

Belastingambtenaren & New Public Management

Attitudeverandering binnen de Belastingdienst

Arthur van Lohuijzen (3276546)

Leerkring bestuur en beleid

Bachelorscriptie

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap

Universiteit Utrecht

Begeleidster: Aline Bos Msc

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Voorwoord	3
Managementsamenvatting.....	5
I. Inleiding.....	6
1.1 Puzzel.....	6
1.2 Achtergrond	7
1.3 Probleemstelling.....	10
1.4 Relevantie	11
1.5 Leeswijzer.....	12
II. Theoretisch kader	14
2.1 Publiek versus privaat en overheid versus markt	14
2.2 Een verdere verkenning van het New Public Management	16
2.3 Wat wordt er verstaan onder attitude?	17
2.3.1 Definiëring.....	17
2.3.2 Ambtstrouw.....	18
2.3.3 Public Service Motivation	20
III. Methoden en technieken	24
3.1 Datacodering en -analyse	24
3.2 Respondenten	24
3.3 Operationalisatie	26
3.3.1 Het verschil tussen publiek en privaat.....	26
3.3.2 New Public Management.....	26
3.3.3 Attitude	27
IV. Bevindingen.....	29
4.1 Hoe ervaren belastingambtenaren de invloed van New Public Management?	29
4.1.1 Ethiek, wettelijke kaders en dienstverlening	29
4.1.2 Bedrijfsmatigheid en resultaatgerichtheid	31
4.1.3 Klantgerichtheid.....	33
4.1.4 Prikkelers voor efficiëntie en effectiviteitverhoging	34
4.1.5 Conclusie	35
4.2 Hoe kenmerken en beoordelen belastingambtenaren hun attitude?	37
4.2.1 NPM: gewenst of niet?	37
4.2.2 “... <i>Ask what you can do for your country.</i> ”	38
4.2.3 Baanzekerheid en loopbaanontwikkeling	39
4.2.4 Conclusie	40
V. Conclusie.....	42
Literatuur	45

Voorwoord

De oorsprong van dit onderzoek is tot mijn lichte schaamte redelijk tendentiekus en lastig te herleiden en is opgebouwd uit een mix van feiten en mijn eigen fantasie. Enkele maanden voordat ik aan mijn scriptie begon las ik op Teletekst een artikeltje over twee schoolhoofden die waren gearresteerd wegens fraude. Dat artikel en het bijhorende verhaal heb ik helaas niet weer kunnen vinden toen ik eenmaal met het onderzoek begon. De essentie van het verhaal was dat de schoolhoofden frauduleus bezig waren geweest ten einde hun school financieel te bevoordelen. Het verbaasde me dat ze de wet overtraden zonder er zelf beter van te worden. Alles ten bate van de school. Het deed me ook denken aan corruptie binnen het bedrijfsleven dat de betrokken bedrijven ten goede komt. Waren de schoolhoofden in kwestie hun scholen als een onderneming gaan zien en waren ze bereid om hun baas; de overheid, te belazeren om die onderneming te doen bloeien? Waren ze zo losgeweekt van de overheid dat ze haar zouden oplichten?

Natuurlijk stond dit verhaal voor mij in de schaduw van een groter thema dat al lange tijd speelt. De introductie van het marktdenken binnen de overheid en de mogelijk gevolgen die dit heeft. Kunnen ambtenaren zich nog wel identificeren met hun publieke taak als de omgeving waarin ze werken steeds meer op een bedrijf begint te lijken?

Toevalligerwijs werd ik vlak voor de afronding van dit onderzoek geconfronteerd met het jaarverslag van de Raad van State, dat een uitstekende maatschappelijke relevantie bleek te bieden. Het was alsof Herman Tjeenk Willink en de zijnen mijn gedachten hadden gelezen. De Raad vreesden een vervaging van het unieke karakter van de staat en haar ambtenaren. Wat onderscheidt de overheid straks nog van de markt?

Ik hoop dat de resultaten van mijn onderzoek een waardevolle, maar bescheiden, bijdrage kunnen leveren aan de discussie, of periode van herbezinning, die in de komende maanden en misschien zelfs jaren gevoerd zal worden. Graag voeg ik daar mijn eigen mening aan toe, omdat ik die in dit onderzoek te allen tijde achterwege heb geprobeerd te laten. Ik heb ambtenaren binnen de Belastingdienst bevroegd en hun antwoorden genoteerd en naast elkaar gelegd. De overeenkomsten tussen hun meningen dragen de conclusies in deze bachelorscriptie. De ambtenaren hebben hun mening dus alvast geleverd, met mij als doorvoerkanaal dat er structuur in aanbracht.

Dit alles was niet mogelijk geweest zonder de hulp van vele anderen. In de eerste plaats wil ik Gert Brink en Arjan van Lohuizen (zonder j) bedanken voor het luisterende oor dat ze me boden toen zoveel overheidsorganisaties weinig ontvankelijk waren en omdat ze zich door mij lieten overtuigen dat de Belastingdienst een uitstekende casus voor mijn vraagstuk zou zijn. Arjan heeft me vervolgens bij alle respondenten geïntroduceerd en naar mijn specifieke wensen geluisterd, waardoor het mij weinig moeite kosten om afspraken te maken met de meest geschikte respondenten. Hij bracht me ook in aanraking met het interessante verschil tussen de Centrale Administratie en de BelastingTelefoon; een verschil dat direct raakt aan New Public Management en een illustratieve casus opleverde.

Daarnaast wil ik Leo de Haas van de Politie Rotterdam-Rijnmond bedanken voor zijn medewerking, ook al heeft het contact door omstandigheden geen vruchten gedragen.

Mijn dank en die van mijn medestudenten gaat uit naar Aline Bos, een scriptiebegeleidster die de uitdaging aangaat om een theoretische discussie te voeren via de e-mail en om tegelijkertijd een enthousiaste tafelgenoot te zijn. Naast haar wil ik ook mijn dank uitspreken tegenover alle USBO medewerkers die mij het gevoel gaven dat ik de goede keuze had gemaakt door voor deze studie te kiezen. Ik had niets anders willen doen.

Als laatste bedank ik mijn familie en vrienden, die in een dankwoord van mij nooit mogen ontbreken. Ambtenaren mogen dan te boek staan als loyaal, ik mag mezelf gelukkig prijzen met zulke trouwe makers, goede ouders en een geweldige jonge broer. Ik ben benieuwd naar zijn bachelorscriptie, wanneer die ook mag komen.

Een voorwoord dreigt regelmatig te eindigen als een sentimenteel en langdradig dankwoord, daar wil ik hier niet mee afsluiten. Ik heb in dit voorwoord de vrijheid genomen iets meer van mezelf te tonen; met de scriptie die nu volgt wilde ik vooral een degelijk stuk werk afleveren. Het gevoel overheerst gelukkig dat ik een stukje eigen kennis heb vergaard. Zoals een onderwijzer kan lesgeven en een timmerman kan timmeren, zo kan ik nu iets vertellen over New Public Management en de invloed die dat heeft op de attitude van de belastingambtenaar. Voor iemand die geen concrete beroepsopleiding heeft gedaan, is dat zeer belangrijk.

Managementsamenvatting

New Public Management (NPM) is een vorm van publiek management die zich kenmerkt door resultaatgerichtheid en bedrijfsmatig werken. De achterliggende gedachte van dit NPM is dat met de invoering van prestatiemeting en –beloning, managementkenmerken uit de private sector, de overheid efficiënter en effectiever met haar mensen en middelen om kan gaan. Dit maakt de overheid transparanter en klantgerichter. De vraag die in dit onderzoek is gesteld is: *Hoe beïnvloedt het NPM de attitude van de belastingambtenaar?*

Ambtenaren begrijpen de introductie van NPM strategieën in de Belastingdienst en zijn zich bewust van een veranderende omgeving waarin media-aandacht, een mondige burger, de vergrijzing en de voortschrijdende technologie vragen om een slagvaardige en transparante overheid. Ze nemen waar dat de organisatie bedrijfsmatiger, resultaatgerichter en klantvriendelijker wordt.

Daarnaast kunnen ze kenmerken noemen die de overheid, en de Belastingdienst in het bijzonder, van de private sector blijven onderscheiden. Streven naar compliance, het strikt naleven van wet- en regelgeving en het vooropstellen van het publieke belang blijven een belangrijk deel uitmaken van de ambtelijke attitude.

Andere klassieke ambtenarenkenmerken, zoals het ambiëren van een lange overheidsloopbaan en de garantie van baan zekerheid, worden in een nieuwe vorm gegoten. Talloze ontwikkelingsmogelijkheden binnen de Belastingdienst zorgen ervoor dat jonge ambtenaren binnen de dienst willen doorgroeien. Baan zekerheid is minder vanzelfsprekend en neigt steeds meer naar een private aanpak. Herplaatsing is echter veelvoorkomender dan ontslag.

Ambtenaren verliezen een deel van hun traditionele vrije rol en ambtelijke autoriteit. Dit verschilt in grote mate per afdeling. De BelastingTelefoon is meer volgens private managementprincipes ingericht dan de Centrale Administratie.

NPM beïnvloedt de attitude van de ambtenaar, maar niet dusdanig dat die attitude een weerspiegeling is van de fundamentele gedachte achter het NPM dat overheid en markt op eenzelfde wijze gestuurd kunnen worden. Er blijft sprake van een onderscheidende ambtelijke attitude in een overheidsomgeving die zich onderscheidt van, maar wel laat beïnvloeden door, de private sector.

I. Inleiding

1.1 Puzzel

Werken in de publieke sector was vijftig jaar geleden een vak apart. De Weberiaanse ambtenaar kenmerkte zich door loyaliteit aan zijn verantwoordelijke minister, de hiërarchische lijn tussen hen garandeerde een efficiënt en effectief overheidsapparaat (Meijer, 2005). Nog onderscheidender aan de ambtenaar was misschien wel zijn attitude. Deelnemers aan het private zakenleven waren ondernemend van aard en konden gestimuleerd worden door hogere beloningen of het binnenhalen van grotere orders. De overheidsdienaar daarentegen ontleende zijn arbeidsethos aan zijn missie en hechtte aan zijn baan zekerheid en de burgers die hij onderwees, verzorgde of beschermde.

In hoeverre staat dat beeld van de loyale en ideële overheidsdienaar nog overeind in de huidige tijd? Die vraag kunnen we stellen in het licht van de ontwikkelingen in de publieke sector van de afgelopen decennia.

De doelstellingen die de overheid formuleert moeten doeltreffende en doelmatig zijn. Dat betekent dat de doelstellingen ook werkelijk worden bereikt en met zo min mogelijk middelen. Die strevens komen overeen met de eisen die binnen het bedrijfsleven aan doelgerichtheid worden gesteld. Die gelijkens tussen overheid en bedrijfsleven uit zich steeds prominenter in de vorm van New Public Management (NPM). Een vorm van publiek management die zich kenmerkt door resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken, publiek ondernemerschap en concurrentie ('t Hart e.a., 2007). De achterliggende gedachte van dit NPM is dat met de invoering van prestatie meting en – beloning de overheid efficiënter en effectiever met haar mensen en middelen om kan gaan. Er zit wel een verschil in gradatie van NPM over de gehele publieke sector gezien. Gemeenten passen het NPM model minder rigide toe dan sectoren als de gezondheidszorg, de rijksoverheid en de sociale zekerheidsinstellingen (Verbeeten, 2005).

Een uiterste van het bedrijfsmatigere werken van de overheid is het privatiseren van nutsbedrijven in de energievoorziening, de post en het openbaar vervoer en de opkomst van hybride organisaties, maar er zijn ook voorbeelden te noemen die dicht bij de overheid en de semioverheid liggen. Als je spreekt met mensen die werkzaam zijn in het onderwijs zullen ze zich verwonderen over de komst van een public relations persoon op school. Lijsten die

ziekenhuizen en scholen met elkaar vergelijken en zo het gedrag van burgers beïnvloeden zijn de mensen niet meer vreemd.

Kan de ambtenaar van vijftig jaar geleden nog wel bestaan in deze wereld? Zonder enige twijfel is de ambtenaar in de publieke sector van aard veranderd, zoals iedere Nederlander zich heeft aangepast aan de moderne tijd. Maar het blijft de vraag in hoeverre de attitude van loyaliteit en idealisme overeind blijft en in welke mate de houding van een resultaatgerichte ondernemer deze attitude versterkt of bedreigt.

Deze vragen hebben ook politieke en ethische implicaties. Wat moet de overheid in de 21^e eeuw zijn, hoe moeten ambtenaren in de publieke sector zich tegenover de burger opstellen? Die vraag wordt al sinds het einde van de negentiende eeuw subjectief beantwoord en is het onderwerp van een politieke discussie tussen voor- en tegenstanders van de 'nachtwakersstaat'; de overheid moet wel of niet zich beperken tot orde en veiligheid en de rest aan de markt overlaten. Een wetenschappelijk antwoord op deze vraag is daarom niet mogelijk.

Hoe ambtenaren hun gedrag aanpassen aan de hand van bedrijfsmatige ontwikkelingen kan echter wel worden onderzocht. Het proces van resultaatgerichtheid, klantgerichtheid en ondernemerschap is nog steeds gaande en is nog steeds onderwerp van discussie. Wat vinden ambtenaren van dit proces? Kunnen ze de burger beter van dienst zijn en merken ze dat hun houding ten opzichte van het werk verandert? Die vragen zullen de opmaat zijn naar de deelvragen van dit onderzoek.

NPM heeft een nieuw soort overheid geïntroduceerd. Een overheid die resultaatgericht is en de kunst afkijkt van het bedrijfsleven. In dit onderzoek zal worden bestudeerd wat dit betekent voor het gedrag van een ambtenaar in de publieke sector. Wat voor een mens is de moderne overheidsdienaar?

1.2 Achtergrond

De Belastingdienst geldt als één van de oudste overheidsinstellingen die er zijn en ook als één van de meest 'pure' publieke organisaties. De Belastingdienst heft belastingen op particulieren en ondernemers langs de lijnen die er in de politiek worden uitgezet om de welvaart in Nederland te verdelen. Met het opgehaalde geld worden verschillende overheidsuitgaven bekostigd.

De puurheid van de belastingdienst is dus een gevolg van de nauwe banden met de politiek en de rijksoverheid. De dienst is onderdeel van het Ministerie van Financiën, dat rechtstreeks verantwoording verschuldigd is aan de volksvertegenwoordiging; de wetgever. De wetgever heeft met betrekking tot de dienst twee hoedanigheden:

- het vaststellen van de begroting en, in het verlengde daarvan, de kosten en opbrengsten die de belastingdienst genereert controleren en
- het vaststellen van belastingwetten, binnen de Nederlandse rechtsbeginselen.

De eerste hoedanigheid raakt voor een deel al aan het onderwerp van dit onderzoek: New Public Management. Bij de kosten en opbrengsten analyse zijn bedrijfsmatige indicatoren als doelmatigheid en doeltreffendheid (efficiëntie en effectiviteit) van essentieel belang (Van Kommer e.a., 1995). De hoedanigheden van de wetgever worden rechtstreeks vertaald in de permanente taakopdracht van de belastingdienst:

De belastingdienst voert de wetgeving die hem is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit en streeft in zijn handelen naar handhaving van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dienstverlening aan en respect voor het publiek zijn aan het handelen onlosmakelijk verbonden.

In deze taakopdracht schuilt niet alleen het hart van de aanpak die de Belastingdienst kiest, maar ook de rode draad die door dit onderzoek loopt: doeltreffend en doelmatig handelen, de wet- en regelgeving binnen de overheid die een kader vormt voor dat handelen van de dienst en de optimale dienstverlening aan de burger. NPM raakt aan al deze thema's, die stuk voor stuk op gespannen voet met elkaar kunnen staan en elkaar kunnen versterken. Toenemende doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen leiden tot het sneller en duidelijker communiceren van de belastingaangifte aan de belastingplichtige, tegelijkertijd kan massale resultaatsturing een belemmering zijn voor de klantgerichtheid, omdat de burger het gevaar loopt een nummer te worden.

Bedrijfsmatiger werken binnen de overheid streeft ernaar om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen en in kaart te brengen. Tegelijkertijd worden de activiteiten van de Belastingdienst begrensd door wetten, regels en overheidsbudgetten; zaken waar private organisaties minder of in minder bindende mate mee te maken krijgen. Dienstverlening staat zowel in de klassieke visie als in de NPM visie op de overheid centraal, maar binnen het kader van het NPM ligt de focus bij klantgerichtheid. Een belastingplichtige of een burger is

binnen het NPM een klant. Hoe de belastingambtenaar over die koorden balanceert zal in dit onderzoek meermalen terugkomen.

Naast de permanente taakopdracht zijn er nog enkele hoofdtaken, te weten:

- heffing, controle en inning van rijksbelastingen;
- toezicht op de in-, uit- en doorvoer van goederen;
- toezicht op de naleving van wetgeving op economisch-, gezondheids-, milieu- en veiligheidsterrein, economische ordening en financiële integriteit;
- heffing en inning van premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen;
- toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen en
- opsporing op al de hierboven genoemde terreinen... (Belastingdienst, 2008)

Centraal in de uitvoering van deze taken staat het begrip compliance: de bereidheid van belastingplichtigen om aan de door de wet gestelde verplichtingen te voldoen.

De Belastingdienst kent een personeelsbestand van ongeveer 30.000 ambtenaren. Deze ambtenaren houden zich, naast heffingen, ook bezig met teruggaven en het verstrekken van informatie aan de burger. Voor laatstgenoemde taak is de BelastingTelefoon een treffend voorbeeld. De organisatiestructuur van de Belastingdienst valt uiteen in een diverse scala aan afdelingen. Deze afdelingen zijn niet altijd ten opzichte van elkaar in een hiërarchische lijn te plaatsen en hebben soms een uitvoerende en soms een ondersteunende functie, of beide.

- de Directeur-generaal & het MT Belastingdienst
- het Directoraat-generaal Belastingdienst (12 teams)
- 13 belastingregio's
- de Douane (1 landelijk kantoor en 9 douaneregio's)
- de Centrale administratie
- de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst en Economische controledienst (FIOD-ECD)
- het landelijk kantoor Toeslagen
- de BelastingTelefoon
- het Centrum voor kennis en communicatie
- het Centrum voor facilitaire dienstverlening
- de ICT van de Belastingdienst. Deze bestaat uit:
 - het Centrum voor applicatieontwikkeling en onderhoud
 - het Centrum voor infrastructuur en exploitatie (Belastingdienst.nl, 2010)

Dit onderzoek richt haar peilen op enkele van deze afdelingen en heeft zich daarbij hoofdzakelijk gericht op afdelingen die gezien de invulling van het management en het werk grote verschillen vertonen. In het hoofdstuk aangaande de operationalisatie zullen de keuzes hiervoor verder worden toegelicht.

De Belastingdienst richt zich in haar werk op het vergroten van compliance; de bereidheid om netjes te betalen en dat ook vanuit begrip te doen. Bij de uitvoering van het werk staan de beginselen van doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voorop. Vooral de eerste twee punten zijn in het New Public Management direct terug te vinden.

1.3 Probleemstelling

Om de vragen die in de vorige paragraaf werden gesteld te abstraheren en te bundelen moeten we op zoek naar de key-concepts die reeds zijn geïntroduceerd.

New Public Management is een begrip waar alle andere kenmerken van de nieuwe publieke sector uit voortkomen: bedrijfsmatig, resultaatgericht, competitief, concurrerend, ondernemend en klantgericht ('t Hart e.a., 2007). Daarnaast kunnen we de *belastingambtenaar* ten tonele voeren; een werknemer in dienst van de rijksoverheid. Daarbij moet ook worden gedefinieerd wat er onder de publieke sector wordt verstaan. Een laatste belangrijke factor in dit onderzoek is *attitude*. De manier van werken in een publieke organisatie verandert, dat vereist een verandering in de manier waarop overheidsmedewerkers zich praktisch gedragen. Dit kan ook consequenties hebben voor de manier waarop de ambtenaar aankijkt tegen de morele en ideële kanten van zijn werk. Kortom: we kunnen onderscheid maken tussen een praktische en morele attitude ten overstaan van de vakinhoud. De genoemde key-concepts zullen in het theoretisch kader verder worden uitgewerkt.

Het bovengenoemde brengt ons tot de volgende hoofdvraag:

Hoe beïnvloedt het New Public Management de attitude van een belastingambtenaar?

Deze hoofdvraag kan worden opgedeeld in de volgende deelvragen:

- Hoe ervaren belastingambtenaren de invloed van New Public Management?
- Hoe kenmerken en beoordelen belastingambtenaren hun attitude?

De twee deelvragen zullen in het onderzoek worden uitgebouwd door naar motivaties van de ambtenaren te zoeken. Op die manier zal duidelijk worden wat voor persoon de ambtenaar onder het NPM is geworden. Wat motiveert hem en hoe beschouwt hij de inhoud en moraal van zijn werk? Tegen het einde van het onderzoek kan er nog kort worden ingegaan of NPM als een positieve factor in de publieke sector moet worden gezien, maar het doel van dit onderzoek is niet om een eindoordeel te vellen over de wenselijkheid van een ondernemende overheid. Hoe de ambtenaar daarin staat is echter wel van belang.

1.4 Relevantie

Onlangs publiceerde de Raad van State haar jaarverslag van 2009 waarin aandacht werd gevraagd voor een periode van herbezinning op de rol van de overheid. De Raad, in de persoon van voorzitter Herman Tjeenk Willink, vreesde het klakkeloze marktdenken dat haar intrede had gedaan binnen de overheid. Het is onduidelijk geworden, zo stelt de Raad, waar *'de staat voor staat'*.

'Door de terugtred van de politiek, de afhankelijkheid van het bestuur en het bedrijfsmatig werken in de publieke dienst is de notie van het algemeen belang verschrompeld.' Vooral het laatste punt: bedrijfsmatig werken, zal in dit onderzoek een hoofdrol vervullen. Beknelt NPM de zorg voor het algemeen belang of weet de ambtenaar hierin een middenweg te vinden?

Daarbij is de Raad van mening dat ambtenaren een baken van deskundigheid moeten blijven dat zich onderscheidt van de marktsector. De overheid bevindt zich mogelijk in een identiteitscrisis, waarbij het verschil tussen markt en overheid vervaagt; dit discussiepunt houdt direct verband met dit onderzoek. Is een ambtenaar binnen de Belastingdienst volledig inwisselbaar geworden met een administratieve- of beleidsmedewerker bij een verzekeringsmaatschappij?

Iemand kiest niet voor niets voor een aanstelling in de publieke sector. De zorg voor de kwaliteit van dienstverlening, zonder winstoogmerk, zou daarbij een belangrijke drijfveer moeten zijn. Niet het maximaliseren van de winst is de belangrijkste 'incentive' voor de werknemer in een non-profit organisatie, maar de missie is voor hem of haar van het allergrootste belang. Ambtenaren laten zich niet alleen motiveren door een geldelijke beloning, maar ook doordat ze geven om de kwaliteit van de output die ze produceren (Besley & Ghatak, 2003).

Voor de samenleving is het relevant om te weten wat de moderne overheidsdienaar beweegt en of hij zich met het behoud van de klassieke waarden, zoals loyaliteit, uit de publieke sector kan schikken naar een meer bedrijfsmatige werkwijze. Wat zijn de kenmerken van een ambtenaar in een overheid die steeds meer door het marktdenken wordt beïnvloed? De wetgever, ministeries en het management van grote semioverheids- en overheidsinstellingen kunnen op basis van deze kennis de richting van het beleid bepalen.

Wetenschappelijk gezien is het relevant om meer inzicht te krijgen in de gevolgen van NPM op de attitude van de ambtenaar. NPM is een omvangrijke theorie die in de gehele westerse wereld dominant is geworden, er is daarom al veel onderzoek naar gedaan. Dit onderzoek werd echter veel gedaan op het niveau van de beleidsmedewerker of de manager en was vaak gericht op de praktische kant van NPM en de gevolgen voor de samenleving.

Dit onderzoek richt zich specifiek op de onderliggende motivatie van de ambtenaar. Het neemt onder de loep of er sprake is van een attitudeverandering of –aanpassing en of de traditionele waarden van een ambtenaar in de moderne tijd een nieuwe plek hebben gekregen binnen het NPM.

In de wetenschap is reeds onderzoek gedaan naar motivaties die specifiek in de publieke sector zijn terug te vinden, een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar Public Service Motivation van Perry en Wise. Dit onderzoek voegt daar de dimensie van een veranderende managementomgeving aan toe.

Op het vlak van de maatschappelijke relevantie is dit onderzoek zeer actueel en hoopt het een bescheiden bijdrage te leveren aan de periode van herbezinning die de Raad van State bepleit. Daarnaast bouwt het onderzoek voort op de PSM van Perry en Wise, geplaatst in de context van een moderne bedrijfsmatige overheid.

1.5 Leeswijzer

In deze inleiding zijn de belangrijkste key-concepts van het onderzoek geïntroduceerd en zijn de hoofd- en deelvragen gesteld. Daarnaast is het onderzoek van een maatschappelijke en wetenschappelijke achtergrond voorzien. Het verdere verloop van het onderzoek, leidend naar de concrete resultaten, ziet er als volgt uit.

Het onderzoek begint met het uiteenzetten van de relevante theoretische begrippen in het *Theoretisch kader*. De theorie is opgebouwd als een trechter, bestaande uit drie niveaus. Het eerste niveau richt zich op de brede economische en maatschappelijke herkomst van het

NPM denken. Daarna wordt het begrip NPM, dat in de inleiding al kort is geïntroduceerd verder uitgediept. Als laatste wordt het begrip attitude uitgebreid ontleed.

In het hoofdstuk *Methoden en technieken* wordt beschreven hoe het onderzoek is gecodeerd en geanalyseerd, wie de respondenten zijn en hoe de begrippen uit het *Theoretisch kader* zijn geoperationaliseerd.

Na het hoofdstuk *Methoden en technieken* worden de bevindingen van het onderzoek beschreven, aan de hand van de twee deelvragen en gerelateerd aan de theorie. Beide deelvragen zullen van een korte conclusie worden voorzien.

In de conclusie zullen de twee afzonderlijke conclusies met elkaar in verband worden gebracht en zullen de implicaties van de onderzoeksuitkomsten worden besproken. Daarnaast worden er suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

II. Theoretisch kader

De theorie van het NPM komt voort uit een lange geschiedenis van discussie over wat de taken van de publieke sector zouden moeten zijn en hoe ze zouden moeten worden uitgevoerd. Het *Theoretisch kader* begint bij de kiem van die discussie, het verschil tussen publiek en privaat en overheid en markt. Daarna wordt deze theoretische omschrijving vernauwd tot NPM en de gevolgen ervan op een organisatie als de Belastingdienst. Als laatste volgt er een uitgebreide ontleding van het begrip attitude, toegespitst op een ambtenaar. Het verdere verloop van het onderzoek is in een soortgelijke trechter te vangen.

2.1 Publiek versus privaat en overheid versus markt

De publieke sector bestaat uit de overheid en de semioverheid en is de tegenhanger van de private sector. Deze scheiding is bij vele mensen bekend, maar onderscheid in het organisatiekarakter is moeilijker te duiden dan vaak wordt gedacht.

In de wetenschap wordt door diverse bronnen gewaarschuwd voor de oversimplificatie van de scheiding tussen publiek en privaat. *“Publieke organisaties worden direct aangestuurd door de overheid en private organisaties niet”* is een voorbeeld van dergelijke simplificatie. Er moet op gewezen worden dat veel private en non-gouvernementele organisaties ook directe interactie met de overheid kennen doormiddel van belastingwetten, regulering en sociaal en monetair beleid. Deze vormen van overheidsinvloed stimuleren de private sector om op een door de overheid gewenste manier te handelen (Rainey, 2003).

Ten tweede moet men bij het omschrijven van het onderscheid tussen publiek en privaat weten dat het niet gaat om publiek eigenaarschap in tegenstelling tot privaat eigenaarschap (Besley & Ghatak, 2003). Een goed voorbeeld daarvan is de recente overname van ABN Amro door de staat. De bank in kwestie blijft een winstgerichte organisatie, los van het feit dat de overheid de meeste aandelen in handen heeft. Ook Schiphol is een winstgerichte onderneming, ook al is een groot aantal aandelen (hoewel niet de meerderheid) in handen van gemeenten en het rijk.

Een derde opmerking die bij de publieke sector geplaatst moet worden is dat de overheid er een onderdeel van is, overheid en publieke sector zijn dus niet hetzelfde. Voornamelijk in de economie wordt vaak gesproken van overheid en markt als tegengestelde polen, terwijl in de bestuurs- en organisatiewetenschap publiek en privaat ook vaak worden

aangehaald. Het bepalende verschil tussen overheid en markt is *niet* het ontbreken van een winst oogmerk, maar het feit dat er bij de markt geen direct politiek toezicht is. Democratische controle is binnen de overheid een vaststaand gegeven, binnen de markt zijn het de aandeelhouders of enkel de eigenaren die controleren. De overheid uit de economie verschilt lichtelijk van de publieke sector in dit onderzoek. Een onderdeel van de publieke sector kan ook toetreden tot de markt. In dit onderzoek wordt gesteld dat de publieke sector ‘groter’ is dan de overheid en kan verschuiven op de lijn tussen overheid en markt.

De term publiek refereert in dit onderzoek aan de aard van de producten en diensten die publieke organisaties verlenen. Deze producten en diensten kunnen worden omschreven als ‘merit goods’. Merit goods, of collectieve goederen, kunnen door iedere burger worden gebruikt (’t Hart e.a., 2007). Omdat niemand in zijn gebruik ervan wordt gehinderd, kunnen deze producten op de markt moeilijk lucratief zijn. Het kan ook zo zijn dat het individu deze merit goods onvoldoende waardeert, omdat hij informatie tekort komt of het overzicht mist. Zou de publieke sector niet inspringen, dan zouden deze producten van de markt kunnen verdwijnen, met alle negatieve gevolgen van dien.

Als de markt in bepaalde noodzakelijke goederen niet kan voorzien, ook wel ‘marktfalen’ genoemd, dan komt de publieke sector in beeld (Van Mierlo, 2001). Maatschappelijke kosten van vervuiling worden bijvoorbeeld niet meegenomen in de prijs van een winstproduct als chemicaliën of sigaretten. Er kunnen dan belastingen op deze producten geheven worden, of men verplicht deze bedrijven om schoner te produceren of om geen reclame meer te maken.

De publieke sector wordt verondersteld zorg te dragen voor externe effecten, zowel positieve als negatieve. Deze externe effecten zijn niet onmiddellijk zichtbaar, maar kunnen het gevolg zijn van alle soorten productie, zoals zojuist werd vastgesteld. Een negatief extern effect van de chemische industrie is bijvoorbeeld het vervuilen van rivieren of bij de opwekking van kernenergie het kernafval dat achterblijft. De publieke sector draagt hier zorg voor. Maar zij stimuleert bijvoorbeeld ook het maatschappelijk verantwoord ondernemen om er voor te zorgen dat winstgerichte ondernemingen een positieve bijdrage leveren aan positieve externe effecten als de werkgelegenheid voor gehandicapten of het terugdringen van de CO₂ uitstoot.

De onderscheidende aard van de publieke sector zit hem dus in het opvangen van marktfalen, het voorzien in collectieve goederen en publieke controle. Overheidsfalen komt echter ook voor en daar komt de NPM theorie uit voort. Ook de overheid moet worden geprikkeld om

betere diensten te verlenen, kosten te besparen en heldere doelstellingen te formuleren. In de volgende paragraaf zal dat verder worden toegelicht.

2.2 Een verdere verkenning van het New Public Management

Als er marktfalen plaatsvindt neemt de overheid het over. Helaas is ook de overheid niet feilloos in het voorzien in kwalitatieve collectieve goederen, dat is althans de achterliggende gedachte van de theorie van het overheidsfalen.

De publieke sector mist de financiële prikkels van de markt om diensten en producten te verbeteren en efficiënter aan te bieden (Van Mierlo, 2001). NPM is naast privatisering een managementaanpak die in de publieke sector is ingezet om publieke equivalenten van deze private prikkels in te bouwen. Het publiceren van een lijst met slechte MBO opleidingen is een directe prikkel voor deze scholen om hun naam te zuiveren, omdat MBO'ers anders massaal weg zullen lopen naar anderen.

NPM kwam op in de jaren '80. Voor die tijd was de publieke sector ingericht volgens het zogenaamde 'progressive public administration model' (PPA) bestaande uit de basisprincipes:

- 1) er bestaat een duidelijk onderscheid tussen publiek en privaat, op het gebied van ethiek, organisatie-, beloning- en loopbaanstructuur en
- 2) er wordt een buffer aangebracht tussen politiek en ambtelijk zeggenschap, volgens vastgelegde regels, om corruptie en wederzijdse invloed te voorkomen.

NPM ziet in tegenstelling hiertoe geringe verschillen tussen publiek en privaat. Instrumenten die in de private sector werken, werken ook bij de overheid en semioverheid (Verbeeten, 2005). De eerder genoemde kenmerken bedrijfsmatigheid, resultaatgerichtheid, en klantgerichtheid zijn voorbeelden van dergelijke instrumenten die ook binnen de Belastingdienst worden toegepast.

Een kritiekpunt op de werkwijze in de publieke sector is het gebrek aan keuze dat burgers (klanten) hebben. Publieke producten en diensten worden gemaakt als een schoen die iedereen past (Besley & Ghatak, 2003). Terwijl de voorkeuren van iedere burger verschillend zijn. Persoonsgebonden budgetten in de zorg en rugzakjes op scholen zijn pogingen van publieke organisaties om aan een gedifferentieerde vraag tegemoet te komen.

Het feit dat burgers in het NPM klanten worden, roept vragen op. Een klant van de Belastingdienst is ontegenzeggelijk anders dan een klant bij een benzinepomp; hij kan niet van dienst wisselen als de dienstverlening hem niet bevalt. De Nationale Ombudsman heeft

dit opgemerkt en stelde vast dat er een kanteling moet plaatsvinden van een verticale overheid naar een wederkerig overheid. Aan de ‘rechtmatige verhouding’ wordt nu ook een ‘behoorlijke verhouding’ verbonden (Thomassen, 2007). Binnen de Belastingdienst ziet men dit expliciet terug in het Horizontaal Toezicht, waarbij convenanten op basis van vertrouwen worden gesloten met ondernemers aangaande de aard van hun aangiften (www.belastingdienst.nl, 2010). Dit heeft alles te maken met een eerder genoemd kenmerk van NPM: klantgerichtheid.

NPM heeft naast instrumenten om bedrijfsmatiger te werken ook mogelijke gevolgen voor de vrijheid die een ambtenaar krijgt. NPM is mede bedoeld om de transparantie binnen de overheid te vergroten, toezicht en verantwoording moeten effectiever worden (Bossert, 2003). In de bevindingen zal blijken of deze transparantiebevordering botst met de vrijheid van de ambtenaar om zijn functie naar eigen inzicht uit te oefenen en verdient daarom een vermelding in dit theoretisch kader.

NPM heeft sinds de jaren '80 de rol van de PPA overgenomen en veronderstelt dat de verschillen tussen publiek en privaat gering zijn. Het instrumentarium van de markt wordt in de overheid toegepast. Dit heeft gevolgen voor de relatie van de overheid met de klant en de vrijheid van de ambtenaar.

2.3 Wat wordt er verstaan onder attitude?

De voorgaande twee paragrafen zijn dieper ingegaan op NPM op het metaniveau. Geleidelijk zal er worden afgedaald naar NPM op het ‘microniveau’; de weerslag die het heeft op de ambtenaar en diens gedragingen, motivaties en percepties. Het begrip dat in dit onderzoek wordt gehanteerd om dit te bestuderen is *attitude*.

2.3.1 Definiëring

Voordat dit hoofdstuk verder ingaat op attitude in relatie tot de ambtenaar en de publieke sector, richt deze paragraaf zich op de psychologische context en definiëring van het woord attitude. De belangrijkste aanknopingspunten daarvoor zijn twee toonaangevende gedragsstudies: het behaviorisme en de cognitieve psychologie.

Attitude wordt in de volksmond vaak geassocieerd met de houding of de gedragingen van een persoon en soms zelfs enkel met uitstraling, zeker met de intrede van het Engelse ‘attitude’ als modewoord in de Nederlandse taal dat in menig televisieprogramma de revue passeert.

De Van Dale omschrijft attitude echter als *'gedrag, houding, vooral houding die kenmerkend is voor een bepaald beroep'* (Van Sterkenburg, 1994). Dat is de definitie waar in dit onderzoek mee gewerkt zal worden. Van één van de twee synoniemen die worden gegeven, namelijk gedrag, is een uitgebreidere analyse op zijn plaats. Gedrag is een veelvuldige gebruikte psychologische term die het meest prominent naar voren komt in het behaviorisme.

Het behaviorisme is een stroming binnen de psychologie die aan het begin van de 20^{ste} eeuw zijn intrede deed. De psycholoog John Watson ontwikkelde de theorie dat gedrag het nieuwe object van de psychologie was en dat de response (veranderingen in gedrag) het resultaat was van de stimulus (de omgeving). Doormiddel van de stimulus konden volgens Watson mensen worden geconditioneerd om bepaald gedrag te vertonen (Boon, 1993).

Het behaviorisme van Watson is sterk verbonden aan het idee van de maakbaarheid van de samenleving. Mensen kunnen opnieuw worden geconditioneerd door de omgeving aan te passen. Het grote kritiekpunt op het behaviorisme is dat het menselijke bewustzijn volledig buiten schot blijft. De cognitieve psychologie is de belichaming van deze kritiek en richt zich op de mens als een selectieve ontvanger van informatie. De mens maakt zelf keuzes in welke informatie hij wel of niet wenst te ontvangen (Boon, 1993).

Beide wetenschappelijke opvattingen van gedrag zullen in het onderzoek worden meegenomen. Allereerst zal er worden gekeken naar wat voor een effect de veranderende omgeving van de ambtenaar, te weten de omslag van PPA naar NPM, betekent voor de veranderingen die in zijn gedrag plaatsvinden.

Dit onderzoek is echter hoofdzakelijk op zoek naar de percepties en motivaties van de ambtenaren zelf. De cognitieve psychologie zal daarom de tweede stap zijn in het analyseren van het gedrag van een ambtenaar. Waarom maakt de ambtenaar de keuzes die hij maakt? Aan welke onderdelen van zijn werk hecht hij de meeste waarde?

Bij het bestuderen van de attitude van ambtenaren zal worden gekeken naar de houding van de moderne ambtenaar. Enerzijds vanuit het perspectief van de veranderende omgeving door de intrede van het NPM en anderzijds naar de bewuste keuzes die door de ambtenaar worden gemaakt op basis van eigen motivatie, rolperceptie en moraliteit.

2.3.2 Ambtstrouw

Om het overheidsapparaat overzichtelijk te houden en rechtszekerheid voor alle burgers na te streven is er in de meeste democratische landen een bureaucratische hiërarchie opgezet die

zonder aanzien des persoons het beleid uitvoert. Ambtenaren zijn hier onderdeel van. Van oudsher worden ambtenaren gekenmerkt door hun loyaliteit aan de regering.

Max Weber heeft de moderne ambtenaar aan het begin van de 20^{ste} eeuw met de volgende persoonlijke kenmerken gepositioneerd:

- 1) De ambtenaar geniet *sociaal prestige*, beschermd als hij is door rangvoorschriften met betrekking tot 'belediging van ambtenaren' en 'minachting' van overheidsautoriteiten.
- 2) Een bureaucratische ambtenaar wordt door een bovengeschiedte instantie *benoemd*.
- 3) De positie wordt *voor het leven* bekleed.
- 4) De ambtenaar ontvangt een vast *salaris* en een pensioen om in de oude dag te kunnen voorzien.
- 5) De ambtenaar is gericht op een *loopbaan*, opklimmend in de hiërarchie (Van Braam, 1972).

Uiteraard is de typering de Weber van de ambtenaar geeft niet meer geheel van deze tijd. Een onderwijzer of een politieagent wordt niet voor het leven benoemd, zelfs hogere overheidsdienaren niet. Toch zijn veel persoonlijke kenmerken die Weber noemt nog steeds van toepassing.

Het overheidsambt betekent vaak nog steeds een garantie voor een vast inkomen, ongeacht de prestaties van de ambtenaar en ook voelen ambtenaren zich vaak verbonden met de overheidsorganisatie en richten ze zich daarom regelmatig op het maken van een carrière binnen de overheid.

Het feit dat de ambtenaar het gezicht is van de overheid, vereist van hem dat hij zich niet persoonlijk laat beïnvloeden en zich conformeert aan de zakelijke doelstellingen van de overheid. Uit deze verplichting vloeit voort wat Weber de 'ambtstrouw' noemt. In ruil voor een zeker bestaan, dient de ambtenaar zich te vrijwaren van elke persoonlijke relatie. Dit is zeer onderscheidend voor de moderne ambtenaar, omdat de feodale ambtenaar van voor de bureaucratische overheidstructuur kan worden aangemerkt als een vazal van de heerser. Slechts diensten verlenend in ruil voor geldelijke beloningen alleen (Van Braam, 1972).

De ambtenaar van Weber maakt zich dus al dienstbaarder aan de burgermaatschappij dan het type ambtenaar dat voor hem kwam en slechts de heerser diende. Ambtenaren handelen volgens de regels en procedures die gelden, om iedere burger zo eerlijk mogelijk van dienst te zijn. Loyaliteit aan de zakelijk overheidsdoelstellingen is daarbij cruciaal.

Met de introductie van het NPM wordt de bovengenoemde ontwikkeling in feite verder doorgetrokken. Dienstverlening wint aan importantie in het NPM en de zakelijke

doelstellingen van de overheid moeten zo efficiënt en effectief mogelijk worden uitgevoerd. Tegelijkertijd vraagt het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit volgens het NPM om instrumenten die binnen de private sector worden toegepast; een sector die wordt gekenmerkt door carrière maken tussen organisaties naast binnen organisaties, saliering op basis van prestatie en een geringere baanzekerheid. Dit zou kunnen leiden tot een botsing van kernwaarden.

Ambtstrouw is een belangrijk kenmerk van de ambtenaar. In ruil voor een zeker bestaan verleent hij diensten die niet persoonlijk, maar strikt zakelijk van aard zijn. Op deze manier garandeert de overheid rechtszekerheid en zuivere beoordeling van de situatie. Ambtstrouw is een begrip dat de private sector niet bekend is. Het NPM kan zekere publieke kenmerken die een ambtenaar verwacht in ruil voor zijn trouw aan de overheid onder druk zetten. In de loop van dit onderzoek zal blijken hoe ambtenaren daar zelf op reflecteren.

2.3.3 Public Service Motivation

De ambtstrouw van Max Weber spreekt waarschijnlijk niet meer tot de hedendaagse verbeelding, niet vergetend dat het een zeer essentieel onderdeel is van de ontwikkeling van de ambtenaar als functie in de westerse wereld. Een meer recent begrip waar men de attitude van ambtenaren mee kan duiden is de Public Service Motivation (PSM) van ambtenaren. De PSM zoekt antwoord op de vraag wat mensen motiveert voor een baan in de publieke sector. PSM is in veel onderzoeken uitvoerig geoperationaliseerd en daarom in dit onderzoek zeer handzaam. In deze paragraaf wordt de operationalisatie van PSM kernachtig toegelicht. In het methoden en technieken hoofdstuk van dit onderzoek zullen deze operationalisaties terugkeren.

PSM is een begrip dat door Perry en Wise in de jaren '90 is ontwikkeld en zich richt op kenmerkende motieven die uniek of veelvoorkomend zijn in publieke organisaties en die invloed uitoefenen op loopbaankeuze, werkprestatie en de effectiviteit van de organisatie als geheel (Perry, 1996). Max Weber stipte deze kenmerkende motieven ook al aan in zijn omschrijving van het overheidsambt, maar Perry en Wise gaan hier dieper op in.

Perry en Wise splitsen PSM uiteen in drie categorieën:

- *instrumentele motieven*: invloed op de beleidsvorming, lobby, persoonlijke identificatie;

- *normgebonden motieven*: het dienen van het algemeen belang, plichtsbesef, toewijding aan sociale binding en
- *affektieve motieven*: het verdedigen van burgerrechten en wetten (Rainey, 2003).

Naast deze ruime categorieën zijn er nog specifiekere motieven te duiden die onder de bovengenoemde categorieën te scharen zijn:

Allereerst de aantrekkingskracht tot publieke beleidsvorming. Het schrijven of uitvoeren van overheidsbeleid kan bijdragen aan een positief zelfbeeld. Tevens is meebeslissen, of delen in de overheidsmacht, soms spannend en daardoor aantrekkelijk. Dit motief is duidelijk te scharen onder de instrumentele categorie.

Ten tweede betrokkenheid bij het algemeen belang. Altruïsme wordt ook buiten de wetenschap vaak aangegeven als een belangrijk publiek motief. Dit motief past onder de normgebonden categorie.

Ten derde burgerplicht. Dit motief vloeit voort uit de betrokkenheid bij het algemeen belang, maar veronderstelt ook een duidelijk persoonlijk plichtsgevoel om het land te dienen. Ook dit is een normgebonden motief.

Ten vierde een motief dat raakt aan politieke en ideologische strijd: sociale gerechtigheid. Dit motief veronderstelt dat ambtenaren ook opkomen voor de rechten van minderheden die gebrek hebben aan eigen middelen om economisch en politiek een rol van betekenis te kunnen spelen. Dit motief past onder de affectieve motieven.

Ten vijfde compassie. Compassie wordt ook wel in verband gebracht met het Engelse begrip '*patriotism of benevolence*'; affectie voor alle burgers van de natie en het beschermen van de grondrechten door het gebruiken van documenten als de grondwet (Rainey, 2003)*. Dit motief is te scharen onder de affectieve categorie.

Het zesde motief is zelfopoffering. Perry ligt dit motief toe met een citaat van president John. F. Kennedy: "Vraag niet wat je land voor jou kan doen; maar wat jij kan doen voor je land." De beloningen in de publieke sector zijn lager of stijgen minder snel dan in het bedrijfsleven, dat betekent dat de ambtenaar bereid moet zijn om voor het landsbelang minder terug te krijgen dan hij geeft (Perry, 1996). Dit is het beste te typeren als een normgebonden motief.

Nu de kenmerkende motieven voor het werken in de publieke sector de revue zijn gepasseerd blijft de vraag over: hoe koppelen we dit terug naar NPM? Zoals al eerder is

* Vrij vertaald uit het Engels

vastgesteld, verandert het NPM de werkwijze en strategie van publieke organisaties. De weerslag daarvan op de PSM zal in dit onderzoek onder de loep worden genomen.

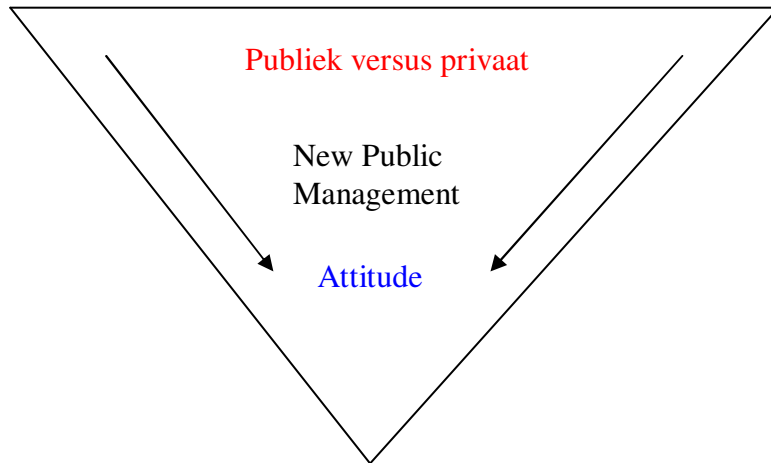
Perry en Wise stellen vast dat wanneer publieke organisaties de PSM, en in het verlengde daarvan de attitude, van hun ambtenaren kennen zij in staat zijn tot een betere dienstverlening te komen (Leisink & Steijn, 2009). Uit wetenschappelijk onderzoek dat Leisink en Steijn presenteerden in de *International Review of Administrative Science* blijkt dat de resultaten (job performance) die het werk van ambtenaren opleveren, beter worden wanneer de toewijding aan het publieke belang groter is. Dat gegeven sluit gedeeltelijk aan bij de stelling van Perry en Wise. Ambtenaren presteren beter als ze gecommitteerd zijn aan de publieke zaak, als organisaties zich daarvan bewust zijn kunnen er betere resultaten worden behaald. Dat halen van resultaten sluit naadloos aan op de resultaatgerichte visie die in het NPM schuilgaat.

Het bovenstaande presenteert ons, naast een goede aansluiting, ook met een interessante paradox. NPM is resultaatgericht, maar bestrijdt het archetypische en wetenschappelijke verschil tussen publieke en private organisaties. In het verlengde van dat verschil ligt het verschil tussen publieke en private motivatie. Volgens Perry en Wise kan PSM bijdragen aan betere resultaten, maar het begrip gaat wel uit van een bevestiging van het verschil tussen publiek en privaat. Is PSM verenigbaar met NPM en zouden beide fenomenen elkaar kunnen versterken?

Dit onderzoek zal deze uit de theorie ontleende paradox meenemen in de discussie en conclusie. Daarbij is het van belang om vast te stellen dat het hier gaat om een paradox die door de onderzoeker op basis van de theorie is beredeneerd en aanzienlijke nadere bewijslast nodig heeft om daadwerkelijk hard gemaakt te worden.

Uit het theoretisch kader zijn drie key concepts naar voren gekomen. Allereerst het verschil tussen publiek en privaat, de kiem van de NPM-gedachte. De overheid voorziet in collectieve goederen; goederen die op de markt niet lucratief zouden zijn, en vangt marktfalen op waar dat nodig is. Overheidsfalen bestaat echter ook; de overheid mist de door de markt gegenereerde prikkels om efficiënter en effectiever haar diensten aan te bieden. NPM zou daar een oplossing voor moeten bieden. Het NPM pleit voor bedrijfsmatige doelstellingen om klantgerichter, effectiever en efficiënter te werk te gaan door op resultaat en prestatie te sturen. Ambtenaren krijgen daar in hun werkomgeving direct mee te maken, omdat de aard van hun werkzaamheden verandert. Motieven die samenhangen met bepaalde persoonsgebonden normen en gevoelens om voor de Belastingdienst, en dus een baan in de

publieke sector, te kiezen kunnen hierdoor veranderen. Ook de traditionele ambtstrouw of ambtelijke loyaliteit komt in een bedrijfsmatige werkomgeving wellicht in een ander daglicht te staan.



Model 1: Opbouw van de theorie.

III. Methoden en technieken

Attitude is, naast een product van de omgeving, ook een product van bewust gemaakte keuzes. Keuzes die mensen kunnen motiveren en toelichten. Dit onderzoek streeft er naar om ambtenaren te bevragen doormiddel van interviews, met als doel deze achterliggende motivaties bloot te leggen. Dit moet er toe leiden dat er een diepgaand beeld kan worden geschetst van de ‘nieuwe’ ambtenaar, functionerend binnen het kader dat NPM schetst. Als de attitude van een ambtenaar is veranderd, dan wil dit onderzoek weten waarom dat zo is en wat voor weerslag dat heeft op de klassieke ambtstrouw.

3.1 Datacodering en -analyse

De keuze voor interviews impliceert dat de uitspraken die de respondenten doen niet gemakkelijk kunnen worden gegeneraliseerd; iedere respondent kent zijn eigen nuances. Waar de kwalitatieve onderzoeksmethode wel bijzonder geschikt voor is, is het blootleggen van motivaties die achter de antwoorden liggen. Op die manier kan de onderzoeker zelf ook beter motiveren waarom zijn respondenten de antwoorden geven die ze geven.

Om structuur en overzicht aan te brengen in de onderzoeksresultaten en om de benodigde validiteit en betrouwbaarheid na te streven, wordt de hoofdvraag geoperationaliseerd. Dit gebeurt door het opstellen van topics die in de interviews worden toegepast. Op deze manier ontstaan semigestructureerde interviews waarin alle respondenten op dezelfde onderwerpen ingaan. Zodoende is er uiteindelijk groepering van antwoorden mogelijk, waar genuanceerde conclusies uit getrokken kunnen worden.

De groepering vindt plaats volgens het coderen van kwalitatieve data (Van Thiel, 2008). In de onderwerpen worden overlappende zaken besproken, aan deze zaken worden coderingen gekoppeld die de onderzoeksresultaten op elkaar laten aansluiten. In dit onderzoek zal blijken dat de topics die in de interviews aan bod komen overeenkomen met de codering. Dit hoeft dus na afloop van de dataverzameling te geschieden.

3.2 Respondenten

De respondenten die aan dit onderzoek deelnemen, bekleden allen een functie binnen de Belastingdienst. Hun beleving van het beroep en de maatschappelijke en organisatorische omgeving van hun ambt is hetgeen dat onderzocht wordt.

In de groep respondenten is echter een verdere onderscheiding aan te brengen. New Public Management is een begrip dat bij veel ambtenaren niet meteen een belletje zal laten rinkelen. Uiteraard is de invulling van de term in de interviews aan de orde gekomen, maar om het managementaspect optimaal mee te nemen is er veel gesproken met ambtenaren die een managementfunctie binnen de Belastingdienst bekleeden, van hoog tot laag. Zij nemen ook waar hoe hun ondergeschikten omgaan met de bedrijfsmatigheid binnen de organisatie en kunnen dat ook terugkoppelen. Daarnaast zijn ook nog enkele uitvoerders aan het woord gekomen die werkzaam zijn in advies- en productiefuncties.

Een tweede onderscheid is te maken tussen de verschillende leeftijden van de respondenten. De gemiddelde leeftijd van een belastingambtenaar ligt redelijk hoog: ongeveer vijftig jaar. Dat betekent dat veel ambtenaren al enkele decennia aan werkervaring binnen de dienst hebben opgedaan en ook de ontwikkeling naar een bedrijfsmatigere overheid hebben meegemaakt. Het merendeel van de geïnterviewden is ouder dan 45 jaar en heeft meer dan vijftien jaar ervaring binnen de Belastingdienst. Deze groep is geselecteerd om een beeld te krijgen van de situatie van ‘voor’ en ‘na’ de introductie van het NPM. Echter, er zijn ook enkele ambtenaren gesproken die jonger zijn en minder lang binnen de dienst werken. Hun interviews worden gebruikt om het beeld dat de oudere ambtenaren van de nieuwe ambtelijke attitude hebben, te toetsen aan het beeld dat de nieuwe generatie van het ambt heeft.

In totaal zijn er elf interviews gevoerd op verschillende locaties (verspreid over Apeldoorn en Utrecht) en binnen verschillende afdelingen, waaronder twee afdelingen met een zeer diverse managementstructuur en –cultuur: de Centrale Administratie en de BelastingTelefoon. Door deze diversiteit probeert dit onderzoek zo veelzijdig en volledig mogelijk te zijn.

De interviews zijn tot stand gekomen in samenspraak met een contactpersoon binnen de Belastingdienst die gedurende het hele onderzoekstraject bereikbaar was voor het introduceren van nieuwe respondenten en het verstrekken van informatie. De interviews namen drie kwartier tot iets meer dan een uur in beslag en werden opgenomen ten behoeve van de transcripties en verwerking. De respondenten zijn in dit onderzoek anoniem, hoewel hier niet uitdrukkelijk om is gevraagd, en worden op basis van functie aangeduid.

In de volgende paragraaf wordt een uitgebreide versie getoond van de topiclijst waar de geïnterviewden mee werden geconfronteerd.

3.3 Operationalisatie

Het theoretisch kader heeft de key-concepts van het onderzoek gedefinieerd en toegelicht. In de operationalisatie zullen de key-concepts worden uitgesponnen in topics die in een interview bruikbaar zijn.

Kijkend naar het theoretisch kader kunnen we de volgende key-concepts op een rijtje zetten:

- Het verschil tussen overheid en markt
- New Public Management
- Attitude

3.3.1 Het verschil tussen publiek en privaat

Het eerste key-concept legt de oorsprong van het NPM bloot en lijkt op het eerste gezicht een grote algemene theorie te zijn die moeilijk in de interviews is toe te passen. Dat is niet zo. Het is belangrijk om te weten wat de respondenten de verschillen tussen overheid en markt zien en op welke situatie publieke organisaties zich moet richten. De uitspraken die ze later doen over de andere drie onderwerpen kunnen in dit licht bekeken worden.

Het komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede om te weten wat het perspectief en referentiekader van de respondent is aangaande de publieke sector in relatie tot de private sector. Aan de hand van die kennis kan de onderzoeker bij het stellen van de vragen binnen het referentiekader van de respondent blijven. Onder op die manier wordt het onderzoeksobject gemeten waar de hoofdvraag haar pijlen op richt.

In de interviews zullen de volgende topics worden gebruikt:

- kenmerken van de publieke en private sector (overheid versus markt);
- het karakter van een medewerker in de publieke en private sector en
- het belang van de publieke sector.

3.3.2 New Public Management

Het tweede concept; NPM, is samen met attitude één van de variabelen in dit onderzoek. Ook, terugdenkend aan het behaviorisme, creëert het de omgeving waar de respondent in opereert. De topics die uit dit key-concept voorkomen richten zich op NPM als ontwikkeling in de publieke sector, ingezet vanaf de jaren '80. Niet iedere respondent zal langer dan twintig jaar in de publieke sector werken, daarom is het benadrukken van NPM als ontwikkeling zo belangrijk. Het is een proces dat nog steeds gaande is en iedereen kan de kenmerken daarvan terugzien of juist ontkennen.

Delen van het proces zijn in dit onderzoek echter niet aan de orde. Bij de politie zijn NPM kenmerken als ondernemerschap en concurrentie zullen niet of nauwelijks voorkomen binnen de Nederlandse politie. Simpel gezegd: het feit dat het ene korps meer boeven vangt dan de andere zal geen direct effect hebben op de woonmigratie. Van concurrentie binnen de overheid zal weinig sprake zijn. Daartegenover staat dat korpsen onderling wel competitief kunnen zijn. Het verhogen van prestige en aanzien is nooit ongewenst voor een korps. Toch is naar verwachting competitie een marginaal onderdeel van de invloed die NPM op de attitude van de respondenten zal hebben, omdat het in het onderzoek gaat om rasechte overheidsinstellingen.

Ondernemerschap wordt in dit onderzoek ook achterwege gelaten. Een politiekorps of een belastingkantoor is er niet op gericht om haar ‘ondernemen’ verder uit te breiden dan door de overheid noodzakelijk wordt geacht.

In de interviews zullen de volgende topics worden gebruikt:

- bedrijfsmatigheid;
- resultaatgerichtheid;
- klantgerichtheid;
- prikkels voor efficiëntie en effectiviteitsverhoging en
- strategische planning.

3.3.3 Attitude

Attitude is de afhankelijke variabele van het onderzoek en zal per respondent een verschillende inkleuring krijgen. Als er overeenkomsten zijn tussen de attitudeomschrijvingen van de respondenten zullen deze naast elkaar worden gepresenteerd.

De topics die uit dit key-concept voortkomen zich meer richten op de ambtenaar als beroepsbeoefenaar en persoon in de context van het NPM. Hoe omschrijft de ambtenaar zijn of haar positie en professie en hoe staat hij of zij daar zelf in? Welke kenmerken van het NPM beïnvloeden hoe de ambtenaar zich gedraagt? Het vierde en laatste key-concept; ‘ambtstrouw en public service motivation’ zal bij deze operationalisatie aansluiten.

Het onderdeel PSM zal bij de extensieve operationalisatie van Perry en Wise aansluiten. Daarbij moet worden vastgesteld dat de operationalisaties van beide heren in dit onderzoek altijd gekoppeld zullen worden aan NPM. Als er bijvoorbeeld wordt gesproken over betrokkenheid bij het algemene belang, dan volgt daarop de zin “... in relatie tot NPM ...”.

De topics die besproken worden om de attitude te duiden zijn:

- ambtstrouw;
- loopbaan binnen de overheid en
- public service motivation:
 - instrumentele motieven:
 - aantrekkingskracht tot publieke beleidsvorming
 - normgebonden motieven:
 - betrokkenheid bij het algemeen belang
 - burgerplicht
 - zelfopoffering
 - affectieve motieven:
 - compassie (patriotism of benevolence)
 - sociale gerechtigheid.

De topics en de daaruit voortkomende interviews zullen het verband tussen de stimulus (de Belastingdienst beïnvloed door NPM) en de respons (de attitude van de ambtenaar) voor het voetlicht brengen, door eerst de organisatiebrede bedrijfsmatige veranderingen aan te stippen en vervolgens dieper in te gaan op de betekenis die dit heeft voor het gedrag en de houding die de belastingambtenaar kenmerken.

IV. Bevindingen

De deel- en hoofdvragen die eerder zijn geformuleerd zullen in dit hoofdstuk worden beantwoord. Dit gebeurt door de antwoorden die de respondenten geven te toetsen aan de literatuur uit het theoretisch kader. Zoals in de operationalisatie al is gevisualiseerd zal de beantwoording van de hoofdvraag verlopen via een trechtervorm. De deelvragen beginnen breed op het maatschappelijke niveau en dalen af naar het ‘smalle’ begrip attitude.

Voor de duidelijkheid zullen eerst de deel- en hoofdvragen worden herhaald:

- Hoe ervaren belastingambtenaren de invloed van New Public Management?
- Hoe kenmerken en beoordelen belastingambtenaren hun attitude?

Hoe beïnvloedt het New Public Management de attitude van een belastingambtenaar?

4.1 Hoe ervaren belastingambtenaren de invloed van New Public Management?

Waarvoor zijn wij op Aarde?; een veelgestelde vraag voor personen en organisaties. Naargelang de tijden veranderen, verschillen de antwoorden op deze vraag. Organisaties worden heringericht en verschoven tussen het publieke en private domein (NS, KPN, onlangs zelfs banken). Ook de personen die er werkzaam zijn krijgen soms te maken met veranderingen in hun functieomschrijving en worden door de politiek tot andere prioriteiten bewogen. Dit geldt ook voor de Belastingdienst. Al is het duidelijk dat het een publieke organisatie zal blijven, de inrichting van het werk, zo stellen de respondenten, verandert wel degelijk. Betekent deze verandering een beweging in de richting van een private werkwijze en wordt het belang van de publieke sector met haar specifieke kenmerken vager?

4.1.1 Ethiek, wettelijke kaders en dienstverlening

De respondenten noemen nagenoeg unaniem het ontbreken van een winstoogmerk als het grootste verschil tussen de publieke en private sector. De meesten zien hierin een

onveranderlijk gegeven. Wat staat dan wel centraal; de wettelijke taak waar de Belastingdienst aan gebonden is.

“We willen wel zo veel mogelijk belastingen binnenhalen, maar dat doen we volgens de wet,” stelt een teamhoofd binnen de B/CA. Slim omgaan met geld zou een mogelijkheid zijn binnen de Belastingdienst, maar het heeft geen prioriteit. *“Het (een investering) kan een negatief rendement hebben van tien miljoen per jaar, maar dat maakt niet uit. Het is beleid dus je moet het uitvoeren,”* zegt een managementadviseur operational excellence. *“Een groot verschil tussen privaat en publiek is altijd wet- en regelgeving (...) in de private sector vind je ook wet- en regelgeving, maar die is veel makkelijker om te buigen,”* aldus het aansluitende antwoord van een BPM coördinator. Een beleidsmedewerker binnen B/CA introduceert het begrip ‘optimalisatie van aanslagen’ dat hij veroordeelt. *“Dat is niet de bedoeling. Je wordt niet gestuurd door het geld, maar door de wetgeving.”* Kortom: er werd en wordt van ambtenaren verwacht dat ze zich goed aan het door de politiek bepaalde beleid conformeren; de ambtelijke loyaliteit.

Toch worden hier ook nuanceringen in aangebracht. Ook private organisaties kunnen, gezien de financiële crisis, niet zomaar om de regels heen, aldus een beleidsadviseur bij B/CA. *“Ik hoor het ook van mensen in de bancaire sector (...) een bank mag niet zomaar verder als ze niet aan de regels voldoen.”*

Een tweede verschil met de private sector wordt gezocht in de dienstverlening. Volgens een lid van het managementteam van de BelastingTelefoon zijn er twee grote verschillen tussen publiek en privaat: *“...de klantenservice zetten wij maximaal voorop en we zijn een organisatie met de hete adem van de politiek en de pers in onze nek.”* De belastingdienst wil maximaal bereikbaar zijn en veroorloofd zich daarvoor de luxe van teveel medewerkers in drukke weken. *“Een particulier bedrijf zou dat nooit doen, het mag niet te veel gaan kosten. (...) Bij ons (de Belastingdienst) neemt soms het aanbod af, we sturen mensen dan niet naar huis.”* Een teamhoofd binnen B/CA bevestigt dit: *“In een private organisaties wordt op winst gestuurd en moeten targets gehaald worden en binnen de publieke sector gaat het echt om de dienstverlening voor de burger. Iemand heeft een auto en moet daar Belasting over betalen en probeert daar zo goed mogelijk mee om te gaan, wij proberen daarvoor zorg te dragen.”*

Een private organisatie houdt zich ook bezig met dienstverlening, maar, zo stelt een manager bij de Unit Uitbetalingen: *“daar zit altijd een commercieel element in dat bij ons niet voelbaar is. De mensen (burgers) ervaren dat ook niet zo. Mensen hebben het idee dat die ambtenaar alle tijd voor ze heeft en daar alles kwijt kunnen. (...) In de private sector hebben*

de centen de overhand.” Deze toewijding aan de dienstverlening en de publieke taak komt ook voort uit een ethisch verschil. *“Als je te maken hebt met concurrentie moet je die altijd proberen voor te blijven. Als jij in het commerciële bedrijf voor 100 procent ethisch bent, dan gaat je bedrijf eraan. Je moet keuzes maken om de concurrentie voor te zijn. Wij proberen altijd waar we mee bezig zijn ethisch te verankeren, ook als we doelmatigheid en bedrijfsmatigheid willen verbeteren,”* aldus een beleidsadviseur binnen B/CA.

4.1.2 Bedrijfsmatigheid en resultaatgerichtheid

Kijkend naar wettelijke kaders en de mate van dienstverlening kennen de respondenten de publieke sector een uniek karakter toe. Wij zijn er voor de klant; ook als dat financieel-technisch nadelig kan zijn. NPM pleit echter voor managementstrategieën die in de private sector worden toegepast en dus wel degelijk gaan over investeringen, rendement, productie, resultaten en prestaties. De keiharde cijfers. Waar raken publiek en privaat elkaar bij de Belastingdienst, als ze verschillen in de aard van de dienstverlening en de financiële prioriteiten?

“Vroeger was de dienst heel anders georganiseerd en werd er veel minder kritisch gekeken naar: wat kost het nu allemaal?,” zegt een beleidsadviseur bij B/CA. *“Wat kosten die processen nou? Ik kan me een managementtechniek herinneren; puntanalyse. Je probeert een proces te analyseren en te kijken wat voor punten daarin zitten en hoe kun je dat meetbaar maken, hoeveel mankracht moet dat kosten?”* Hij stelt dat een inventarisatie van geld en mankracht binnen het bedrijfsleven noodzakelijk is, maar dat binnen de overheid nu ook steeds meer verantwoording moet worden afgelegd.

De nadruk die steeds meer op deze verantwoording van mensen en middelen wordt gelegd is in zekere zin ook niet zo opmerkelijk binnen B/CA. Respondenten kenschetsen de afdeling regelmatig als een productieafdeling. *“We draaien productie: verwerken van aangiftes, aanslagen, betalingen. Massale berekeningen uitvoeren,”* stelt een adviseur operational excellence. *“Het gaat hier echt om productiecijfers,”* zegt een teamhoofd binnen B/CA. *“We zijn een productieafdeling. We krijgen bepaalde werkeenheden, daar laten we prognoses op los. Al die cijfers worden gemonitord. Moeten we de normen bijstellen, hebben we te veel mensen, hebben we te weinig mensen? Dat komt dicht bij de private sector.”*

De Belastingdienst als productiefabriek. Twee kenmerken van NPM: bedrijfsmatigheid en resultaatgerichtheid, sluiten daar op aan. *“We hebben normen aan onze productie opgehangen. Mensen weten dat ze die normen moeten halen,”* stelt een manager bij de Unit Uitbetalingen. *“Dat lijkt heel erg op de private sector.”* Ze constateert echter wel een

verschil in de mate van luisteren naar de werkvloer. *“Wat wel anders is, is dat we vragen aan de mensen: denk eens mee hoe we er voor zorgen dat dit niet te veel geld kost. Dat is een verschil met het bedrijfsleven. Daar regeert iemand top-down. (...) Ik kan me niet herinneren dat we vroeger de naam productie gebruikte.”* Een BPM coördinator, langer dan tien jaar actief bij de dienst, beaamt dit. *“Ik denk niet dat het twintig jaar geleden productie werd genoemd.”* Die laatste opmerking wordt niet door iedereen gedeeld. *“Ik kan me wel herinneren dat er vroeger ook gemonitord werd. Productie is wel van alle tijden,”* beweert een beleidsmedewerker bij B/CA. Echter: *“voor 1986 was de organisatie ouderwets. (...) Er wordt nu strakker gestuurd en meer vanaf de top gestuurd. We lopen wel achter bij het bedrijfsleven, die gaan altijd sneller, maar we lopen aardig bij moet ik zeggen.”*

Waar men bij uitstek aardig bij lijkt te lopen is binnen de BelastingTelefoon. *“Iedereen is hier ingeroosterd tot de leidinggeevenden aan toe. (...) Dit is meer te vergelijken met een private organisatie,”* aldus een vestigingsmanager bij de BelastingTelefoon. Het feit dat veel leden van het management van het ‘callcenter’ uit de private sector afkomstig zijn draagt hier ook aan bij. Hoe er binnen de BelastingTelefoon wordt gekeken naar een telefoongesprek, lijkt identiek aan de private methode. *“Hoe efficiënter een gesprek duurt, hoe korter hij wordt, hoe meer je er op dagbasis kunt doen. Iemand die nu zes minuten een gesprek heeft gemiddeld. Dat begrijp ik ook die zes minuten, maar ze zitten naast iemand die 2,5 minuut spreekt. Dat is misschien iets te zakelijk. Die zitten bij elkaar. Die zes minuten kunnen wat minder worden en die 2,5 wel wat meer.”*

De BelastingTelefoon mag dan uitzonderlijk bedrijfsmatig te werk gaan, het blijft een overheidsorganisatie. *“We zijn primair een overheidsorganisatie, maar proberen heel bedrijfsmatig te werken. Managers die uit het bedrijfsleven komen vinden ons duidelijk een overheidsorganisatie. Mensen die uit de Belastingdienst komen zeggen: tjonge jullie zijn bijna een particulier bedrijf!”* zegt een lid van het managementteam. Het genoemde sentiment komt voort uit de controle op de gesprekken die gevoerd worden. De medewerkers afkomstig uit de Belastingdienst worden plotseling gecontroleerd en verliezen de vrijheid die ze gewend waren. In het volgende hoofdstuk zal dit verder worden uitgelicht.

Er zijn onder de respondenten verschillen van indruk over wanneer het productiemanagement zijn intrede deed, maar dat strategieën uit het bedrijfsleven worden overgenomen staat buiten kijf. Ook over de mate waarin het NPM zijn intrede doet bestaan weer wel verschillen van mening. *“We hebben bij geen enkel product targets,”* stelt een BPM coördinator. *“Onze planning is gebaseerd op wet- en regelgeving.”* Dat laatste werd al eerder aangestipt en ook wel onderstreept door de meesten. De wet- en regelgeving die binnen de

Belastingdienst zo belangrijk is, zorgt ervoor dat het belang van bedrijfsmatige doelstellingen altijd op de tweede plaats komt.

Een veranderkundige binnen de dienst beklagt zich over de traagheid waarmee bedrijfsmatigheid wordt ingevoerd. Volgens haar zijn bedrijfsmatigheid en resultaatgerichtheid geen onderdelen van de “cultuur”, zoals bij de beantwoording van de tweede deelvraag naar voren zal komen. Uit deze paragraaf blijkt dat ze daarnaast niet geheel te conformeren zijn met de suprematie van de wet die binnen de dienst zo belangrijk is. Afhandelingstermijnen, budgetteringen en het verdelen van mensen en middelen; alles wordt primair gestuurd vanuit de wetgever. Sturen op productieresultaten zal daar altijd voor moeten wijken.

4.1.3 Klantgerichtheid

Een kenmerk van NPM dat absoluut geen hinder lijkt te ondervinden van de beperkingen die door wet- en regelgeving worden opgeworpen, is de klantgerichtheid van de Belastingdienst. Zijn er aangaande bedrijfsmatigheid en resultaatgerichtheid en de attitude van de ambtenaar (daarover later meer) verschillen van mening, over de klantgerichtheid lijkt iedereen het eens te zijn.

Zoals al eerder in dit hoofdstuk werd vastgesteld, staat dienstverlening voorop, met als achterliggende doel de compliance van de klant te verhogen. Klantgerichtheid sluit daarop aan. Ook beaamt iedereen dat de klantgerichtheid een recent fenomeen is. Aldus een BPM coördinator: *“twintig jaar geleden was de overheid minder flexibel, transparant en ook minder klantgericht. Klachten en onduidelijkheid hebben daartoe geleid. Formele wetteksten worden door de klant niet begrepen. Nu wordt er gekeken: wat leest mijn klant, met het oog op wet- en regelgeving?”* Daar hoort ook het analyseren van klachten bij. *“Waarom klagen mensen nou en hoe kun je processen verbeteren, zodat je dat voorkomt?”* is de centrale vraag die een beleidsadviseur bij B/CA stelt. Communicatie ondersteunt compliance. Belastingambtenaren stappen over van *“geen vertrouwen”* naar *“vertrouwen, tenzij...”*, stelt een adviseur operational excellence. Die houding is terug te vinden in het Horizontaal Toezicht; op basis van vertrouwen worden er met ondernemers convenanten gesloten aangaande de aangifte (Belastingdienst, 2008) Er wordt gestreefd naar wat de Ombudsman een behoorlijke verhouding zou noemen. *“Naarmate wij sneller en beter communiceren naar de klant is de compliance groter en de opbrengst dus hoger. Dat is heel anders dan de deurwaarder erop afsturen.”* Maar dat betekent niet dat de deurwaarder geen rol van betekenis meer speelt. *“De Belastingdienst heeft toch vooral de verplichting om belasting te*

heffen,” zegt een lid van het kernteam Horizontaal Toezicht. *“In principe: betalen mensen niet dan sturen wij onze incassoafdeling erop af;”* wederom een verwijzing naar het kader van wet- en regelgeving.

Het is moeilijk om te achterhalen wat de ambtenaren nu als het verschil zien tussen de publieke dienstverlening van vroeger en de klantgerichtheid van nu. De kern van het verschil lijkt het beste te worden verwoord door medewerkers van de BelastingTelefoon. Ambtenaren zijn zich beter bewust zijn de maatschappelijke en politieke druk en het belang van compliance is toegenomen. Fouten worden groot uitgemeten in de media. *“Tegenwoordig wordt je aangesproken op je klantgerichtheid. En we merken zelf ook gewoon dat het fijner werken is,”* geeft een lid van het managementteam BelastingTelefoon toe. De BelastingTelefoon bevindt zich dan ook wel in de frontlinie. *“Wij zijn het visitekaartje van de Belastingdienst,”* stelt een functionaris bij de BelastingTelefoon. *“Je krijgt heel veel bagger over je heen. Er hoeft maar wat fout te gaan bij inkomstenbelasting, dan heeft meteen de hele dienst het gedaan. Je krijgt hier ook die klachten over je heen. Je moet de klant dan wel overtuigen om weer een goed beeld te krijgen van de Belastingdienst.”*

4.1.4 Prikkels voor efficiëntie en effectiviteitverhoging

Het verhogen van efficiëntie en effectiviteit is één van de belangrijkste doelen die de NPM gedachte zich stelt binnen de overheid. Bedrijven worden geprikkeld tot deze verhoging door competitie en concurrentie met andere aanbieders; bij de Belastingdienst is die situatie onmogelijk. Wat is er dan toch de oorzaak van dat het plaatsvindt?

Beperkte financiële middelen, en zeker in een tijd van naderende bezuinigingen, zetten aan tot efficiënter en effectiever werken. *“De budgetten worden op dit moment ingekrompen. We moeten met minder geld moeten we hetzelfde werk doen. Dat is de enige prikkel die we hebben,”* zegt een manager van de Unit Uitbetalingen. Een beleidsadviseur bij B/CA sluit zich hierbij aan, naast nog wat andere oorzaken: *“De prikkels komen van verschillende kanten. De politieke druk is heel belangrijk. Daarnaast is de burger mondiger geworden. Hij laat zich niet met een kluitje in het riet sturen. (...) De dienst moet betaald worden, je zit in een tijd van financiële krapte. Iedereen is bezig met bezuinigen. Wil je zorgen dat je als dienst nog aan de bak komen, dan moet je aantonen om te laten zien waarom je zoveel geld nodig hebt.”*

“Er moet bezuinigt worden, dus gaan er mensen uit. Die komen niet meer terug dus moet je efficiënter gaan werken,” concludeert een functionaris bij de BelastingTelefoon.

Een manager binnen de BelastingTelefoon koppelt het aan klantgerichtheid: *“Als klant wil je snel geholpen worden. We hebben een drukke week nu, dan staan er 60 in de wacht. Je kunt*

steeds kijken, hoe kan ik er meer doen? Als je 100 mensen aan de telefoon hebt waarvan er 50 de volgende dag terugbellen, dan ben je niet effectief bezig. We moeten er voor zorgen dat de kwaliteit altijd goed is, maar als de klant lang moet wachten, dan moet je meer mensen aan de telefoon zetten.”

Automatisering is ook een thema. *“Vroeger werd al dat werk door mensen gedaan, met de automatisering konden die mensen wat anders gaan doen. (...) Het belangrijkste is dat men door automatisering steeds sneller antwoord krijgt. En mensen kunnen ook zelf kijken,”* koppelt een beleidsmedewerker bij B/CA de efficiëntieverhoging aan automatisering. Een jongere collega bevestigt dat: *“De voortschrijdende technologie is ook een sterke prikkel. De manier van communiceren met de belastingbetaler verandert.”* Daarnaast is volgens hem ook de vergrijzing een punt van aandacht. *“We zitten meer aan de 40+ kant, dan daaronder. Je weet dat je een hoop mensen moet gaan missen, dat zorgt wel voor een drive om processen te verbeteren. Je weet dat je dat niet kunt stoppen,”* aldus een adviseur operational excellence.

Prikkels voor efficiëntie- en effectiviteitverhoging zijn volgens de respondenten hoofdzakelijk afkomstig uit de inperking van het budget door de overheid en de relatie met de klant die verandert door automatisering en de eisen die hij stelt.

4.1.5 Conclusie

Hoe ervaren belastingambtenaren de invloed van het NPM? Het antwoord op deze vraag is helaas niet eenduidig te beantwoorden voor *de* belastingambtenaar, al is dat niet zo verwonderlijk. De Belastingdienst kent een zeer grote interne variëteit. De beantwoording van deze deelvraag komt neer op de volgende twee categorieën:

- leeftijd en
- afdeling of functie.

Werknemers die langer in dienst zijn dan tien jaar hebben bepaalde NPM kenmerken zien toetreden tot de managementstrategieën en nemen een inkrimping van de traditionele ambtelijke vrijheid waar. Daarnaast zagen zij hoe productienormen hun intreden deden, automatisering de efficiëntie en effectiviteit verhoogde en de communicatie naar de burger klantgericht en transparanter werd. Zij zijn daarmee meteen de meest waardevolle respondenten bij het beantwoorden van deze deelvraag geweest.

De tweede categorie: afdeling, komt het beste naar voren in de verschillen tussen de Centrale Administratie en de Belastingtelefoon. De bureaucratisch georganiseerde Centrale Administratie is één van de meer klassieke onderdelen van de dienst, maar biedt voldoende kansen voor NPM. Respondenten wijzen regelmatig op de productiefunctie van de afdeling

die het NPM als een handschoen lijkt te passen. Echter de medewerkers hier hechten zeer veel waarde aan de strakke kaders van wet- en regelgeving die het werk dicteren. Efficiënter werken is in hun ogen het niet overschrijden van de wettelijke norm. Bij de BelastingTelefoon is efficiëntie meer: zo veel mogelijk en zo duidelijk mogelijk uitleggen aan de klant wat er speelt, in zo min mogelijk tijd. Mensen worden ontslagen, aangenomen of hergeplaatst in overeenstemming met de seizoensdrukke. De BelastingTelefoon is een afdeling die vanaf haar oprichting al bedrijfsmatig is ingericht en dat is merkbaar.

Ambtenaren ervaren nagenoeg alle facetten van NPM die in dit onderzoek naar voren zijn gebracht, in meerdere of mindere mate. Toch lijkt het NPM geen alles overkoepelende aanpak te worden binnen de dienst. Het navolgen van wet- en regelgeving en het nastreven van compliance werpen barrières op die een private managementaanpak blokkeren.

4.2 Hoe kenmerken en beoordelen belastingambtenaren hun attitude?

Zoals reeds in de vorige paragraaf naar voren is gekomen zijn er drie ‘principes’ waarvan alle respondenten aangeven dat ze bij de Belastingdienst hoog in het vaandel staan, te weten:

- 1) dienstverlening boven alles stellen;
- 2) streven naar compliance en
- 3) functioneren binnen de kaders van wet- en regelgeving.

Er bestaan binnen en tussen afdelingen meningsverschillen over de mate van bedrijfsmatigheid. In deze paragraaf zal ook blijken dat er meningsverschillen bestaan aangaande de gewenstheid van deze bedrijfsmatigheid en strengere controle en normering, maar ook de betrokkenheid van ambtenaren bij het algemeen belang, de ideeën van ambtenaren over baanzekerheid en een loopbaan binnen de overheid.

4.2.1 NPM: gewenst of niet?

Zoals in de theorie is vastgesteld is attitude afhankelijk van omgeving en keuze. Omgeving en keuze bepalen het gedrag van een ambtenaar en de houding die kenmerkend is voor zijn ambt. Er is vastgesteld dat de omgeving van de belastingambtenaar verandert. Er wordt gestreefd naar meer bedrijfsmatigheid, resultaten zijn belangrijker en de druk vanuit de maatschappij om snel, transparant en met inachtneming van wetten en regels te handelen neemt toe. Veel respondenten herkennen dit en aanvaarden de noodzaak om private managementinstrumenten te bestuderen en over te nemen. *“Het is goed dat we de bakens verzet hebben. Elk jaar is er wel een ontwikkeling die een stap voorwaarts doet, kijkend naar het bedrijfsleven,”* stelt een beleidsmedewerker. *“Beter goed gejat dan slecht bedacht, zeg ik altijd. Maak niet dezelfde fouten en vooral de goede dingen overnemen,”* sluit een adviseur operational excellence daarbij aan. Controleren of ambtenaren de normen halen komt de compliance en dienstverlening ten goede, maar het is ook gewoon eerlijker ten opzichte van hardwerkende collega’s. *“De raamambtenaar bestaat niet meer,”* geeft een manager bij Unit Uitbetalingen toe.

Negatieve oordelen over NPM kenmerken zijn schaars, hoewel sommigen wel wijzen op de gevaren voor de Belastingdienst als publieke dienstverlener. *“Er komen steeds meer managers van buiten. Managers van buiten beschouwen je meer als een nummer dan dat wij gewenst zijn geweest,”* geeft een functionaris bij de BelastingTelefoon toe. Zijn collega bevestigt dit: *“Je hebt met mensen te maken. Cijfers zijn belangrijk, maar je moet het af*

blijven wegen.” Beide functionarissen vrezen dat op die ontwikkeling nu geen rem zit. “Als de cijfers maar goed lijken, dat kan mooi verkocht worden, wordt er niet gekeken naar wat dat aan menselijke motivatie heeft gekost.” De bedrijfsmatigheid bevalt, vooral binnen de BelastingTelefoon, veel respondenten. Maar ze willen wel een deel van de ruimte voor kwaliteit binnen de overheid behouden. Een beleidsadviseur bij de Centrale Administratie vat dit samen: “Je moet je ervoor hoeden dat de cijfers niet de overhand krijgen. Het is dan wel mooi geanalyseerd, maar een proces vraagt niet om analyse, maar het moet gewoon gebeuren. Je moet ook kijken naar de samenhang. Dat vraagt om inspanning en commitment. (...) Als je cijfers maar kloppen is het proces ook goed, is het idee. Cijfers vragen ook niet om kwaliteit, maar om resultaat.”

Interessant in deze is de mening van een veranderkundige die begaan is met meer bedrijfsmatige bedrijfsvoering binnen de Belastingdienst. Volgens haar zijn alle pogingen om bedrijfsmatiger te gaan werken in de afgelopen 25 jaar gestrand. *“Onder politieke druk en tijdsdruk die ICT van ons vraagt worden de ambities voor meer bedrijfsmatigheid even aan de kant geschoven.”* Later blijkt dat het stranden van dit soort projecten niet enkel politieke en logistieke redenen heeft. *“Er is vanuit ambtenaren heel veel weerstand tegenover dit soort ontwikkelingen. De echte redenen worden nooit genoemd. (...) Het is gewoon een beetje te eng. Willen we wel zo transparant zijn?”* De veranderkundige wijst op het verlies van autonomie dat ambtenaren vrezen; het verlies van de vrije rol. Illustratief daarvoor zijn de reacties van sommigen die de overstap naar de BelastingTelefoon nemen vanuit de rest van de Belastingdienst. *“De controle en de inroostering; weg met vrijheid blijheid, dat vinden ze wel moeilijk. (...) Sommigen rennen gillend weg,”* aldus een lid van het managementteam bij de BelastingTelefoon. *“Als je hier over de afdeling loopt is iedereen intensief aan het werk. Een paar jaar terug zaten mensen meer met elkaar te praten dan dat er zwaar gewerkt werd,”* voegt een manager bij Unit Uitbetalingen daar in dezelfde lijn aan toe. *“De motorrijtuigenbelasting noemden wij het dorp, ze gingen naast elkaar wonen, gingen samen uitstapjes doen...”*

4.2.2 “...Ask what you can do for your country.”

Public Service Motivation omvat een breed scala aan motieven om een bewuste keuze voor het werk in de publieke sector te maken. Niet al deze motieven zijn in de interviews letterlijk aan bod gekomen en tussen velen is het onderscheid te dun om in de context van een kwalitatief onderzoek toe te passen.

Motieven om binnen de overheid, en specifiek binnen de Belastingdienst, te gaan werken zijn er bij de respondenten legio. Een deel van deze motieven verwijst meer naar de kenmerken van de ambtenaar zoals die door Max Weber zijn geformuleerd; het andere deel haakt vooral in op de normgebonden motieven die Perry en Wise scharen onder PSM.

De instrumentele motieven, gericht op invloed op de beleidsvorming, zijn voor ambtenaren in lagere posities simpelweg niet van toepassing en in de hogere posities moeilijk bespreekbaar; al geven beleidsmedewerkers wel aan waarde hechten aan hun betrokkenheid bij beleidsvorming. *“Daar (beleid) ben ik heel erg bij betrokken, werk ik heel erg mee. We zitten direct aan tafel met wetgeving en de staatssecretaris. Bijvoorbeeld met de kilometerheffing,”* zegt een beleidsmedewerker bij B/CA.

De affectieve motieven, en soms ook de normgebonden, worden incidenteel afgedaan als te hoogdravend. De normgebonden motieven: betrokkenheid bij het algemeen belang, burgerplicht om het land te dienen en zelfopoffering, zijn regelmatig in de interviews terug te horen. Men oordeelt nagenoeg unaniem dat de Belastingdienst een wettelijke taak heeft die er aan bijdraagt dat de samenleving geordend functioneert. *“Ons belang is een algemeen belang. We zorgen dat het netjes en ordelijk blijft en dat er kaders komen. Dat ervaar ik ook als een persoonlijke motivatie,”* beweert een manager bij de Unit Uitbetalingen.

Veel ambtenaren verwijzen ernaar dat ze werk willen doen dat er toe doet. Alle respondenten is de vraag voor gelegd of ze de uitspraak van John F. Kennedy ondersteunen: *“Vraag niet wat het land voor jou kan doen, maar wat jij voor je land kunt doen.”* Iedereen is het met de essentie van de uitspraak eens, maar sommigen betwijfelen of die dienende attitude werkelijk een rol speelt bij vakbroeders. *“Ik denk niet dat het werken voor de overheid ten bate van het publiek nog aanwezig is. Ik zie veel overeenkomsten tussen onze administratieve verwerking en de mensen daar als bij een verzekeringsmaatschappij of een ziekenhuis,”* zegt een BPM coördinator. Zij zien de meer rationele argumenten om binnen de publieke sector te werken als toonaangevend. Een deel van de oudere respondenten vertelt dat ze na afronding van de middelbare school een goedbetaalde baan binnen de Belastingdienst konden krijgen die ook nog eens een baanzeker leven garandeerde. De zorg voor het algemeen belang was bij die keuze niet van doorslaggevend belang.

4.2.3 Baanzekerheid en loopbaanontwikkeling

De rationele argumenten waar de respondenten over spreken zijn terug te voeren op twee van Weber's ambtelijke kenmerken: het vaste salaris en het gericht zijn op een loopbaan binnen de overheid. Beide kenmerken dienen echter te worden vertaald naar de hedendaagse

werkelijkheid. De zekerheid van een vast salaris wordt in stand gehouden door de zekerheid van een vaste aanstelling. Baanzekerheid is volgens vele respondenten nog steeds een motief om voor de dienst te kiezen, maar volgens velen is dat motief misplaatst. *“Als iemand een productienorm niet haalt, over een lange periode, dan kijk je waar zit het probleem. (...) Je kunt niet meer zeggen: ik ben bij de Belasting binnen dus heb ik tot mijn 65^e werk. Als je niet functioneert ga je gewoon een traject in waarbij ontslag mogelijk is.”* Baanzekerheid is er nog wel binnen de Belastingdienst, maar wordt, net zoals de vrije rol, afgekalfd door introductie van meer private managementstrategieën.

Ambtenaren, ook van de jongere generatie, richten zich volgens de respondenten vaak op een lange loopbaan in overheidsdienst. Één van de hoofdredenen daarvoor zijn de mogelijkheden om je als werknemer binnen de dienst te ontwikkelen, meer dan in de private sector, op het gebied van opleiding en verbreding. *“Er wordt alle ruimte gegeven voor doorgroeien en ontwikkelen, misschien wel meer dan in het bedrijfsleven. Daar wordt nadrukkelijk in geïnvesteerd,”* zegt een adviseur operational excellence. Opklimmen in de hiërarchie, zoals dat door Weber wordt gebracht, is op de weg terug. De Belastingdienst biedt ambtenaren de mogelijkheid om verschillende functies te blijven kiezen binnen de organisatie, dat houdt niet altijd verschuivingen in de hiërarchie in. Hiërarchie is niet altijd gebaseerd op anciënniteit, maar meer op kwaliteit of ambitie. Een relatief jong teamhoofd bij B/CA is daar een voorbeeld van. *“Je wordt gestimuleerd om verder te groeien, dat was mijn eerste drijfveer om hier te werken. Je wordt hier niet in je ontwikkeling belemmerd.”*

Er kan worden geconcludeerd dat het klassieke loopbaankarakter van het ambt verandert, maar niet ten koste van een meer private kleur, ingegeven door NPM. Er ontwikkeld zich een andere loopbaanstructuur die kenmerkend is voor de Belastingdienst. Dit is een bevestiging van het PPA model dat aan het NPM model voorafging en veronderstelde dat er verschillen zijn tussen publiek en privaat aangaande de loopbaanstructuur. Een kanttekening hierbij is dat de baanzekerheid binnen de Belastingdienst wel afkalft door toedoen van NPM.

4.2.4 Conclusie

Hoe kenmerken en beoordelen belastingambtenaren hun attitude? Om de tweede deelvraag te beantwoorden worden we geconfronteerd met dezelfde variëteit als bij de eerste deelvraag. Deze keer zijn er echter drie categorieën:

- leeftijd;
- afdeling of functie en

- opleidingsniveau.

De ambtenaar verandert, met mate. De respondenten begrijpen de redenen voor een meer bedrijfsmatige inrichting van het werk, maar waarschuwen voor een te groot aandeel van de cijfermatigheid. Er bestaat mogelijk wat angst voor een overheid die transparanter wil zijn richting de maatschappij en daarmee meer verantwoording eist van haar ambtenaren. Vooral oudere medewerkers brengen dit voor het voetlicht. Daarbij is het bij B/CA van oorsprong ongebruikelijker dat er strak gestuurd wordt, dat is bij de BelastingTelefoon een oorspronkelijk gegeven.

Betrokkenheid bij het algemeen belang is een belangrijk normgebonden motief dat Perry en Wise aanreiken bij de inrichting van hun PSM. De meeste respondenten beamen de fundamentele waarden die hier mee samenhangen, maar naarmate het opleidingsniveau hoger ligt is de betrokkenheid groter. Ook het besef dat de Belastingdienst een belangrijke ordescheppende taak heeft. Lager opgeleide medewerkers zijn meer gericht op het werk en de zekerheid die de overheid biedt.

Baanzekerheid lijkt een ambtenarenkenmerk van het verleden, maar binnen de Belastingdienst zijn nog wel veel mogelijkheden om door te ontwikkelen. Alle jongere respondenten die geïnterviewd zijn zeggen daar gebruik van te maken en daarom voor de overheid te kiezen.

V. Conclusie

NPM heeft onmiskenbaar haar stempel gedrukt op de Belastingdienst. In sommige afdelingen meer dan in anderen, en voor de één minder waarneembaar dan de ander. Leeftijd, functie, opleidingsniveau en staat van dienst hebben allen invloed op de waarneming van NPM binnen de organisatie. Toch zijn alle respondenten het erover eens dat er sprake is van een veranderende werkomgeving en dat ook de wereld daarbuiten verandert. De burger is mondiger geworden, de media-invloed is groter, de automatisering maakt taken makkelijker, de vergrijzing is in grote mate binnen de organisatie zichtbaar en de economische crisis en de daaraan verbonden bezuinigingen hangen als een schaduw over de budgetten die de dienst ter beschikking heeft. Dit alles heeft ervoor gezorgd dat efficiëntie en effectiviteit belangrijker lijken dan ooit. De bedrijfsmatige en resultaatsturende weg die de dienst in de afgelopen decennia heeft ingeslagen is daarvoor het geschikte managementinstrument.

Het overgrote deel van de ambtenaren binnen de dienst is ouder dan vijfenveertig, de vergrijzing stelt de Belastingdienst dan ook voor uitdagingen. De ‘grijze ambtenaar’ zal echter nog wel een behoorlijk aantal jaren blijven. Dit zijn ambtenaren die de situatie van voor het NPM kennen en in sommige gevallen ook koesteren. De vrijheid die zo kenmerkend is geweest, de zweem van autoriteit en de idealen die samenhangen met het ondersteunen van een overheid die de samenleving ordentelijk inricht en stuurt.

De Raad van State geeft aan deze zaken ook belangrijk te vinden, niet alleen bij Belastingambtenaren. Toch lijkt de Belastingdienst op weg een ander type overheidsorganisatie na te streven. Een overheid die transparant, klantgericht, strak gestuurd en zuinig is. De ambtenaren, van hoog tot laag en van jong tot oud, begrijpen de ingeslagen weg wanneer zij rationeel meedenken met het management. In het licht van de eerder genoemde maatschappelijke ontwikkelingen moet de Belastingdienst met haar tijd mee. Gevoelsmatig zijn er echter twijfels. Zullen de cijfers niet gaan overheersen?

Globaal kijkend naar de interviews zijn deze twijfels echter marginaal. Het is meer een waarschuwing dan dat de ambtenaren werkelijk denken dat het fout zal gaan. De Belastingdienst wordt dan ook niet bepaald een kopie van het bedrijfsleven. Er zijn nu eenmaal wetten en regels die onontkoombaar zijn. Er kan niet zomaar meer geld worden vrijgemaakt voor een investering die meer rendement op zal leveren, de politiek bepaald dat. Daarnaast speelt geld geen rol als het gaat om het helpen van de klant. De ambtenaren stellen

unaniem dat de klant de hoogste prioriteit heeft binnen de dienst. Plannen om de efficiëntie en effectiviteit te verhogen versterken doorgaans ook de publieke dienstverlening en de compliance. Een klant krijgt sneller en begrijpelijker antwoord. De traditionele kenmerken van de Belastingdienst die worden genoemd door de ambtenaren: compliance, wet- en regelgeving en publieke dienstverlening, lijken door het bedrijfsmatigere werken enkel nog beter nagestreefd te kunnen worden.

In de attitude van de nieuwe ambtenaar blijven bepaalde kenmerken van de Weberiaanse ambtenaar overeind staan: loyaliteit aan de wetgever en het ambiëren van een loopbaan binnen de overheid. Ambtenaren geven aan dat de Belastingdienst zorgt voor goede ontwikkelingsmogelijkheden die het bedrijfsleven ontbeert. Dat is een duidelijk verschil met de private sector. NPM lijkt op deze twee kenmerken geen invloed te hebben.

De vrees dat de zorg voor het algemeen belang; een belangrijk public service motive, door toenemende bedrijfsmatigheid wordt afgestompt is binnen de Belastingdienst niet aan de orde, gezien de onderzoeksresultaten. Veel respondenten, hoewel niet iedereen, zegt hierdoor gemotiveerd te zijn om binnen de overheid te werken. Als die motivatie ontbeert houdt dat hoofdzakelijk verband met het feit dat men lang geleden meteen na de middelbare school een post binnen de baanzekere overheid wist te bemachtigen of omdat de functie te routineus is om zichtbare verbanden te leggen met de publieke taak. Het bijhouden van de administratie zouden ze met evenveel liefde bij Philips doen.

Teruggrijpend op de paradox die aan het einde van het *Theoretisch kader* werd geïntroduceerd is het volgende vast te stellen. De motivatie om binnen de publieke sector te werken is bij de Belastingdienst aan te passen aan een meer bedrijfsmatige organisatievorm. Efficiënt en effectief werken stimuleert traditionele kenmerken van het ambt om zich aan te passen aan de tijdgeest. De essentie van het NPM is dat de scheidslijn tussen publiek en privaat nihil of niet aanwezig is. Dat zal een punt van discussie blijven. Er is wel degelijk sprake van een vorm van PSM binnen de Belastingdienst. Er is ook wel degelijk sprake van een verschil in de wijze waarop de Belastingdienst wordt gemanaged en een private onderneming. Ambtenaren willen dat verschil ook behouden, vandaar de waarschuwing om te waken voor een hegemonie van de cijfermatigheid.

Niet alle motieven die Perry en Wise aanreiken zijn terug te vinden binnen de Belastingdienst, maar dat er sprake is van een PSM is op basis van dit onderzoek niet te ontkennen. Er ontstaat een nieuwe Belastingdienst, maar niet een Belastingdienst die steeds meer op een bedrijf begint te lijken. Zoals een respondent eerder aangaf; neem over wat goed

is en niet wat verkeerd is aan het bedrijfsleven. In diezelfde lijn ontstaat er ook een nieuwe ambtenaar, maar niet een ambtenaar die steeds meer weg heeft van een private ondernemer of een fabrieksarbeider. Betrokkenheid bij het publiek, ambtstrouw en het nastreven van persoonlijk ontwikkeling die niet direct aan financieel voordeel lijkt op te leveren geven het ambt een bijzonder karakter. NPM beïnvloed de attitude van de ambtenaar, maar niet dusdanig dat die attitude een weerspiegeling is van de fundamentele gedachte achter het NPM dat overheid en markt op eenzelfde wijze gestuurd kunnen worden.

Literatuur

- Belastingdienst (2008) *Bedrijfsplan 2008 - 2012*
- Belastingdienst, www.belastingdienst.nl, geraadpleegd op 15-03-2010
- Belastingdienst (2008) *Horizontaal toezicht. Samenwerken vanuit vertrouwen*
- Beshley, T., Ghatak, M. (2003) Incentives, choice and accountability in the provision of public services, in: *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, no. 2, pp. 235 - 249
- Boon, L. (1993) Behaviorisme en cognitieve psychologie', in: *Geschiedenis van de psychologie*, Amsterdam: Boorn Meppel, 104-132
- Bossert, J. (2003) *Public governance. Leidraad voor goed bestuur en management*, Breukelen: Public Governance Nyenrode
- Braam van, A. (1972) *Max Weber. Gezag en Bureaucratie; inleiding en redactie*, Antwerpen/Rotterdam: Universitaire Pers/SWU
- Van Kommer, V., Muizelaar, J.C.F. (1995) *De Belastingdienst: profiel van een organisatie*, Arnhem: Gouda Quint
- Leisink, P., Steijn, B. (2009) Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands, in: *International Review of Administrative Sciences*, no. 75, pp. 35 -52
- Meijer, A. (2006) *CC'tje naar de baas. E-mail en verandering in ambtelijke organisaties*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Van Mierlo, J.G.A. (2001) *Over de verhouding tussen overheid, marktwerking en privatisering. Een economische meta-analyse*, Maastricht: Universteit Maastricht
- Perry, J.L. (1996) Measuring Public Service Motivation: An Assesment of Construct Reliability and Validity, in: *Journal of Public Administration and Theory*, januari, pp. 5 - 22
- Raad van State (2010) *Jaarverslag 2009*, Den Haag: Raad van State
- Rainey, H.G. (2003) *Understanding and managing public organizations*, San Fransisco: Jossey-Bass
- Sterkenburg van, P.G.J. (1996) *Van Dale Handwoordenboek van hedendaags Nederlands*, Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie
- t Hart, P. Bovens, M.A.P., Van Twist, M.J.W. (2007) *Openbaar Bestuur*, Alphen a/d

Rhijn: Kluwer

- Thomassen, J. (2007) *De klantgerichte overheid*, Deventer: Kluwer
- Verbeeten, F. (2005) New Public Management bij Nederlandse overheids- en non-profitorganisaties: stand van zaken, *Management Accounting*, januari/februari, pp. 25-32