

W.E. Ebbers

Ambities en prestaties van een digitale Belastingdienst

Dr. W.E. Ebbers is universitair docent aan de Universiteit Twente en tevens werkzaam bij de sector Architectuur van de Belastingdienst/Centrum voor Informatie- en Communicatie Technologie. Zijn proefschrift is te downloaden via www.isiweb.nl/ebbers.

In dit artikel wordt gekeken naar oude ambities van de Belastingdienst uit 1998 inzake elektronische dienstverlening via het internet. Aangetoond wordt dat deze voor een klein deel zijn verwezenlijkt. Een mogelijke reden is het karakter van de Belastingdienst als rechtshandhaver die rechtszekerheid en rechtsgelijkheid nastreeft. De organisatiestructuur die daar goed bij past, staat de verdere doorontwikkeling van elektronische dienstverlening in de weg.

In 1998 werd het 'Actieprogramma Elektronische Overheid' gepresenteerd. Met dat programma werd een beter presterende overheid beoogd. Daarbij stond vooral de inzet van elektronische dienstverlening via het internet centraal. Begin 2003 probeert het manifest 'Een kwestie van uitvoering' van Docters van Leeuwen c.s. duidelijk te maken dat het ambitieniveau van weleer niet is gehaald; de overheid presteert 'nog steeds' slecht en de inzet van ICT bij overheidsorganisaties vlot maar niet.

Een van de organisaties binnen de overheid is de Belastingdienst. In 1995 opende de Belastingdienst een site in De Digitale Stad en in juli 1996 kreeg de Belastingdienst zijn eigen domeinnaam. De Belastingdienst kon toen dat het actieprogramma Elektronische Overheid van start ging binnen de overheid worden beschouwd als een van de koplopers op het gebied van ICT. Een imago dat nog eens werd versterkt door de uiterst succesvolle invoering van de aangifte-diskette voor particuliere belastingplichtigen in datzelfde jaar.

De Belastingdienst wilde destijds bovenop de al geboekte successen zijn elektronische dienstverlening nog veel verder doorontwikkelen. Met het manifest 'Een kwestie van uitvoering' in het achterhoofd begint zich een nieuwsgierige gedachte op te dringen. Zou het de Belastingdienst zijn gelukt om de ambitieuze plannen te realiseren uit de tijd waarin ook het actieprogramma Elektronische Overheid (1998) startte? De eerste vraag die in dit artikel wordt beantwoord is dan ook: 'Heeft de Belastingdienst zijn ambities uit 1998 inzake elektronische dienstverlening via het internet verwezenlijkt?' Een tweede vraag die hier onlosmakelijk mee is verbonden, is: 'Wat zijn de mogelijke oorzaken van het wel of niet verwezenlijken van de ambities van de Belastingdienst?'

Ambities en prestaties van de digitale Belastingdienst

Nog voor het Actieprogramma Elektronische Overheid, maar nog wel in dat jaar (1998), publiceerde de Belastingdienst zijn programma 'Digitale Belas-

tingdienst' voor de periode 1999 tot 2003. De planperiode liep eind 2002 ten einde. Het programma 'Digitale Belastingdienst' (Digibel) kende een programma-organisatie en een projectorganisatie. Digibel bereidde het beleid op het terrein van elektronische dienstverlening voor in samenhang met ander beleid. De directieraad stelde vervolgens het door Digibel voorbereide beleid periodiek vast (Ministerie van Financiën, 1997).

Digibel keek bij het voorbereiden naar wat er in de buitenwereld mogelijk was, maar hield daarbij rekening met wat de Belastingdienst aankon (Ministerie van Financiën, 2000). Digibel had daar zicht op, omdat het via de projectorganisatie de voor de beleidsimplementatie noodzakelijke projecten aanstuurde (Ministerie van Financiën, 1997, 1999).

Het vastgestelde ambitieniveau betreffende elektronische dienstverlening voor de periode 1999 tot 2003 bestond uit beelden van hoe die dienstverlening er eind 2002 uit zou zien (Ministerie van Financiën, 1998). In die beelden was sprake van drie soorten elektronische diensten:

- Informatiediensten: bijvoorbeeld toegang tot persoonlijke informatie of de mogelijkheid om informatie te muteren, maar ook adressen en openingstijden van kantoren of antwoorden op veelgestelde vragen bij bijvoorbeeld de aangifte inkomstenbelasting.
- Communicatiediensten; stellen gebruikers in staat om asynchroon (via e-mail) of synchroon (bijvoorbeeld via IRC) te communiceren met leden van de organisatie.
- Transactiediensten; omvatten niet alleen de daadwerkelijke betaling, maar ook diensten die stappen mogelijk maken die aan de betaling

voorafgaan, dus bijvoorbeeld ook aangifte.

Om het verschil tussen ambitie en prestatie te kunnen beoordelen, is eerst het ambitieniveau voor de periode 1999 tot 2003 (Ministerie van Financiën, 1998) op doelstellingen geanalyseerd. In totaal konden er negen doelstellingen voor elektronische dienstverlening via het internet expliciet worden gemaakt (Ministerie van Financiën, 1998). Deze zijn voorgelegd aan voormalig programmamanager Digibel. Vervolgens is gekeken naar wat er van de negen doelstellingen terechtgekomen is. Daarbij is gebruikgemaakt van reeds gepubliceerd onderzoek (Ebbers, 2002), interne documenten en de site van de Belastingdienst tot en met medio 2003. Op basis daarvan zijn ze gewaardeerd op de volgende vragen. Of ze:

- gerealiseerd zijn voordat de planperiode eind 2002 afliep (+)?
- niet zijn gerealiseerd, maar na afloop planperiode eind 2002 nog wel worden nagestreefd (-/+)?
- niet zijn gerealiseerd en na afloop planperiode eind 2002 ook niet langer worden nagestreefd (-)?

Het resultaat van de waardering (+, -/+ of -) is ter controle op juistheid en volledigheid voorgelegd. Eerst aan de voormalige programmamanager Digitale Belastingdienst en een lid van zijn voormalige team. En na verwerking van hun reacties aan een van de huidige beleidsmedewerkers belast met digitale dienstverlening. Het eindresultaat is in tabel 1 weergegeven. Benadrukt wordt dat zowel het eindresultaat als de daaraan verbonden conclusies, zoals in dit artikel weergegeven, geen officiële standpunten zijn van de Belastingdienst, noch die van de geconsulteerde medewerkers.

De diensten kunnen als volgt worden omschreven: bij I-1 gaat het om automatisch elektronisch getipt worden naar aanleiding van een (veranderende) fiscale situatie zoals trouwen of het kopen van een huis. Bij I-2 gaat het om het elektronisch bij de hand hebben van (onder meer informatie horend bij) aangiften uit het verleden. I-3 houdt in het op de site van de Douane kunnen opzoeken van de juiste tarieven om goederen in of uit te voeren. Bij C-1 t/m 3 gaat het om dat iemand zelf kan bepalen hoe en wanneer hij welke vragen mag stellen. De persoon of het bedrijf wordt daarbij ondersteund door zoekge-

drag en vragen uit het verleden (C-1, C-2, C3). Bij T-1 gaat het om (experimenten voor) het realiseren van on line betalingen. Bij T-2 om het elektronisch toegestuurd krijgen van allerlei vormen van aangiften en afrekeningen (T2). En er kan niet alleen informatie worden ingewonnen en aangifte gedaan, maar vooral ook bezwaar worden gemaakt in een en hetzelfde contact (T-3).

Uit tabel 1 blijkt dat elektronische diensten nagenoeg niet volgens plan zijn gerealiseerd. Het antwoord op de eerste vraag in dit artikel is dan ook dat de Belastingdienst zijn ambitieniveau uit

Tabel 1: Doelstellingen elektronische dienstverlening Belastingdienst in 1998 voor het jaar 2002

Elektronisch dienst	Omschrijving doelstelling tot en met eind 2002	Waardering
Informatie(I-1)	De Belastingdienst heeft gekozen voor actief attenderen van belastingplichtigen op fiscale aspecten via een internetgerelateerd push-mechanisme dat gebruikmaakt van administratieve softwarepakketten.	-
Informatie (I-2)	Persoonsafhankelijke informatie is 24 uur per dag beschikbaar: gegevens van de voorlopige afrekening, eindafrekening, aangifte IB, Vpb, LB en OB, bezwaarschriften, statusinformatie saldo-overzichten.	-/+
Informatie (I-3)	Voor internet en externe gebruikers zijn de douanetarieven op internet beschikbaar.	+
Communicatie (C-1)	Voor de klantcontacten geldt: men wordt via een loket geholpen voor alle middelen. De keuze van het medium is aan de klant.	-
Communicatie (C-2)	Klantcontacten via internet worden altijd geregistreerd, om zo de dienstverlening te verbeteren.	-
Communicatie (C-3)	Als het contact buiten kantoor- of avonduren is, kan de klant ook (via e-mail) vragen of op een door hem aangegeven tijdstip met hem contact kan worden opgenomen (terugbelservice).	-
Transactie (T-1)	De Belastingdienst doet mee met experimenten met nieuwe digitale betaalvormen: I-Pay, creditcard en machtiging.	-
Transactie (T-2)	Er is een begin gemaakt met het verzenden van elektronische voorlopige en eindafrekeningen, elektronische uitnodigingen tot het doen van aangifte en saldo-overzichten.	-/+
Transactie (T-3)	Als ingewonnen informatie leidt tot het doen van aangifte, het indienen van een bezwaarschrift et cetera kan dit in hetzelfde contact ook elektronisch gebeuren.	-

1998 inzake elektronische dienstverlening via het internet nauwelijks heeft verwezenlijkt.

Van de negen doelstellingen is er maar één gerealiseerd (zie: www.douane.nl/taric-nl/). Twee zijn er niet gerealiseerd, maar worden nog wel nagestreefd (I-1 en T-2). Er is een proef gestart om de aangifte van loonbelasting en omzetbelasting via het internet van de grond te krijgen en is er een poging gedaan om elektronische toegang tot de statusinformatie rondom Houderschapsbelasting te realiseren. Beide doelstellingen worden ook nog steeds nagestreefd via het traject van de verplichte elektronische aangifte voor ondernemers in 2005. Bovendien wordt vanaf mei 2002 gewerkt aan een driejarige proef van de Europese Unie voor niet in Europa gevestigde ondernemingen, waarbij zij voor hun e-commercediensten aan Europese landen omzetbelasting af moeten afdragen. Het gaat hierbij overigens om een redelijk kleine groep ondernemingen (zie: www.belastingdienst.nl/buitenland_uk/5a6c456.htm).

Zes zijn er niet gerealiseerd en uiteindelijk afgevoerd. Waarbij nog wel moet worden vermeld dat C3 eerst wel gerealiseerd was, maar dat alle e-maildiensten van de Belastingdienst in 2002 werden stopgezet. T1 werd niet gehaald, omdat de aanbieders van de digitale betaalvormen zich terugtrokken.

Mogelijke oorzaken?

Nu is vastgesteld dat het ambitieniveau niet of nauwelijks is verwezenlijkt, moet de tweede vraag worden beantwoord. Wat zijn hier mogelijke oorzaken van? Dat van een deel van die ambitie geen sprake meer is, verklaart niet waarom het deel dat nog wel wordt nagestreefd ook nauwelijks is verwezenlijkt.

Dat het aan technische onmogelijkheden ligt, lijkt onwaarschijnlijk. Legio banken, verzekeringsmaatschappijen en reis-

bureaus laten zien dat bijvoorbeeld online zaken doen wel mogelijk is. Dat het ontbreekt aan belangstelling voor elektronische diensten lijkt eveneens onwaarschijnlijk. Meer dan driekwart van de particuliere belastingplichtigen heeft in 2003 gebruikgemaakt van het digitale aangifteprogramma (Ministerie van Financiën 2, 2003). En ook van een gebrek aan geld voor ICT kan nauwelijks sprake zijn. De uitgaven voor automatisering in 2002 bedroegen in totaal bijna 350 miljoen euro (Ministerie van Financiën 1, 2003).

Zoals gezegd werd het ambitieniveau door Digibel niet vastgesteld zonder te kijken naar wat de Belastingdienst aankon (Ministerie van Financiën, 2000). De oorzaken van het niet-realiseren van de ambities moeten dus niet bij het wegvallen van beleid op zich worden gezocht. En ook niet bij technische onmogelijkheden, gebrek aan aandacht of te weinig geld, maar bij de Belastingdienst zelf.

Een rigide organisatiestructuur

In mijn proefschrift (Ebbers, 2002) heb ik een deels explorerend, deels hypotheseontwikkeld casestudy-onderzoek gedaan. Daarin is gekeken naar hoe de Belastingdienst zijn elektronische informatie-, communicatie- en transactiedienstverlening via het internet in de organisatie implementeerde. In het explorerende deel van het onderzoek vielen twee zaken steeds meer op.

Eenzijds viel op dat de elektronische diensten steeds minder snel konden meekomen met wat er in de buitenwereld gebeurde. De elektronische dienstverlening werd steeds minder snel uitgebreid met wat technisch en functioneel mogelijk was. Dit ondanks het streven van de Belastingdienst naar de daadwerkelijke realisatie van beveiligde internet-transacties, persoonlijke webpagina's en krachtiger zoekmachines.

Anderzijds viel op dat in toenemende mate werd geprobeerd om het in omvang en heterogeniteit groeiende 'inkomende elektronische communicatieverkeer' aan banden te leggen. De richtingen van dat verkeer werden meer en meer gekanaliseerd. E-mailberichten mochten op een gegeven moment alleen nog maar over vastgestelde onderwerpen gaan. Anders werden ze niet in behandeling genomen. De e-maildienst werd eind 2002 zelfs volledig stopgezet. Als de belastingplichtige er nu op de website niet meer uitkomt, kan hij terugvallen op veelgestelde vraag- en antwoordformulieren. Zit het antwoord daar niet bij, dan wordt naar de BelastingTelefoon doorverwezen.

Tot zover even het explorerende deel. Daarin kon worden geconcludeerd dat de elektronische dienstverlening steeds verder aan flexibiliteit verloor. Want de dienstverlening veranderde ondanks de plannen steeds minder goed mee met wat in de buitenwereld technisch en functioneel mogelijk was. Bovendien leken vooral de elektronische communicatiediensten steeds minder tegen de zeer gevarieerde vragen en klachten van belastingplichtigen opgewassen. Het al maar in omvang en heterogeniteit groeiende 'inkomende' elektronische communicatieverkeer werd eerst aan banden gelegd en uiteindelijk stilgelegd.

In het hypotheseontwikkende deel van mijn dissertatie is naar een mogelijke verklaring gezocht. De aanzet werd gevonden in een fenomeen uit de biologie (Maturana en Varela, 1998), namelijk dat van interactie tussen een organisme en zijn leefomgeving. Die wisselwerking bestaat uit zowel het zich wederzijds aan elkaar aanpassen als uit het elkaar proberen te beïnvloeden. Daarbij bepaalt de mate van flexibiliteit van de structuur van het organisme het vermogen om

zich aan de omgeving aan te passen. Hoe rigider de structuur van het organisme, hoe moeilijker het zich kan aanpassen aan veranderingen in de omgeving.

Organismen kunnen niet zonder interactie met de leefomgeving. Via die interactie krijgt het bijvoorbeeld voedingsstoffen. Dat stopt zodra van interactie geen sprake meer is. Als er in de omgeving veranderingen optreden, veranderen ook de zogenoemde 'interactiekkanalen' naar die omgeving. Om de interactiekkanalen in stand te houden, moet het organisme zich vervolgens aan die veranderingen aanpassen. Als dat niet lukt omdat zijn structuur te star is, wordt de noodzaak om de omgeving te beïnvloeden groter, zodat de omgeving zich aan het organisme aanpast in plaats van andersom, waardoor beide weer met elkaar in de pas lopen en de interactiekkanalen worden hersteld. Lukt dat niet, wat niet zelden het geval is, stopt de interactie en sterft het organisme (Maturana en Varela, 1998).

Net als organismen hebben ook organisaties een omgeving (Lawrence en Lorsch, 1986). Daarom is onderscheid gemaakt tussen enerzijds de Belastingdienst als organisatie en anderzijds het internet als organisatorische leefomgeving. Het internet is betiteld als een digitale wereld. De Belastingdienst heeft in die wereld een website 'staan' en (in het verleden) e-maildiensten. Via website en e-mail worden de elektronische diensten verleend. Elektronische diensten vormen zodoende het kanaal waarover de Belastingdienst en de digitale wereld met elkaar interacteren.

De digitale wereld wordt gekenmerkt door snelle ontwikkelingen en veranderingen. Dat geldt zowel voor de technologie zelf als voor de wijze waarop de technologie in functionele zin wordt toegepast. In mindere mate geldt dit ook voor het type gebruikers dat toetreedt tot de digitale wereld.

Naast een omgeving hebben organisaties ook een structuur. Organisatiestructuur kan worden gedefinieerd als 'het geheel aan instrumenten waarmee een organisatie het werk verdeelt en het verdeelde werk coördineert' (Mintzberg, 1983). Hill, Fehlbaum en Ulrich (1994) specificeren zes instrumenten die samenhangend de organisatiestructuur vormen (zie tabel 2).

Hill, Fehlbaum en Ulrich (1994) onderscheiden twee ideaaltypische organisatievormen. Het gaat om twee tegenovergestelde extremen op een glijdende schaal; type A versus type B. Hoe meer een organisatie in de richting van type A zit, hoe meer deze is gericht op 'onzekerheidsreductie'. Type A moet of wil zekerheid bieden. Daarvoor heeft type A een structuur nodig die zoveel mogelijk routines in zijn werkprocessen aanbrengt. Keerzijde hiervan is dat zo'n organisatiestructuur rigide van aard is, waardoor het 'probleemoplossend vermogen' wordt gehinderd. Daardoor heeft type A moeite met taken, vraagstukken of ontwikkelingen die moeilijk of niet te voorspellen zijn. Voor een organisatie die meer in de richting van type B zit, geldt het tegenovergestelde. Type B wil of moet juist het 'moeilijke of niet voorspelbare' oppakken. Bij dit type

staat daarom een zo hoog mogelijk probleemoplossend vermogen voorop. Type B heeft daarvoor een flexibele structuur nodig die zo weinig mogelijk routines in zijn werkprocessen aanbrengt. Ook dit heeft een keerzijde. Het vermogen tot onzekerheidsreductie neemt hierdoor af. In tabel 3 zijn de niveaus weergegeven waarop de twee ideaaltypische organisaties hun instrumenten inzetten. Hoe meer er sprake is van het op een type A manier inzetten van die instrumenten, hoe rigider de organisatiestructuur is (Hill, Fehlbaum en Ulrich, 1994).

Terug naar het explorerende deel van het onderzoek. De gegevens uit dat deel hadden al duidelijk gemaakt dat de flexibiliteit van de elektronische dienstverlening van de Belastingdienst langzamerhand afnam. Gegevens uit datzelfde explorerende deel lieten nog iets anders zien. De taken rondom de elektronische diensten volgden over de jaren heen een soort van 'inwaartse beweging'. In eerste instantie werden de taken door een externe partij uitgevoerd (eerste fase). Later door een projectorganisatie van de Belastingdienst (tweede fase) en uiteindelijk door de staande organisatie (derde fase).

Het onderzoek wees uit dat in de eerste fase de organisatiestructuur rondom

Tabel 2: Instrumenten die in samenhang de organisatiestructuur vormen (Hill, Fehlbaum en Ulrich, 1994)

Instrumenten	Omschrijving
Decentralisatie	De onafhankelijkheid tussen de verschillende organisatieonderdelen.
Functionalisatie	De opsplitsing van de leidinggevende functie (bijvoorbeeld zowel lijn- als stafsturing).
Delegatie	Het transporteren van de beslissingsbevoegdheid van de hogere naar de lagere echelons.
Participatie	De betrokkenheid van de lagere echelons bij de besluitvorming op de hogere echelons.
Standaardisatie	Het specificeren en generaliseren van opeenvolgende activiteiten in het werkproces.
Separatie	Het opdelen van het werkproces in gemakkelijk te begrijpen en uit te voeren stappen.

elektronische dienstverlening het meest naar type B tenderde. En in de derde fase het meest naar type A. De tweede fase zat daartussenin. Zo werd er in de eerste fase veel gedelegeerd en er was sprake van lage separatie: grote, minder makkelijk te begrijpen stappen in het werkproces. Het werk kon niet zomaar door iedereen worden uitgevoerd. Je moest daarvoor gespecialiseerd zijn. In de tweede fase begon onder meer de decentralisatie af te nemen. Langzaam werd de afhankelijkheid met andere onderdelen van de Belastingdienst hoger. En het standaardiseren van werkprocessen nam meer en meer toe. In de derde fase nam de functionalisatie verder af. De leidinggevende functie was niet langer zoals voorheen opgesplitst, maar ondergebracht in één hiërarchische lijn, het afdelingshoofd. Bovendien werd de participatie beduidend lager dan in de vorige fasen. Zo behoorden beleidsvoorbereiding, ontwerp, innovatie, ontwikkeling en het technisch beheer in de derde fase niet langer tot het werkveld van die organisatorische eenheid die ook met het inhoudelijk beheer van de elektronische dienstverlening te maken had.

Toen deze gegevens werden vergeleken met die van de afnemende flexibiliteit van de dienstverlening, werd er een verband zichtbaar. In de eerste fase van de organisatorische inbedding waren er beduidend meer toevoegingen aan de elektronische dienstverlening dan in de derde fase. De tweede fase zat er met het aantal toevoegingen tussenin. Boven-

dien nam in diezelfde trant de kanalisering van het groeiende inkomende communicatieverkeer (e-mail) toe tot aan de stopzetting in 2002.

Organisatorische ontkoppeling?

Terug naar de tweede vraag van dit artikel. Wat zijn er mogelijk de oorzaken van dat de ambities van de Belastingdienst uit 1998 inzake elektronische dienstverlening via het internet nauwelijks zijn verwezenlijkt? De onderzoeksgegevens lieten een verband zien dat leidt tot de volgende conclusie: een gebrek aan flexibiliteit van de elektronische dienstverlening hinderde de verdere doorontwikkeling van die dienstverlening. De Belastingdienst was immers steeds minder in staat het almaar groeiende e-mailverkeer af te handelen. Bovendien werden tegen de bedoeling in hoe langer hoe minder nieuwe technische en functionele mogelijkheden in de dienstverlening opgenomen. De oorzaak van het verlies aan flexibiliteit kan worden gezocht in de manier van inbedding in de organisatie. Hoe rigider de organisatiestructuur rondom de elektronische dienstverlening werd, hoe meer de elektronische dienstverlening aan flexibiliteit verloor. Immers, in de 'flexibelere' eerste fase werden er beduidend meer nieuwe technische en functionele mogelijkheden toegevoegd dan in de fasen daarna, en in de 'rigidere' derde fase werd het e-mailverkeer veel meer gekanaliseerd dan in de fasen daarvoor.

Tabel 3: Niveaus waarop de twee ideaaltypische organisaties hun instrumenten inzetten. (Hill, Fehlbaum en Ulrich, 1994)

Type A-niveau	Instrument	Type B-niveau
Laag	Decentralisatie	Hoog
Laag	Functionalisatie	Hoog
Laag	Delegatie	Hoog
Laag	Participatie	Hoog
Hoog	Standaardisatie	Laag
Hoog	Separatie	Laag

Het is op basis van het verrichte case-study-onderzoek natuurlijk onmogelijk om conclusies voor andere Nederlandse overheidsorganisaties te trekken. Maar er zijn wel indicaties dat meer overheidsorganisaties moeite hebben met het doorontwikkelen van hun elektronische diensten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) deed een tweemeting naar de vorderingen op het gebied van elektronische dienstverlening (2003). BZK trekt op basis van de resultaten de conclusie dat de groei in elektronische dienstverlening bij het Rijk stagneert. Onduidelijk is waardoor dit komt.

De oplossing lijkt voor de Belastingdienst binnen handbereik te liggen. Als een te rigide organisatiestructuur de doorontwikkeling van elektronische diensten in de weg staat, kan deze toch flexibeler worden gemaakt? In principe wel. Het is de vraag of dat zo gemakkelijk gaat. De Belastingdienst wordt geacht de wet rechtszeker en rechtsgelijk uit te voeren en daarbij betrouwbaar en zorgvuldig te handelen. Een dergelijke taakstelling vormt een motief om onzekerheden zo veel mogelijk te reduceren en daarvoor een bijpassende rigide organisatiestructuur te kiezen. (Hill, Fehlbaum en Ulrich, 1994).

Gezien zijn taakstelling heeft de Belastingdienst dus een gegronde reden voor rigiditeit in zijn organisatie. Met een decreet als 'gij zult kost wat kost over de volle breedte flexibel zijn' zou deze reden en dus ook een deel van de werkelijkheid van de Belastingdienst worden ontkent. Zou het niet veel effectiever zijn om het bestaan van dit deel van werkelijkheid gewoon te accepteren en van daaruit een oplossing te zoeken? Rigiditeit staat weliswaar haaks op flexibiliteit, maar ze hoeven elkaar niet uit te sluiten (Hill, Fehlbaum en Ulrich, 1994). Misschien is een organisatorische

ontkoppeling de moeite van het overwegen wel waard. Waarom richt de Belastingdienst niet een apart onderdeel in voor alle taken rondom elektronische dienstverlening (onder meer beleidsvoorbereiding, ontwerp, ontwikkeling, implementatie, beheer en exploitatie)? Dit onderdeel zou enigszins onafhankelijk van de achterliggende Belastingdienst een eigen, veel flexibeler structuur kunnen kiezen. Een die wel kan meekomen met de ontwikkelsnelheid van de digitale wereld.

Literatuur

- Docters van Leeuwen, A., Deetman, W., Opstelten e.a., *Een kwestie van uitvoering, vernieuwingsagenda voor de presterende overheid*, Den Haag, 2003.
- Ebbers, W., *Facing the Digital World. Connecting a permanently changing internet to rigid organisational structures*, Arnhem, 2002 (diss).
- Hill, W., R. Fehlbaum en P. Ulrich, *Organisationslehre*, deel 1 en 2, 5e ed., UTB, Haupt, Bern-Stuttgart, 1994
- Lawrence en Lorsch, *Organization and Environment*, Harvard Business School Press, Boston, 1986.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Publieke dienstverlening 55% elektronisch: tweemeting van de elektronische overheid in 2002*, Den Haag, 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Actieprogramma Elektronische Overheid*, Den Haag, 1998.
- Ministerie van Financiën, *Programma Digitale Belastingdienst 1998-2002*, Den Haag, intern document, 1997.
- Ministerie van Financiën, *Programma Digitale Belastingdienst 1999-2003*, Den Haag, intern document, 1998.
- Ministerie van Financiën, *Jaarverslag programma Digitale Belastingdienst* Den Haag, intern document, 2000.
- Ministerie van Financiën 1, *Jaarverslag Belastingdienst 2002*, Den Haag 2003
- Ministerie van Financiën 2, *Persbericht PERS-2003-092*, Den Haag 2003.
- Mintzberg, H. *Structure in fives*, (1983) New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Tweede Kamer, *Actieprogramma Elektronische Overheid*, vergaderjaar 1998-1999, 26 387,