

<http://hdl.handle.net/1765/129367>

DE HOUDING VAN CONTACTAMBTENAREN TEN AANZIEN VAN CLIËNTEN

Probleemstelling van dit proefschrift

In bureaucratieën werd lange tijd gedacht dat de houdingen van de ambtenaar er niet deden. Bureaucratieën waren immers zo ingericht dat strikte regels, een nauwkeuring omschreven taakverdeling, gestandaardiseerde werkprocessen, een duidelijke hiërarchie, en onpersoonlijkheid het werk van de ambtenaar bepaalden. De onpersoonlijkheid die bureaucratieën kenmerkte, maakte dat er geen ruimte was voor de emoties of persoonlijke afwegingen van de ambtenaar. Bureaucratieën schreven ambtenaren dan ook een neutrale houding ten aanzien van burgers voor.

De werkelijkheid bleek meer complex. Het werk van contactambtenaren, ambtenaren die in naam van een bureaucratie in direct contact treden met burgers, vereist dat zij over discretionaire bevoegdheden beschikken. Deze handelingsvrijheid is nodig om effectief te kunnen handelen in complexe en onvoorspelbare situaties, situaties waarin de regels niet altijd voorzien. Dit betekent dat de besluitvorming binnen een bureaucratie ten dele berust op de professionele inschattingen van de ambtenaar. De noodzaak van professionele inschattingen creëert ruimte voor de persoonlijke houdingen van de ambtenaar om door te werken in deze besluitvorming. Contactambtenaren nemen besluiten over burgers. Daarom is de houding van contactambtenaren ten aanzien van hun cliënten cruciaal om de werking van een bureaucratie te begrijpen.

Dit proefschrift richt zich op deze houding. De houding ten aanzien van cliënten is een psychologische neiging van de ambtenaar die tot uiting komt door diens evaluatie van cliënten. Deze evaluatie kan variëren van zeer negatief tot zeer positief. Binnen de bestuurskundige literatuur wordt relatief weinig aandacht besteed aan deze algemene houding tegenover cliënten. Hierdoor ontbreekt het deze literatuur aan conceptuele duidelijkheid over wat deze houding inhoudt, alsmede aan inzichten in de meting van dit construct. Dit bemoeilijkt onderzoek naar deze houding. Inhoudelijk richten studies zich veelal op de houding van de ambtenaar ten aanzien een individuele cliënt of specifieke groepen burgers, zoals burgers met een bepaald opleidingsniveau of een bepaalde etniciteit of sociale klasse. Daarnaast richt deze literatuur zich vooral op de potentiële gevolgen van deze houding, maar weten we weinig over de factoren die van invloed zijn op de houding van contactambtenaren ten aanzien van cliënten. Dit is jammer, want het is waarschijnlijk dat hun algemene houding tegenover cliënten bepaalt hoe de contactambtenaar informatie over de cliënt interpreteert, en daarmee hoe de ambtenaar de cliënt benadert en behandelt. Om inzicht te verkrijgen in deze algemene houding, heeft dit proefschrift de volgende onderzoeksvraag:

“Wat zijn de componenten en antecedenten van de houding van contactambtenaren ten aanzien van cliënten?”

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, hanteert dit proefschrift een sociaal-psychologische benadering. Waar de houding ten aanzien van cliënten een onderbelicht thema is in bestuurskundig onderzoek, bestaat binnen de sociale psychologie een lange traditie van onderzoek naar attitudes. Daarom worden theorieën uit de bestuurskunde en sociale psychologie samengebracht om deze houding te conceptualiseren, een meetinstrument voor dit construct te ontwikkelen, en mogelijke antecedenten van deze houding te onderzoeken. De selectie van antecedenten is gegrond in de veronderstelling dat de sociale context van het individu bepalend is voor de houdingen die een persoon ontwikkelt. Onder deze sociale context verstaat dit proefschrift enerzijds de sociale invloeden van naaste collega's en de direct leidinggevende op de contactambtenaar, en anderzijds het zelfconcept van de ambtenaar.

Waar en hoe is dit onderzoek uitgevoerd?

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen twee belastingdiensten: de Nederlandse Belastingdienst en de Belgische FOD Financiën. Binnen deze organisaties zijn contactambtenaren die belast zijn met het controleren van de belastingaangiften en boekhouding van ondernemers in het Midden- en Kleinbedrijf bevraagd. Daarnaast zijn voor een van de empirische studies de direct leidinggevenden van deze contactambtenaren bevraagd. Het onderzoek is uitgevoerd onder deze contactambtenaren, omdat de aard van hun werk vereist dat zij *face-to-face* contact met hun cliënten hebben. Daarbij kenmerkt hun werk zich door discretionaire bevoegdheden; verschuivingen in het handhavingsbeleid van beide organisaties hebben ambtenaren hun ruimte om beslissingen te nemen op basis van hun professionele inschattingen verruimd. Deze kenmerken maken een studie naar attitudes mogelijk en relevant.

Om dit onderzoek uit te voeren zijn meerdere onderzoeksmethoden gebruikt. Data werden verzameld door middel van een literatuurstudie, diepte-interviews, cognitieve interviews, een focusgroep, en vijf surveys. De surveys vormen de primaire databron voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

Bevindingen

Het eerste empirische hoofdstuk van dit proefschrift (*hoofdstuk 2*) richt zich op de componenten van de houding van contactambtenaren ten aanzien van cliënten. Om deze houding te conceptualiseren en meten werd gebruik gemaakt van het multi-componenten model van Breckler (1984). Volgens dit model bestaat een houding uit drie componenten: een cognitieve component, een affectieve component, en een gedragscomponent. Toegepast op onderzoek naar contactambtenaren, bestaat de cognitieve component uit wat de ambtenaar denkt over cliënten, bijvoorbeeld dat zij oneerlijk of onvoorspelbaar zijn. De affectieve

component bestaat uit wat de ambtenaar voelt bij cliënten, wanneer zij of hij contact heeft met hen, bijvoorbeeld vastberadenheid of onzekerheid. De gedragscomponent bestaat uit wat de contactambtenaar doet in reactie op de cliënt. Deze component richt zich op de gedragingen die een ambtenaar uit eigen beweging verricht ten aanzien cliënten, zoals cliënten op hun gemak stellen of hen uitleg geven.

Door middel van een literatuurstudie, diepte-interviews, cognitieve interviews, en een focusgroep werd een meetinstrument ontworpen voor deze houding. Dit meetinstrument werd getest aan de hand van een schriftelijke vragenlijst onder contactambtenaren, werkzaam in één van de vijf Nederlandse belastingregio's ($n = 218$). Deze test wees uit dat de houding ten aanzien van cliënten niet uit drie, maar uit vier componenten bestaat: de affectieve houdingscomponent valt uiteen in twee componenten, een positieve affectieve component en een negatieve affectieve component. Deze inspanningen resulteerden in een meetinstrument dat bestaat uit vier componenten, die worden gemeten met in totaal zeventien items.

Om na te gaan of deze resultaten niet op toeval beruisten, werd dit nieuwe meetinstrument getest middels een survey onder contactambtenaren die werkzaam waren in de overige vier Nederlandse belastingregio's ($n = 879$). De bevindingen van deze test onderschreven de validiteit en betrouwbaarheid van dit meetinstrument.

Hoofdstuk 3 richt zich op de sociale invloeden die de naaste collega's van de contactambtenaar uitoefenen op diens houding ten aanzien van cliënten. Inzichten uit de literatuur over socialisatie, sociale representatie, en sociale identificatie leidden tot de verwachting dat de houding tegenover cliënten die de ambtenaar haar of zijn naaste collega's eropna houden, bepalend is voor de cliënthouding van de individuele ambtenaar. Ook werd in dit hoofdstuk onderzocht of de houding van de contactambtenaar sterker werd beïnvloed door de houding van diens naaste collega's wanneer 1) de naaste collega's meer homogeen waren in hun attitude tegenover cliënten, 2) het team onderling hechter was.

De resultaten van twee surveys onder Nederlandse en Belgische contactambtenaren ($n = 1245$, verdeeld over 210 teams) lieten zien dat het merendeel van deze verwachtingen niet bevestigd kan worden. De studie wees uit dat alleen voor de positieve affectieve attitudecomponent sprake was van assimilatie van de contactambtenaar aan haar of zijn naaste collega's, voor wat betreft de houding ten aanzien van cliënten. Tegen de verwachting in, wees deze studie verder uit dat, voor de gedragscomponent van deze houding, eensgezindheid in naaste collega's hun houding tegenover burgers er juist toe leidt dat de ambtenaar gedragingen tegenover cliënten gaat vertonen die afwijken van de gedragingen van de naaste collega's. De mate van hechtheid van een team heeft geen effect op de relatie tussen de houding van de contactambtenaar en de houding van haar of zijn naaste collega's.

De bevindingen van deze studie suggereren allereerst dat het team een bescheiden invloed heeft op contactambtenaren hun houding ten aanzien van cliënten. De assimilatie op de positieve affectieve houdingscomponent en divergentie op de gedragscomponent van

deze houding impliceren echter ook dat aan de frontlinie van de bureaucratie een systeem van sociale- en emotionele steun bestaat, op het niveau van het team. Toegang tot dit steunsysteem kan de impact van werkdruk verlagen en zo de ambtenaar in staat stellen om een positieve houding ten aanzien van cliënten aan te nemen. Anderzijds, wanneer een teamlid de toegang tot dit steunsysteem wordt ontzegd, kan dit divergentie tussen het individu en het team veroorzaken.

In het derde empirische hoofdstuk, *hoofdstuk 4*, is gekeken naar hoe de direct leidinggevende van de contactambtenaar invloed heeft op diens houding ten aanzien van cliënten. Het uitgangspunt van dit hoofdstuk is dat de sociale processen die plaatsvinden tussen de contactambtenaar en de manager, de manager in staat stellen om een leiderschapspositie in te nemen ten aanzien van de ambtenaar, en zo de houding van de ambtenaar tegenover cliënten beïnvloedt. Door gebruik te maken van de theorie over transformationeel leiderschap kon geanalyseerd worden of de direct leidinggevende een rolmodel is voor de contactambtenaar, voor wat betreft de houding ten aanzien van cliënten. Ook is onderzocht of ondersteunend leiderschap door de direct leidinggevende contactambtenaren in staat stelt om een positieve houding tegenover cliënten aan te nemen. Ten slotte is geëxploreerd of ondersteunend leiderschap de positie van de direct leidinggevende als rolmodel versterkt. In deze studie werd de gedragscomponent niet onderzocht, omdat de direct leidinggevende zelf geen gedragingen verricht ten aanzien van cliënten.

Vragenlijstonderzoek onder 907 Nederlandse en Belgische contactambtenaren en hun 203 direct leidinggevendenden onderschrijft de voorbeeldfunctie van de manager. De studie liet namelijk zien dat managers de cliënthouding van contactambtenaren beïnvloeden met hun eigen houding tegenover burgers. Dat blijkt echter uitsluitend het geval voor wat betreft de affectieve componenten van deze houding. Deze studie wees ook uit dat ondersteunend leiderschap de kans vergroot dat contactambtenaren een positieve houding ten aanzien van cliënten hebben. Het onderzoek toont verder aan dat ondersteunend leiderschap de positie van de manager als rolmodel versterkt, maar alleen voor de negatieve affectieve component van deze houding. Met andere woorden: de negatieve emoties die een contactambtenaar voelt bij cliënten worden sterker beïnvloed door de negatieve gevoelens die de direct leidinggevende bij cliënten heeft, wanneer de leiderschapsstijl van de direct leidinggevende meer ondersteunend van aard is.

Vanuit de literatuur wordt vaak beredeneerd dat het moeilijk is om leiding te geven aan contactambtenaren, omdat zij discretionaire bevoegdheden en substantiële handelingsvrijheid hebben. De bevindingen van deze studie benadrukken echter dat de frontlinie wel degelijk mogelijkheden tot leiderschap kent, met name in de sociale relatie tussen ambtenaar en manager.

Hoofdstuk 5, het laatste empirische hoofdstuk, adresseert de relatie tussen het zelfconcept van de contactambtenaar, diens houding ten aanzien van cliënten, en de regeloriëntatie van de ambtenaar. Om het zelfconcept van de ambtenaar te onderzoeken, richt deze studie

zich op het vertrouwen dat contactambtenaren hebben in hun eigen competenties. Klasieke studies in de bestuurskunde veronderstellen dat dit vertrouwen bepalend is voor de mate waarin ambtenaren de regels volgen. Daarnaast wordt in de bestuurskundige literatuur gesuggereerd dat de houding van contactambtenaren tegenover cliënten een mogelijke aanjager kan zijn voor hoe sterk zij vasthouden aan de regels. Daarom is in deze studie onderzocht of de houding ten aanzien van cliënten de relatie tussen het vertrouwen in de eigen competenties en regeloriëntatie verklaart. Dat wil zeggen: of de invloed van vertrouwen in competenties op regeloriëntatie verloopt via de houding tegenover cliënten.

Op basis van Thompons (1961/2013) theorie over persoonlijke onzekerheid werd verondersteld dat contactambtenaren met weinig vertrouwen in hun competenties sterker georiënteerd zijn op de regels dan ambtenaren met meer vertrouwen in hun kunnen, omdat een beroep op de regels onzekere ambtenaren een gevoel van controle over hun werk geeft. Daarnaast werd beredeneerd dat contactambtenaren met weinig vertrouwen in hun competenties eerder een negatieve houding ten aanzien van cliënten ontwikkelen, omdat zij eerder geneigd zullen zijn om cliënten als een psychologische bedreiging te zien. In dit verband helpt een negatieve houding hen om henzelf te beschermen tegen deze prikkels en de stress die deze met zich meebrengen. Van inzichten uit de bestuurskundige literatuur weten we dat een negatieve houding ten aanzien van cliënten er vervolgens toe kan leiden dat contactambtenaren sterker vasthouden aan de regels. Omdat deze mechanismen overwegend affectief van aard zijn, is in deze studie alleen gekeken naar de affectieve componenten van de houding ten aanzien van cliënten.

In tegenstelling tot de verwachtingen van deze studie, lieten bevindingen uit surveydata, verzameld bij Nederlandse en Belgische contactambtenaren ($n = 1380$), zien dat contactambtenaren met meer, in plaats van minder, vertrouwen in hun competenties sterker georiënteerd zijn op de regels. Daarnaast wees deze studie uit dat de houding van contactambtenaren tegenover cliënten deze relatie niet verklaart. Vertrouwen in competenties beïnvloedt regeloriëntatie dus niet via de houding ten aanzien van cliënten.

De mate waarin een contactambtenaar georiënteerd is op de regels is dan ook geen reflectie van haar of zijn persoonlijke onzekerheid. De bevindingen suggereren juist dat regeloriëntatie een uiting is van het vertrouwen van ambtenaren in hun eigen vaardigheden om met een complexe set van regels te werken, om zo aan de vereisten van hun werk te voldoen.

Conclusies

In de bestuurskundige en populaire literatuur heeft lange tijd het beeld overheerst dat ambtenaren een negatieve attitude ten aanzien van hun cliënten eropna houden (zie Bartels, 2013; King & Stivers, 1998). Dit proefschrift heeft laten zien dat dit beeld aan de realiteit veelal geen recht doet. Uit dit proefschrift kan geconcludeerd worden dat contactambtenaren, over het algemeen, een positieve attitude ten aanzien van hun cliënten hebben. Dat deze studie is uitgevoerd onder belastingambtenaren zet deze conclusie kracht bij. Waar beide

belastingdiensten zich nu bewegen naar een toezichtsvorm gericht op 'gerechtvaardigd vertrouwen' tussen belastingdienst en cliënt (Belastingdienst, 2012; FOD Financiën, 2018), zijn belastingambtenaren lange tijd gesocialiseerd in een controlefilosofie van verticaal toezicht; een toezichtsvorm gericht op afschrikking, controle, en verantwoording. Daarnaast worden belastingambtenaren vaak op pad gestuurd, omdat er iets *mis* is met de boekhouding van een cliënt. Dit kunnen sterke triggers zijn om een negatieve houding ten aanzien van cliënten te ontwikkelen, maar dit proefschrift laat dus zien dat contactambtenaren veelal een positief beeld van burgers hebben.

Ten tweede kan uit dit proefschrift geconcludeerd worden dat de frontlinie van de bureaucratie een sociale context is waarin sociale relaties ertoe doen. Binnen de bestuurskundige literatuur is onvoldoende aandacht voor de sociale context van de ambtenaar. Door een sociaal-psychologische benadering te hanteren, heeft dit proefschrift laten zien dat sociale invloeden binnen de werkcontext een vormende kracht zijn van de houding van contactambtenaren tegenover cliënten. Dit proefschrift heeft aangetoond dat deze invloeden, van naaste collega's en de direct leidinggevende, vooral vormend zijn voor de emotionele componenten van deze houding.

De derde conclusie hangt samen met de tweede conclusie, namelijk dat management ertoe doet aan de frontlinie. Uit dit proefschrift is gebleken dat de sociale relatie tussen de contactambtenaar en de direct leidinggevende ruimte biedt aan informeel leiderschap. Deze vorm van leiderschap stelt de manager in staat om de contactambtenaar te beïnvloeden in haar of zijn houding ten aanzien van cliënten. Waar de aansturing van contactambtenaren in de literatuur veelal lastig wordt geacht door de discretionaire ruimte die zij hebben, suggereert dit proefschrift dat discretionaire ruimte een relationeel construct is, over de toepassing waarvan wordt onderhandeld tussen de ambtenaar en de manager. Dat deze sociale processen plaatsvinden tussen hen, onderschrijft het belang van investeringen in deze sociale relatie.

Dat contactambtenaren gestuurd kunnen worden in hun houding ten aanzien van cliënten kan gunstig zijn voor de organisatie, omdat deze sturing kan leiden tot homogeniteit in deze houding, onder contactambtenaren. Homogeniteit kan bijdragen aan de gelijke benadering en behandeling van burgers door contactambtenaren. Verder kan sturing helpen om een houding ten aanzien van cliënten te stimuleren die in lijn is met organisatiebeleid, zoals een houding van vertrouwen.

De mogelijkheid tot sturing van de ambtenaar in haar of zijn houding tegenover cliënten geeft echter ook reden tot voorzichtigheid. Homogeniteit kan resulteren in een verminderde gevoeligheid voor de behoeften en noden van burgers, doordat bepaalde gewoontepatronen ingesleten raken. Daarnaast worden houdingen gevormd door bewuste en onbewuste processen. Dit betekent dat organisaties en direct leidinggevenden onbewust kunnen aansturen op een houding tegenover cliënten die juist onwenselijk wordt geacht. Het sturen van de houding van contactambtenaren ten aanzien van cliënten kan daarom onwenselijke gevolgen hebben.