf af te krijgen. Ik heb hier belangrijke lessen uitgetrokken waar ik in de toekomst veel aan zal hebben. Het schrijven en ordenen van grote stukken tekst zal door dit leerproces punten zijn waar ik goed op zal letten en aandacht aan zal geven. Mijn keuze om niet net over het randje af te studeren maar er een degelijk resultaat van te maken en iets langer door te gaan is er een waar ik trots op ben!

## LITERATUURLIJST

- Aa, W. van der, Elfring, T., *Management van dienstverlenende bedrijven*, Academic Service, Schoonhoven, 1996
- Allison, G., Public and Private management, in Shafritz & Hyde, *Classic of Public Administration*, Berooks/Cole, 1992, pp. 457-47
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, Theunissen, J., *Basisboek Kwalitatief Onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Stenfert Kroese, Groningen/Houten, 2005
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, *Basisboek Methoden en Technieken: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, Stenfert Kroese, Groningen/Houten, 2001
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, Kalmijn, M., *Enquêteuren en gestructureerd interviewen: praktische handleiding voor het maken van een vragenlijst en het voorbereiden en afnemen van gestructureerde interviews*, Educatieve Partners Nederland, Groningen/Houten, 2000
- Belastingdienst, *Beheersverslag Belastingdienst 2006*, 2006
- Belastingdienst, *Jaarverslag Belastingdienst 2006*, 2006
- Belastingdienst, *Fiscale Monitor 2006*, 2006
- Bovens, M.A.P., *Openbaar Bestuur: beleid, organisaties en politiek*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2001
- Daft, R.L., Lengel, R.H., Organizational Information Requirements, Media Richness and Structural Design, *Management science*, May 1986, 32 (5) pp: 554-571
- Dreu, C.K.W. de, *Bang voor conflict; de psychologie van conflicten in organisaties*, Koninklijke van Gorcum, Assen, 2005
- Freidson, E., *Professionalism Reborn*, Polity, Cambridge, 1994
- Gastelaars, M., *Humand Service in veelvoud: een typologie van dienstverlenende organisaties*, 2000 B.V. Uitgeverij SWP, Amsterdam, 1997
- Gastelaars, M., *Excuses voor het ongemak: de vele gevolgen van klantgericht organiseren*, 2000 B.V. Uitgeverij SWP, Amsterdam, 2006
- Giebels, Ellen, Euwema, Martin, *Conflictmanagement: analyse, diagnostiek en interventie*, Wolters- Noordhoff, Groningen, 2006
- Grönroos, C., *Service Management and Marketing*, Lexinton Books, 1990
- Heskett, J.L., *Managing in the Service Economy*, Harvard Business School Press, 1986

- Hood, Ch., A public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 1991, pp. 3-19
- Janssen, O., *Hoe interdependentie motiveert tot conflictgedrag*, Proefschrift Groningen, 1994
- Keuning, D., Eppink, D.J., *Management & organisatie: theorie en toepassing*, Educatieve Partners Nederland, Houten, 2000
- Kruchten, J.M., *De fiscale monitor; Klantonderzoek bij de Nederlandse Belastingdienst*, 2001
- Ministerie van Algemene Zaken, *Uitgangspunten Overheidscommunicatie*, Den Haag, Rijksvoorlichtingsdienst, 2004
- Mintzberg, H., Managing Government, Government Managing, *Harvard Business Review*, May June 1998, pp. 75-83
- Moe, R.C., Exploring the Limits of Privatization, in Shafritz & Hyde, *Classic of Public Administration*, Brooks/Cole, 1992, pp. 539-549
- Nationale ombudsman, *De maakbare overheid; verslag van de Nationale ombudsman over 2005*, Den Haag, 2006
- Nationale ombudsman, *'Regel is regel'; verslag van de Nationale ombudsman over 2006*, Den Haag, 2007
- Nationale ombudsman, *Van aanslag naar toeslag; over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst*, Den Haag, 2006
- Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Coutinho, Bussum, 2004
- Noordegraaf, Meijer, *Voorstel bijdrage 25 jaar ombudsman, 2007*, in 25 jaar Nationale ombudsman, Den Haag, 2007
- Oetzel, J.G., Ting- Toomey, S., *The SAGE handbook of conflict communication: integrating theory, research, and practice*, Thousand Oaks: Sage Publications, 2006
- Osborne, D., Gaebler, T., in Shafritz & Ott, *Classics of Organization Theory*, ch. 43, pp. 523-537
- Shannon, C.E., Weaver, W., *The Mathematical Theory Of Communication*, The University of Illinois Press, Urbana, 1949
- Tonkens, E.H., *Mondige burgers, getemde professionals*, NIWZ, Utrecht, 2003
- Velde, E.G., van der, Jansen, P.G.W. & Telting, I., *Bedrijfswetenschappelijk onderzoek. Van probleemstelling tot presentatie*. Baarn: Uitgeverij Nelissen, 2000
- Voigt, R., Spijker, W. van (red.), *Spelen met betekenis: verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid*, Koninklijke van Gorcum BV, Assen, 2003

- Wilensky, H.L., The Professionalization of everyone, *American Journal of Sociology*, 1964, 70 (2): 137-158