



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport
Ongeschreven regels
Ministerie van Financiën - Managementniveau

Colofon

Titel	Ongeschreven regels Ministerie van Financiën Managementniveau
Uitgebracht aan	pSG Ministerie van Financiën en pDG Belastingdienst
Datum	28 mei 2019
Kenmerk	2019-0000087973

Inhoud

1	Aanleiding en doel opdracht	4
2	Hoofdlijn: op weg naar verbinding	6
3	De ongeschreven regels	8
3.1	Ongeschreven regels binnen de wereld(en) van het ministerie	8
3.2	De gevonden ongeschreven regels: context en effecten	9
3.3	Soorten en samenhang tussen ongeschreven regels	15
3.4	De positieve en negatieve effecten van de zeven ongeschreven regels die voortkomen uit de huidige omstandigheden	16
4	Impact op organisatieniveau	18
4.1	Impact op organisatieniveau	18
5	Mogelijkheden om de cultuur te versterken	20
5.1	Gewenste cultuur van het ministerie ten aanzien van samenwerking	20
5.2	Handelingsperspectieven voor de ongeschreven regels	20
5.3	Door de geïnterviewden genoemde suggesties en "Good Practices"	23
6	Verantwoording onderzoek	24
7	Ondertekening	25
	Bijlage 1: Motivatoren, Machthebbers en Hefbomen	27
	Bijlage 2: Infographics geïnterviewden	30
	Bijlage 3: Geraadpleegde literatuur	32
	Bijlage 4: Managementreactie op ADR-rapport onderzoek ongeschreven regels Ministerie van Financiën	33

1 Aanleiding en doel opdracht

Inleiding

Deze rapportage is het resultaat van een onderzoek door de Auditdienst Rijk (ADR) naar de ongeschreven regels onder het management van het ministerie van Financiën.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht¹ van de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) van het ministerie van Financiën en de plaatsvervangend directeur-generaal van de Belastingdienst (pDG).

Door de opdrachtgevers is gevraagd om de gedragspatronen van het management van het ministerie in kaart te brengen met behulp van de methode "*Ongeschreven regels: de regels van het spel*"².

Ongeschreven regels³ laten zien *waarom* mensen in organisaties zich gedragen zoals ze zich gedragen, en hoe dit gedrag het bereiken van de doelen van de organisatie belemmert of optimaliseert. Organisatieleden zijn vaak min of meer 'gedwongen' de ongeschreven regels te volgen als ze willen bereiken wat ze willen bereiken. Ongeschreven regels zijn de manieren waarop mensen gewend zijn te handelen, hoe ze met elkaar en met de dingen om te gaan. Het gevoel van: "*Zo doen we dat hier*".

Aanleiding

Het ministerie van Financiën heeft in het recente verleden maatregelen genomen om de sturing en beheersing van de processen binnen de Belastingdienst, alsmede de relatie van de Belastingdienst met het Kerndepartement te versterken. Dit mede op advies van de Commissie Onderzoek Belastingdienst (COB)⁴. Deze maatregelen hadden niet alleen betrekking op de (verantwoordelijkheids-) structuur, maar ook op cultuuraspecten.

Met dit onderzoek onder het management van het ministerie wordt aan de opdrachtgevers inzichtelijk gemaakt hoe en waarom "*hier*" wordt gehandeld als het gaat om het gedrag van managers. Daarin zitten aangrijpingspunten voor het versterken van cultuuraspecten.

¹ Zie ADR Opdrachtbevestiging 1.0, 2018-0000176353, d.d. 15 oktober 2018.

² '*De ongeschreven regels van het spel*', Peter Scott-Morgan, 1995.

³ De geschreven regels formuleren uiteindelijk de structuur, systemen, de hiërarchie in de organisatie en de processen.

⁴ Rapport "*Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst*", de Commissie Onderzoek Belastingdienst (COB), 2017.

Doelstelling en scope

Doelstelling van het onderzoek is het geven van inzicht in de ongeschreven regels bij het ministerie van Financiën en het bieden van handelingsperspectief om de cultuur te versterken⁵ om te komen tot de gewenste cultuur.

Het object van het onderzoek is het ministerie van Financiën: de Belastingdienst en de onderdelen die vanuit het Kerndepartement samenwerken met de Belastingdienst. Daarbij richten we ons op de hoogste managementniveaus (o.a. Top 200 Belastingdienst) en op (een beperkte vertegenwoordiging van) medewerkers van de Belastingdienst.

Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is als volgt gedefinieerd:

Op welke wijze kan de cultuur van het ministerie van Financiën⁶ vanuit de impact van ongeschreven regels worden versterkt?

Deze hoofdonderzoeksvraag is in drie (deel)onderzoeksvragen opgedeeld:

1. Wat zijn de ongeschreven regels bij het ministerie van Financiën?
2. Wat is de positieve of negatieve impact van deze ongeschreven regels?
3. Welke mogelijkheden zijn er vanuit de impact van ongeschreven regels om de cultuur te versterken?

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is een samenvatting van de resultaten opgenomen. De onderzoeksvragen zijn beantwoord in respectievelijk hoofdstukken 3, 4 en 5. De verantwoording van het onderzoek staat in hoofdstuk 6 en de ondertekening van het rapport in hoofdstuk 7.

In bijlage 1 staan per organisatieonderdeel de geïnventariseerde motivatoren, machthebbers en hefboomen van de geïnterviewden. Infographics van de geïnterviewden naar organisatieonderdeel en aantal dienstjaren staan in bijlage 2. Het overzicht van de geraadpleegde literatuur staat in bijlage 3.

⁵ Onder versterken wordt verstaan het ombuigen van de negatieve effecten en het bestendigen van de positieve effecten

⁶ Gericht op Belastingdienst en onderdelen die vanuit het kerndepartement samenwerken met de Belastingdienst

2 Hoofdlijn: op weg naar verbinding

"Zo doen we dat hier"

Ongeschreven regels zijn sociale normen voor gedrag. Ze bepalen het gedrag in een organisatie. Ze zijn een reflectie van 'Zo doen wij dat hier'. Ongeschreven regels zijn voor werknemers zinvolle overlevingsregels. Het is de manier hoe je dingen gedaan krijgt of hebt gekregen. De effecten van ongeschreven regels kunnen meer of minder passen bij wat het ministerie probeert te bereiken. Met inzicht in de oorzaken en effecten van de ongeschreven regels kunnen interventies worden ontwikkeld om de huidige en de gewenste cultuur beter te laten overeenkomen.

Managers bevroegd

In het onderzoek zijn managers⁷ bevroegd die werkzaam zijn in de organisatieonderdelen van het ministerie van Financiën die samenwerken met de Belastingdienst, alsmede de Belastingdienst zelf. Bij het Kerndepartement gaat het met name om de organisatieonderdelen DGFZ⁸, het cluster SG (o.a. HD FEZ⁹) en IRF¹⁰. Op basis van drieëndertig gesprekken zijn twaalf ongeschreven regels geïnterviewd. Enkele van deze regels gelden voor het gehele ministerie, andere regels gelden meer in het bijzonder voor één of meerdere "werelden": het Kerndepartement, DG BD Concernstaf en DG BD Uitvoering.

Vijf 'harde' ongeschreven regels

Bij een beleids- c.q. uitvoeringsorganisatie binnen de Rijksoverheid zijn 'harde' ongeschreven regels te onderkennen die zijn gegroepeerd rondom de gedragsaspecten 'tonen van loyaliteit', 'het onder tijdsdruk ruimte nemen', 'zichtbaar zijn' en 'netwerken'. 'Harde' ongeschreven regels zijn diep in het collectieve handelen gewortelde kenmerken van de organisatiecultuur die moeilijk zijn te wijzigen. Van de twaalf ongeschreven regels zijn er vijf die vanwege de kenmerkende gedragsaspecten als 'hard' zijn aan te merken: "Zorg dat de bewindspersonen niet in de problemen komen"; "Je bent loyaal naar boven toe"; "Op je collega's moet je niet te kritisch zijn", "Maak gebruik van incidenten"; "Je moet van de inhoud zijn om verbinding te kunnen maken". Daarnaast zijn er zeven andere ongeschreven regels onderkend die volgens de geïnterviewden zijn ontstaan of versterkt door de huidige situatie. Deze regels zijn minder diep geworteld en daardoor makkelijker te wijzigen. De regels zijn: "Je gaat behoedzaam te werk buiten je eigen wereld"; "Je moet bewijzen dat je het vertrouwen waard bent"; "Doe alleen waar je verantwoordelijk voor bent"; "Maak uitgebreide notities want dan staat alles erin en ligt het vast"; "Houd je aan de (opgelegde) procedures"; "Je moet met veel mensen afstemmen voor er een besluit wordt genomen"; "We lossen het zelf op".

Zeven andere ongeschreven regels

Afnemend vertrouwen

In de wereld van het Kerndepartement wordt volgens de managers prioriteit gegeven aan tijdige aanlevering van wetgevings- en verantwoordingsinformatie aan de bewindspersonen. Zij geven aan dat, door de incidenten die zich hebben voorgedaan en doordat de Belastingdienst het Kerndepartement niet altijd adequaat informeert (kan informeren), er wantrouwen richting de Belastingdienst is ontstaan.

Bemoeienis

Managers van de Belastingdienst geven aan bemoeienis te ervaren van het Kerndepartement over zaken buiten het eigen verantwoordelijkheidsgebied van het Kerndepartement. Er worden volgens hen door collega's van het Kerndepartement veel aanvullende (detail)vragen gesteld. Zij ervaren daardoor dat minder tijd en aandacht kan worden besteed aan sturing van het primair proces.

Negatieve ervaringen

De samenwerkingsrelatie tussen de werelden van het Kerndepartement en de Belastingdienst wordt volgens de geïnterviewden beïnvloed door negatieve ervaringen die elkaar versterken. Het gesprek tussen deze werelden van het

⁷ Behalve managers zijn er ook vier medewerkers van DG BD concernstaf geïnterviewd

⁸ Directoraat-generaal Fiscale Zaken

⁹ Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken

¹⁰ Inspectie der Rijksfinanciën

Samenwerking

ministerie is, volgens de geïnterviewden, sterk gericht op de naleving van procedures en behalen van het beoogde resultaat in plaats van het maken van verbinding (elkaar daadwerkelijk opzoeken en met elkaar in gesprek zijn). De cultuur kan, gezien het voorgaande en de gewenste cultuur "om als ministerie te opereren als een eenheid waarin alle organisatieonderdelen samenwerken vanuit een brede blik op het totaal"¹¹ van het ministerie, versterkt worden door te werken aan de **samenwerking**. Uit de literatuur¹² blijkt dat zowel het onderling vertrouwen als het begrip voor elkaars belangen belangrijke issues zijn in een samenwerkingsrelatie: "Er kan meer vertrouwen ontstaan als er begrip bestaat voor elkaars belangen en als bewezen is dat de ander betrouwbaar gedrag vertoont. Teleurstelling heeft namelijk een stevige impact en zet al snel weer een negatieve vertrouwensspiraal in gang".

Verbinding

Het handelingsperspectief moet dan ook gevonden worden in het werken aan de samenwerking gericht op met name het herstellen van het wederzijds vertrouwen en erkennen dat ieders belang belangrijk is en onderdeel uitmaakt van een gedeeld belang. Van daaruit ontstaat er een meer natuurlijke behoefte tot '**verbinding**'.

¹¹ Uit: "Verhaal van Financiën", Ministerie van Financiën, 2018.

¹² Leren samenwerken tussen organisaties, Kaats & Opheij, 2012.

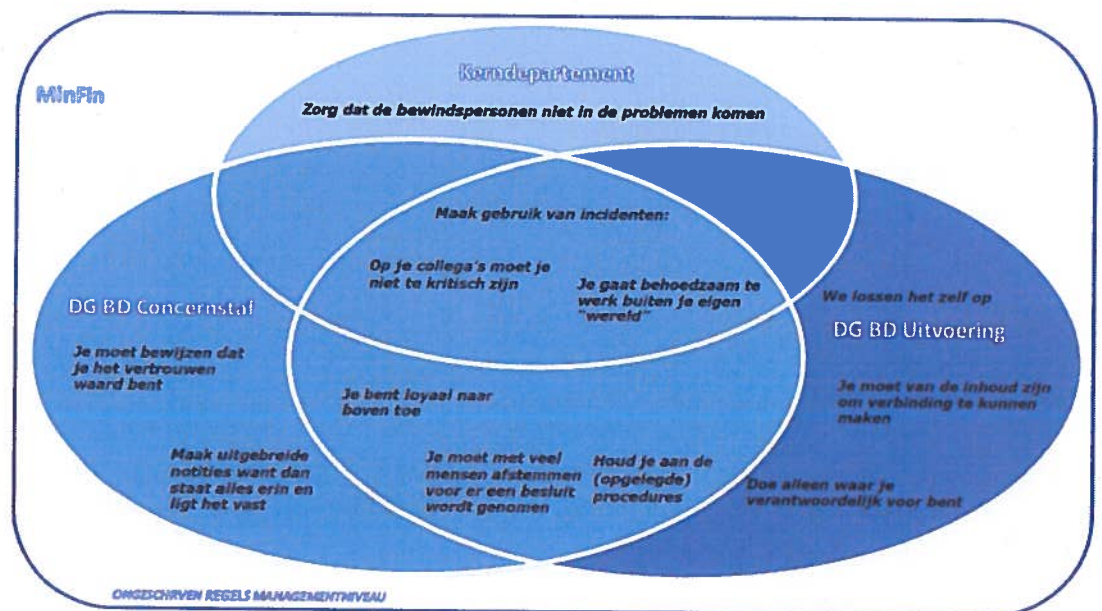
3 De ongeschreven regels

Onderzoeksvraag 1:
"Wat zijn de ongeschreven regels bij het ministerie van Financiën?"

De gevonden ongeschreven regels zijn uitgewerkt in onderstaand schema waarin ze zijn weergegeven binnen het ministerie van Financiën. Vervolgens zijn de ongeschreven regels met hun context en effecten beschreven zoals die in de interviews met de managers naar voren zijn gekomen. Tenslotte is onderscheid gemaakt in 'harde' en door de huidige omstandigheden ontstane of versterkte ongeschreven regels.

3.1 Ongeschreven regels binnen de wereld(en) van het ministerie

De ongeschreven regels die uit de interviews naar voren zijn gekomen staan niet op zichzelf. Zij verwijzen naar gedragsregels die gelden voor het ministerie als geheel. Andere regels hebben vooral betrekking op de gehele Belastingdienst en weer andere vooral op een specifiek organisatieonderdeel (Kerndepartement, DG BD Concernstaf of het DG BD Uitvoering). In onderstaand schema zijn deze werelden weergegeven, waarbij de ongeschreven regel is gepositioneerd bij de wereld waar deze het meest prominent naar voren is gekomen tijdens de interviews.



Schema 1: Ongeschreven regels binnen de werelden van het ministerie

3.2

De gevonden ongeschreven regels: context en effecten

Uit de analyse van de uitspraken van de geïnterviewden komen de onderstaande ongeschreven regels naar voren. Per regel is aangegeven:

- 'Anders geformuleerd'; nadere duidingen van geïnterviewden;
- In welke wereld van het ministerie de regel het meest naar voren is gekomen;
- De context die door de geïnterviewden is genoemd;
- Effecten volgens de geïnterviewden.

3.2.1

Ongeschreven regels in de wereld van het ministerie

Maak gebruik van incidenten

"Ik gebruik nu de politieke druk om dingen voor elkaar te krijgen"

- ✓ **Anders geformuleerd:** Wees zichtbaar naar boven toe. Je wordt gewaardeerd als je brandjes blust. Je krijgt alles voor elkaar als het politieke urgentie heeft. "Never waste a good crisis".
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld:** ministerie-breed.

Context door geïnterviewden genoemd

Een belangrijke motivator voor de managers is het hebben van "uitdagend werk": het werken aan een oplossing voor incidenten c.q. vraagstukken in een politieke/complexere organisatie die een grote impact kunnen hebben voor de bewindspersonen en/of de samenleving.

Door problemen op te lossen kan de manager zich persoonlijk profileren en de positie in de organisatie (vanuit rol/ functie/ afdeling) versterken.

De positieve en negatieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** benodigde middelen worden beschikbaar gesteld die eerder niet of nauwelijks voorhanden waren om het probleem op te lossen. En, met het oplossen van het probleem wordt voorkomen dat het groter wordt.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** er ontstaat een hoge werkdruk en met een mogelijke ad-hoc oplossing wordt de dieperliggende oorzaak van het probleem mogelijk niet opgelost.

Op je collega's moet je niet te kritisch zijn

"Bespreken doen we wel, aanspreken niet"

- ✓ **Anders geformuleerd:** Je bent aardig voor je collega's. Je valt collega's niet af. Je bespreekt zaken met collega's, maar spreekt ze niet aan.
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld van:** ministerie-breed.

Context door geïnterviewden genoemd

Een sterk netwerk om op terug te kunnen vallen zorgt volgens de managers voor persoonlijk welbevinden en helpt bij een volgende carrière-stap. Door aardig voor elkaar te zijn en elkaar niet af te vallen kan een vertrouwd netwerk worden opgebouwd.

De positieve en negatieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** managers helpen en steunen elkaar.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** zaken worden volgens de managers wel besproken met collega's, maar men spreekt elkaar niet aan.

Je gaat behoedzaam te werk buiten je eigen 'wereld'

"Het is nog uitvinden of je er hetzelfde in zit"

- ✓ **Anders geformuleerd:** Je zoekt elkaar meer op omdat je elkaar nodig hebt. Je houdt rekening met wantrouwen van de ander.
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld:** ministerie-breed.

Context door geïnterviewden genoemd

Door de invoering van het 'agentschapsmodel'¹³ zijn de rollen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar geïntroduceerd. De organisatieonderdelen DGFZ, SG-cluster (HD FEZ) en de Belastingdienst acteren vanuit de voor hen nieuwe rollen. Managers ervaren in de zoektocht naar invulling van de 'nieuwe rol' wantrouwen en tegenwerking vanuit een andere wereld.

De positieve en negatieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** met name tussen de zogenoemde 'werelden' zoeken managers onderlinge afstemming en zodoende wordt aan het opbouwen van de nieuwe relatie gewerkt.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** Iedere partij is terughoudend bij de invulling van de 'nieuwe rol' binnen het agentschapsmodel.

3.2.2

Ongeschreven regels in de wereld van het Kerndepartement

Zorg dat de bewindspersonen niet in de problemen komen

"Je moet zorgen voor je staatssecretaris en de minister."

- ✓ **Anders geformuleerd:** Zorg dat de notitie op tijd in de tas van de Stas zit. Je neemt richting de politiek de benodigde ruimte om snel te kunnen leveren.
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld:** Kerndepartement.

Context door geïnterviewden genoemd

Managers werkzaam bij het Kerndepartement noemen de bewindspersonen (de minister en staatssecretaris) als de belangrijkste machthebbers waaraan zij dienstbaar zijn. Bewindslieden kunnen in de problemen komen als verantwoordingsinformatie niet (tijdig) beschikbaar is. Procedures mogen dan door het Kerndepartement worden ontweken.

De positieve en negatieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** managers van het Kerndepartement geven prioriteit aan tijdige aanlevering van wetgevings- en verantwoordingsinformatie aan de bewindspersonen om hen goed te bedienen.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** de Belastingdienst kan onder druk worden gezet door toezeggingen aan de politiek die moeilijk 'maakbaar' blijken te zijn. De respondenten van de Belastingdienst geven aan dat zij veel tijd kwijt zijn met de beantwoording van aanvullende detailvragen door CD C&F¹⁴ en cluster SG-cluster (HD FEZ).

¹³ Door geïnterviewden "driehoek" genoemd

¹⁴ Belastingdienst Concerndirectie Control & Financiën

Houd je aan de (opgelegde) procedures

"We gaan netjes doen wat er is afgesproken, daarmee bouw je vertrouwen op."

- ✓ **Anders geformuleerd:** Zorg dat je weer (budget)ruimte krijgt. Je moet door veel 'hoepeltjes springen' om iets geregeld te krijgen. Zorg dat je het Kerndepartement tevreden houdt.
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld:** Belastingdienst-breed.

Context door geïnterviewden genoemd

De vele maatregelen en procedures hebben de mandatering aan of binnen de Belastingdienst ingeperkt. De managers van de Belastingdienst zorgen dat zij zich aan de 'opgelegde' procedures houden om het Kerndepartement tevreden te houden en op termijn weer (budget)ruimte te krijgen.

De positieve en negatieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** vanuit het oogpunt van managers van het Kerndepartement wordt er meer grip gekregen op de Belastingdienst en kan volgens hen het onderlinge vertrouwen toenemen.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** voor de managers DG BD Uitvoering is door het uitvoeren van de (opgelegde) procedures minder capaciteit beschikbaar voor de continuïteit van het primair proces.

Je moet met veel mensen afstemmen voor er een besluit

"Eindeloos moet met iedereen alles worden besproken..."

- ✓ **Anders geformuleerd:** Je mag je overal mee bemoeien. Je mag een besluit weer ter discussie stellen. Je moet door veel 'hoepeltjes springen' om iets geregeld te krijgen.
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld:** Belastingdienst-breed.

Context door geïnterviewden genoemd

Managers ervaren impact van het "gedoe in Den Haag"; door de (opgelegde) procedures moeten ze "door veel hoepels moeten springen" om iets geregeld te krijgen. Het kost meer tijd dan voorheen om de (opgelegde) procedures uit te voeren omdat 'iedereen' zich er mee mag bemoeien en omdat besluiten opnieuw ter discussie (kunnen) worden gesteld.

De positieve en negatieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** dat alle betrokken partijen de stukken (kunnen) hebben gezien voor een besluit wordt genomen.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** het afstemmingsproces kost veel capaciteit, wat volgens de managers van de Belastingdienst ten koste gaat van inzetbaarheid op andere gebieden.

Je bent loyaal naar boven toe

"...dan kun je er niet meer omheen en dan is er gewoon een enorme loyaliteit"

- ✓ **Anders geformuleerd:** Je richt je op de top respectievelijk DG en veroorzaakt geen gedoe.
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld:** Belastingdienst-breed.

Context door geïnterviewden genoemd

De managers van de Belastingdienst werken conform de ingerichte topstructuur Belastingdienst. Zij stellen zich loyaal op naar de (nieuwe) leiding en gaan mee met het voorbeeldgedrag dat gegeven wordt. Managers bewegen daarin mee om voor zichzelf, maar ook voor de leiding, gedoe te voorkomen.

De positieve en negatieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** managers van de Belastingdienst erkennen de Topstructuur en ervaren een duidelijke sturing op verantwoording.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** managers DG BD Uitvoering ervaren door de ingerichte topstructuur minder ruimte voor ondernemerschap en eigen invulling van hun rol.

3.2.4

Ongeschreven regels in de wereld van DG BD Concernstaf

Je moet bewijzen dat je het vertrouwen waard bent

"Veel vragen, eindeloos veel vragen en bureaucratie."

- ✓ **Anders geformuleerd:** Je moet veel vragen beantwoorden. Je moet richting de politiek altijd leveren. Je moet de juiste informatie geven om vertrouwen te krijgen. Je moet je aan de procedures houden.
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld:** DG BD Concernstaf.

Context door geïnterviewden genoemd

Door de incidenten die zich hebben voorgedaan bij de Belastingdienst zijn er vanuit de politiek c.q. Kerndepartement maatregelen getroffen om meer grip te krijgen op de Belastingdienst. De recent ingerichte DG BD Concernstaf heeft in de uitvoering van de maatregelen een belangrijke rol. Enerzijds moeten zij ervoor zorgen dat managers DG BD uitvoering betrouwbare managementinformatie leveren die DG BD Concernstaf anderzijds moet opleveren aan het Kerndepartement om daarmee aan te tonen weer het vertrouwen waard te zijn.

De positieve en negatieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** volgens de managers DG BD concernstaf zijn managers DG BD uitvoering zich meer bewust van het belang van betrouwbare managementinformatie.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** het volgen van de procedures en de beantwoording van de vragen die door het Kerndepartement worden gesteld kosten binnen de Belastingdienst veel tijd wat volgens managers DG BD uitvoering ten koste gaat van aandacht voor het primair proces.

Maak uitgebreide notities want dan staat alles erin en ligt het vast

"Met die papieren denken we dat we kunnen laten zien dat we er zijn."

- ✓ **Anders geformuleerd:**-Zorg dat het vastgelegd wordt om je nieuwe rol in te vullen. Maak uitgebreide notities om je boodschap te verpakken. Je werk is af als je notitie af is.
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld:** DG BD Concernstaf.

Context door geïnterviewden genoemd

De managers van DG BD Concernstaf leggen veel vast in uitgebreide notities zodat "iedereen volledig is geïnformeerd". Vanuit de invulling van de nieuwe rol brengen zij veel notities in, in het Directieteam. Voor hen is het werk daarmee gedaan.

De positieve en negatieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** er wordt meer vastgelegd; toetsbaarheid en duidelijkheid nemen toe.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** er is bij de Belastingdienst "veel papier" waardoor er moeilijk gefocuste besluitvorming aan de top kan plaatsvinden. De vraag is of men aan de uitvoering van 'het vele papier' toekomt.

3.2.5

Ongeschreven regels in de wereld van DG BD Uitvoering

We lossen het zelf op

"We lossen het zelf op. Die mentaliteit was er altijd al."

- ✓ **Anders geformuleerd:** Je wordt gewaardeerd als je een probleem hebt opgelost. Je escaleert alleen als het echt niet anders kan of niet gelukt is.
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld:** DG BD Uitvoering.

Context door geïnterviewden genoemd

Managers van de DG BD Uitvoering zijn gemotiveerd en zien het als een uitdaging om problemen in de uitvoering op te lossen en de burger goed te bedienen. Zij nemen hiervoor de ruimte en de autonomie die ze hebben binnen hun eigen verantwoordelijkheidsgebied. Deze 'can-do' mentaliteit zit in 'de genen van elke uitvoeringsorganisatie' maar heeft naast positieve ook negatieve effecten.

De negatieve en positieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** het probleem wordt opgelost en managers krijgen hiervoor waardering. Bovendien wordt voorkomen dat het probleem op dat moment verder escaleert.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** managers communiceren problemen (te) laat naar anderen, waardoor er risico's voor de keten (van het ministerie) ontstaan.

Je moet van de inhoud zijn om verbinding te kunnen maken

"Als je niet met de inhoud mee kunt, heb je er echt niets te zoeken."

- ✓ **Anders geformuleerd:** Laat blijken dat je er verstand van hebt. We gaan ons pas met jou verbinden als je hebt laten zien dat je van de inhoud bent.
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld:** DG BD Uitvoering.

Context door geïnterviewden genoemd

Een drijfveer voor managers DG BD uitvoering is aansturen van een grote uitvoeringsorganisatie en de impact van fiscale wet- en regelgeving op bedrijfsvoering.

Volgens de managers worden zij in hun leidinggevende rol eerder serieus genomen en geaccepteerd door de werkvloer als ze kunnen laten zien dat ze hier kennis over en ervaring mee hebben.

De positieve en negatieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** managers kunnen duidelijk maken welke (uitvoerings-) problemen er zijn en welke gevolgen nieuwe maatregelen uit 'Den Haag' hebben voor de uitvoering.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** managers die niet beschikken over de vakinhoudelijke kennis en ervaring met de complexiteit van de uitvoering worden moeilijk in hun rol geaccepteerd.

Doe alleen waar je verantwoordelijk voor bent

"Iedereen gaat zorgen dat hij zijn eigen zaakjes goed voor elkaar heeft, er wordt geen ondernemerschap meer getoond"

- ✓ **Anders geformuleerd:** Zorg dat je eigen 'stoeptegel' schoon is. Wees voorzichtig in wat je naar buiten brengt. Houd rekening met wantrouwen van bovenaf.
- ✓ **Komt het meest naar voren in de wereld:** DG BD Uitvoering.

Context door geïnterviewden genoemd

De managers van DG BD Uitvoering moeten zich mede vanwege de incidenten die zich bij de Belastingdienst hebben voorgedaan meer dan voorheen naar buiten toe verantwoorden. Zij ervaren wantrouwen vanuit het Kerndepartement en DG BD Concernstaf. Zij richten zich hierom eerst op het eigen verantwoordelijkheidsgebied volgens de Topstructuur Belastingdienst.

De positieve en negatieve effecten

- **Positief effect volgens de geïnterviewden:** voor managers is duidelijk wat hun verantwoordelijkheidsgebied is.
- **Negatief effect volgens de geïnterviewden:** managers DG BD Uitvoering zijn voorzichtig geworden en zorgen ervoor dat hun 'eigen stoeptegel' schoon is. Zij richten zich pas daarna op problemen buiten het eigen verantwoordelijkheidsgebied. Als risico is genoemd dat er minder aandacht is voor issues op ketenniveau.

3.3 Soorten en samenhang tussen ongeschreven regels

In een organisatie kunnen zogeheten 'harde' ongeschreven regels worden onderkend. De 'harde' ongeschreven regels zijn diepgewortelde kenmerken van de organisatiecultuur en zijn moeilijk te wijzigen. Daarnaast zijn er ongeschreven regels onderkend die voortkomen uit de huidige situatie. Deze regels zijn minder moeilijk te wijzigen.

3.3.1 Vijf 'harde' ongeschreven regels

'Harde ongeschreven regels zijn volgens de literatuur¹⁵: 'collectief gedeelde en erkende regels in een organisatie die moeilijk te wijzigen zijn. Ze zijn te zien als interpretaties van fundamentele geschreven regels door medewerkers en worden niet medebepaald door de stijl van leidinggeven'.

'Harde' regels kunnen gegroepeerd worden rondom enkele kenmerkende gedragsaspecten. Voor een directie van de Rijksoverheid zijn dit: 'tonen van loyaliteit', 'het onder tijdsdruk ruimte nemen', 'zichtbaar zijn' en 'netwerken'.

Van de twaalf geïnventariseerde ongeschreven regels binnen het ministerie zijn er vijf die vanwege de kenmerkende gedragsaspecten als 'hard' zijn aan te merken. Ze komen voort uit kernovertuigingen die diep in het collectieve handelen zijn geworteld en het fundament vormen voor waarden en normen over wat hoort en wat niet hoort.¹⁶ Het gemiddeld aantal dienstjaren is hierbij ook van belang. Dit aantal is hoog bij met name DG BD Uitvoering (zie bijlage 2).

Vijf 'harde'
ongeschreven regels

	Loyaliteit en Tijdigheid ¹⁷	Netwerken	Zichtbaar zijn
Kerndepartement	Zorg dat de bewindspersonen niet in de problemen komen		
Kerndepartement en Belastingdienst		Op je collega's moet je niet te kritisch zijn	Maak gebruik van incidenten
Belastingdienst breed	Je bent loyaal naar boven toe		
DG BD Uitvoering		Je moet van de inhoud zijn om verbinding te kunnen maken	

Tabel 1: De 'harde' ongeschreven regels

3.3.2 Zeven ongeschreven regels die voortkomen uit de huidige omstandigheden

Zeven ongeschreven
regels voortgekomen
uit huidige
omstandigheden

	Ongeschreven regels die voortkomen uit de huidige omstandigheden
Kerndepartement en Belastingdienst	<ul style="list-style-type: none"> • Je gaat behoedzaam te werk buiten je eigen wereld
Belastingdienst breed	<ul style="list-style-type: none"> • Houd je aan de (opgelegde) procedures • Je moet met veel mensen afstemmen voor er een besluit wordt genomen
DG BD Concernstaf	<ul style="list-style-type: none"> • Je moet bewijzen dat je het vertrouwen waard bent • Maak uitgebreide notities want dan staat alles erin en ligt het vast
DG BD Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Doe alleen waar je verantwoordelijk voor bent • We lossen het zelf op

Tabel 2: Door de huidige omstandigheden bepaalde ongeschreven regels

¹⁵ 'Omgaan met ongeschreven regels', Max E.J. Herold, 2017.

¹⁶ Van cultuur naar betekenis, Jaap Boonstra, 2015.

¹⁷ *Deze twee gedragsaspecten zijn voor de overzichtelijkheid samengevoegd omdat de motivatie voor het gedrag hetzelfde is, namelijk dienstbaar zijn aan de hogere lijn/ de politiek.

De zeven bovengenoemde ongeschreven regels zijn ontstaan of versterkt door met name de in paragraaf 3.2 aangegeven context, aldus de geïnterviewden. De regels zijn op een minder diep niveau geworteld en houden de dieperliggende waarden en normen vaak in stand door verhalen en mythes, gedrag van leidinggevenden en de wijze waarop mensen samenwerken en kennis ontwikkelen.¹⁸ Door het opdoen van nieuwe ervaringen zijn de regels op dit minder diepe niveau makkelijker te veranderen. Indirect kunnen deze nieuwe ervaringen eveneens de negatieve effecten op het dieperliggende fundament van de bovengenoemde vijf 'harde' regels beïnvloeden.

Derhalve wordt voor het vervolg uitgegaan van de zeven ongeschreven regels die zijn voortgekomen uit de huidige omstandigheden.

3.4 De positieve en negatieve effecten van de zeven ongeschreven regels die voortkomen uit de huidige omstandigheden

Ongeschreven regel	positief effect	negatief effect
Je gaat behoedzaam te werk buiten je eigen 'wereld'	Positief effect volgens de geïnterviewden: met name tussen de zogenoemde 'werelden' zoeken managers onderlinge afstemming en zodoende wordt aan de relatie gewerkt.	Negatief effect volgens de geïnterviewden: Iedere partij is terughoudend bij de invulling van de 'nieuwe rol' binnen het agentschapsmodel.
Houd je aan de (opgelegde) procedures	Positief effect volgens de geïnterviewden: vanuit het oogpunt van managers van het Kerndepartement wordt er meer grip gekregen op de Belastingdienst en kan volgens hen het onderlinge vertrouwen toenemen.	Negatief effect volgens de geïnterviewden: voor de managers DG BD Uitvoering is er door het uitvoeren van de (opgelegde) procedures minder capaciteit beschikbaar voor de continuïteit van het primair proces.
Maak uitgebreide notities want dan staat alles erin en ligt het vast	Positief effect volgens de geïnterviewden: er wordt meer vastgelegd; toetsbaarheid en duidelijkheid nemen toe.	Negatief effect volgens de geïnterviewden: er is bij de Belastingdienst "veel papier" waardoor er moeilijk gefocuste besluitvorming aan de top kan plaatsvinden. De vraag is of men aan de uitvoering van 'het vele papier' toekomt.
Je moet met veel mensen afstemmen voor er een besluit wordt genomen	Positief effect volgens de geïnterviewden: dat alle betrokken partijen de stukken (kunnen) hebben gezien voor een besluit wordt genomen.	Negatief effect volgens de geïnterviewden: het afstemmingsproces kost veel capaciteit, wat volgens de managers van de Belastingdienst ten koste gaat van inzetbaarheid op andere gebieden.
Je moet bewijzen dat je het vertrouwen waard bent	Positief effect volgens de geïnterviewden: volgens de managers DG BD concernstaf zijn managers DG BD uitvoering zich meer bewust van het belang van betrouwbare managementinformatie.	Negatief effect volgens de geïnterviewden: het volgen van de procedures en de beantwoording van de vragen die door het kerndepartement worden gesteld kosten binnen de Belastingdienst veel tijd wat volgens managers DG BD uitvoering ten koste gaat van aandacht voor het primair proces.
Doe alleen waar je verantwoordelijk voor bent	Positief effect volgens de geïnterviewden: voor managers is duidelijk wat hun verantwoordelijkheidsgebied is.	Negatief effect volgens de geïnterviewden: managers DG BD Uitvoering zijn voorzichtig geworden en zorgen eerst dat hun 'eigen stoeptegel' schoon is. Zij richten zich pas daarna op problemen buiten het eigen verantwoordelijkheidsgebied. Als risico is genoemd dat er minder aandacht is voor issues op ketenniveau.

¹⁸ Van cultuur naar betekenis, Jaap Boonstra, 2015.

We lossen het zelf op	Positief effect volgens de geïnterviewden: het probleem wordt opgelost en managers krijgen hiervoor waardering. Bovendien wordt voorkomen dat het probleem op dat moment verder escaleert.	Negatief effect volgens de geïnterviewden: managers communiceren problemen (te) laat naar anderen, waardoor er risico's voor de keten (van het ministerie) ontstaan.
------------------------------	--	--

Tabel 3: De positieve en negatieve effecten van deze zeven ongeschreven regels

In het volgende hoofdstuk is de impact van deze zeven ongeschreven regels op organisatieniveau beschreven omdat hierin met name aangrijpingspunten zitten voor het versterken van de cultuuraspecten.

4 Impact op organisatieniveau

Onderzoeksvraag 2:
"Wat is de positieve of negatieve impact van de ongeschreven regels."

In dit hoofdstuk is de invloed van de zeven ongeschreven regels op organisatieniveau als uitgangspunt genomen (zie H3). De analyse van de uitspraken van de geïnterviewden laten de volgende impact van de zeven ongeschreven regels, door de huidige omstandigheden ontstaan of versterkt, binnen de werelden van het ministerie zien.

4.1 Impact op organisatieniveau

Werelden

De analyse van de uitspraken laat zien dat er binnen het ministerie verschillende 'werelden' te onderscheiden zijn; er bestaat volgens de geïnterviewden een beperkt vertrouwen tussen de werelden: het Kerndepartement, DG BD Concernstaf en DB BD Uitvoering. Het gezamenlijk belang is volgens hen uit beeld geraakt.

Onvoldoende vertrouwen

Ministerie

Na invoering van de Topstructuur Belastingdienst en het 'agentschapsmodel' vinden de managers binnen het ministerie dat zij vanuit hun 'nieuwe rol' meer in gesprek zijn met elkaar. De geïnterviewden geven aan dat het besef dat zij elkaar nodig hebben wel groeit. Tegelijkertijd blijkt echter uit de analyse van de uitspraken dat er nog onvoldoende vertrouwen en wederzijds begrip is voor een gelijkwaardige invulling van ieders rol.

Kerndepartement

In de wereld van het Kerndepartement wordt volgens de managers prioriteit gegeven aan tijdige aanlevering van wetgevings- en verantwoordingsinformatie aan de bewindspersonen. Zij geven aan dat, door de incidenten die zich hebben voorgedaan en doordat de Belastingdienst het Kerndepartement niet altijd adequaat informeert (kan informeren), er wantrouwen richting de Belastingdienst is ontstaan.

Belastingdienst

Managers van de Belastingdienst geven aan bemoeienis te ervaren vanuit het Kerndepartement over zaken buiten het eigen verantwoordelijkheidsgebied van het Kerndepartement. Er worden volgens hen door het Kerndepartement veel aanvullende (detail)vragen gesteld. Zij ervaren daardoor dat er minder tijd en aandacht kan worden besteed aan sturing van het primair proces.

Door de managers Belastingdienst is verder genoemd dat er veel papier wordt geproduceerd en dat besluiten opnieuw ter discussie kunnen worden gesteld. Mede hierdoor ervaren zij minder 'ruimte' voor invulling van hun rol en voor 'ondernemerschap': het zien en benutten van kansen om de burger beter te kunnen bedienen. Als risico is genoemd dat de managementverantwoordelijkheid en eigenaarschap beperkt blijft tot de 'eigen stoeptegel' en niet ligt op ketenniveau.

DG BD Uitvoering

Volgens managers van de DG BD Uitvoering is er sprake van een doorgesloten vorm van controle.

Samenwerkingsrelatie

De samenwerkingsrelatie tussen het Kerndepartement en de Belastingdienst wordt volgens de geïnterviewden beïnvloed door negatieve ervaringen die elkaar versterken. De gesprekken tussen de werelden van het ministerie is, volgens de geïnterviewden, sterk gericht op de naleving van procedures en behalen van het beoogde resultaat in plaats van op het maken van **verbinding** (elkaar daadwerkelijk opzoeken en met elkaar in gesprek zijn).

Verbinding

Begrip

Uit de literatuur¹⁹ blijkt dat zowel het onderling vertrouwen als het begrip voor elkaars belangen belangrijke issues zijn in een samenwerkingsrelatie. *"Er kan meer vertrouwen ontstaan als er begrip bestaat voor elkaars belangen en als bewezen is dat de ander betrouwbaar gedrag vertoont. Teleurstelling heeft namelijk een stevige impact en zet al snel weer een negatieve vertrouwensspiraal in gang".*

Samenwerking

Kenmerken van dit soort relaties zijn volgens de hiervoor genoemde literatuur het institutionaliseren van controlemechanismen in de vorm van formeel toezicht en monitoring, bureaucratische controles en procedures. Kenmerken zijn verder de risicomijding in de persoonlijke relatie en beperking van de interactie. In dergelijke situaties is er geen aanleiding voor wederzijds vertrouwen en tegelijkertijd veel reden tot behoedzaamheid en waakzaamheid. De cultuur kan, gezien het voorgaande en de gewenste cultuur van het ministerie, versterkt worden door te werken aan de **samenwerking**. Mogelijkheden hiervoor zijn in hoofdstuk 5 beschreven.

¹⁹ *Leren samenwerken tussen organisaties*, Kaats & Opheij, 2012.

5 Mogelijkheden om de cultuur te versterken

Onderzoeksvraag 3:
"Welke mogelijkheden zijn er vanuit de impact van ongeschreven regels om de cultuur te versterken?"

Zoals hiervoor beschreven zijn de zeven regels op het minder diepe niveau door het opdoen van nieuwe ervaringen makkelijker te veranderen. De cultuur kan worden versterkt door te werken aan samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen van het ministerie om daarmee de negatieve effecten van de zeven ongeschreven regels, om te buigen (en de positieve effecten te bestendigen). Indirect kunnen hiermee eveneens de negatieve effecten op het dieperliggende fundament van de vijf 'harde' regels worden beïnvloed. In dit hoofdstuk worden, in relatie tot de gewenste cultuur per ongeschreven regel, handelingsperspectieven aangereikt. Eveneens zijn suggesties en Good Practices beschreven die door de geïnterviewden naar voren zijn gebracht.

5.1 Gewenste cultuur van het ministerie ten aanzien van samenwerking

In het 'verhaal van Financiën' staat als een van de doelen:

"Financiën opereert als een eenheid waarin alle organisatieonderdelen **samenwerken** vanuit een brede blik op het totaal. Daarbij behouden we onze slagkracht, maar zal er beter worden samengewerkt op gedeelde doelen, zoals HR-beleid, innovatie en stakeholdersmanagement. We vormen een departement waarin scherpste wordt gecombineerd met teamwork."²⁰

De Belastingdienst sluit hierbij aan:

"De basis wordt gevormd door het gezamenlijke missie en visie verhaal van Financiën. De uitwerking wordt specifiek vormgegeven voor de Belastingdienst, passend bij de taak, signatuur en schaalgrootte van de dienst."²¹

Het cultuurprogramma "Organisatie ontwikkelkoers" en de projecten "Leiderschap" bij het Kerndepartement en "Leiderschap en cultuur" van de Belastingdienst sluiten aan bij de missie en visie van "het Verhaal van Financiën". De aangereikte handelingsperspectieven kunnen gerelateerd worden aan de cultuuraspecten samenwerking, dialoog en verbinding uit deze lopende cultuurprogramma's.

5.2 Handelingsperspectieven voor de ongeschreven regels²²

Je gaat behoedzaam te werk buiten je eigen 'wereld'

Negatief effect volgens de geïnterviewden: iedere partij is terughoudend bij de invulling van de 'nieuwe rol' binnen het agentschapsmodel.

- o Naast de zakelijke bijeenkomsten is het goed om zo nu en dan een informele bijeenkomst te organiseren om de saamhorigheid te versterken en elkaar beter te leren kennen.
- o Stimuleer (tijdelijke) uitwisseling van medewerkers op strategisch niveau tussen de organisatieonderdelen van het ministerie. Door wederzijdse stages ontstaat vaak een ander beeld op de samenwerking. Problemen, details en processen die voorheen niet werden begrepen, komen opeens in een ander daglicht te staan.
- o Het tonen van het juiste voorbeeldgedrag, vooral van de top, en elkaar daarop aanspreken. Heb het met elkaar over welk voorbeeldgedrag gewenst is, probeer dat te tonen en spreek elkaar aan op gedrag dat niet past bij het gewenste voorbeeldgedrag.
- o Stimuleer actief de communicatie en de informatie-uitwisseling met andere organisatieonderdelen.

²⁰ Verhaal van Financiën, Ministerie van Financiën, 2018.

²¹ Plan van Aanpak Leiderschap en Cultuur 2019, CD O&P en CD Communicatie, 2019.

²² Ketens de baas, pijlers en bouwers voor ketensturing; NORA, 2007.

Houd je aan de (opgelegde) procedures

Negatief effect volgens de geïnterviewden: voor de managers DG BD Uitvoering is door het uitvoeren van de (opgelegde) procedures minder capaciteit beschikbaar voor de continuïteit van het primair proces.

- Creëer een gezamenlijk belang, met oog voor het eigen belang. Verken waar belangen van de verschillende organisatieonderdelen elkaar overlappen, met als doel onderling begrip te kweken en daardoor een sterke basis te leggen voor het verbeteren van de samenwerking.
- Collega's vanuit andere organisatieonderdelen (tijdelijk) bij elkaar zetten leidt tot meer interactie en kennisuitwisseling, begrip en vertrouwen en een groter vermogen om een onderwerp ook vanuit het gezichtspunt van de ander te bekijken.

Maak uitgebreide notities want dan staat alles erin en ligt het vast

Negatief effect volgens de geïnterviewden: er is bij de Belastingdienst "veel papier" waardoor er moeilijk gefocuste besluitvorming aan de top kan plaatsvinden. De vraag is of men aan de uitvoering van 'het vele papier' toekomt.

- Dialoog, reflectie en feedback kunnen ingezet worden om de samenwerking tussen de organisatieonderdelen te intensiveren.
- Leercirkels doorlopen, waarin wordt ingezoomd op bepaalde aspecten van de samenwerking. Leercirkels zijn interactieve sessies waarin naast een inhoudelijke uitwisseling van kennis ook de procedurele, relationele en culturele aspecten aan de orde komen.

Je moet met veel mensen afstemmen voor er een besluit wordt genomen

Negatief effect volgens de geïnterviewden: het afstemmingsproces kost veel capaciteit, wat volgens de managers van de Belastingdienst ten koste gaat van inzetbaarheid op andere gebieden.

- Leercirkels doorlopen, waarin wordt ingezoomd op bepaalde aspecten van de samenwerking. Leercirkels zijn interactieve sessies waarin naast een inhoudelijke uitwisseling van kennis ook de procedurele, relationele en culturele aspecten aan de orde komen.

Je moet bewijzen dat je het vertrouwen waard bent

Negatief effect volgens de geïnterviewden: het volgen van de procedures en de beantwoording van de vragen, die door het kerndepartement worden gesteld, kosten binnen de Belastingdienst veel tijd wat volgens managers DG BD uitvoering ten koste gaat van aandacht voor het primair proces.

- Collega's vanuit andere organisatieonderdelen (tijdelijk) bij elkaar zetten leidt tot meer interactie en kennisuitwisseling, begrip en vertrouwen en een groter vermogen om een onderwerp ook vanuit het gezichtspunt van de ander te bekijken.
- Een introductieprogramma voor (nieuwe) medewerkers waarin opgenomen het 'meelopen' bij andere organisatieonderdelen van het ministerie.

Doe alleen waar je verantwoordelijk voor bent

Negatief effect volgens de geïnterviewden: de managers DG BD Uitvoering zijn voorzichtig geworden en zorgen eerst dat hun 'eigen stoeptegel' schoon is. Zij richten zich pas daarna op problemen buiten het eigen verantwoordelijkheidsgebied. Als risico is genoemd dat er minder aandacht is voor issues op ketenniveau.

- Laat in de aansturing het ketenresultaat even zwaar meewegen als het lijnresultaat.
- Pak gezamenlijke problemen niet eenzijdig op, maar (vanuit het bewustzijn van de betekenis en het gedeeld belang daarvan) in overleg en in samenwerking met de ketenpartners.
- Creëer een gezamenlijk belang, met oog voor het eigen belang. Verken waar de belangen van de verschillende organisatieonderdelen elkaar overlappen, met als doel onderling begrip te kweken en daardoor een sterke basis te leggen voor het verbeteren van de samenwerking.

- Delegeer bij 'lastige zaken' direct naar de hogere lijn in plaats van het in eerste instantie zoeken in horizontale oplossingen.
- Breng vanuit de uitvoeringsorganisatie vroegtijdig de alarmsignalen en knelpunten in onderling overleg en gestructureerd naar de hogere niveaus binnen het ministerie.
- Creëer een gezamenlijk belang, met oog voor het eigen belang. Verken waar de belangen van de verschillende organisatieonderdelen elkaar overlappen, met als doel onderling begrip te kweken en daardoor een sterke basis te leggen voor het verbeteren van de samenwerking.
- Creëer de noodzakelijke politieke sensitiviteit.
- Coachend leidinggeven op het gedrag van de autonome professional.
- Geef medewerkers de ruimte om over de grenzen van hun expertiseterrein heen te kijken.
- Geef medewerkers de ruimte om zelf in samenwerking met collega's van andere organisatieonderdelen naar oplossingen te zoeken.

5.3 Door de geïnterviewden genoemde suggesties en "Good Practices"

5.3.1 *Onderlinge uitwisseling van kennis en informatie*

- Er is door DGFZ een directeurenoverleg 'Belastingontvangsten' ingesteld waarin 'deep dives' per middel gehouden zijn met mensen vanuit de Belastingdienst.
- Ga naar de 'Keek op de Week' van elkaar en koppel dit dan weer terug.
- Door het inrichten van 'vaktechnische overleggen' heb je vanzelf een netwerk van mensen die met die onderwerpen bezig zijn. Zo kan je op een heel natuurlijke manier even sparren met een ander.
- Invoeren van een directeurenlunch. Het helpt enorm om elkaar te zien – dan alleen mailen en bellen - je krijgt wat meer begrip voor elkaar, kunt dingen uitleggen.
- Meer kennis, meer begrip, meer interesse van en aandacht voor de uitvoering.
- Werkbezoeken.
 - Echt in gesprek blijven met de werkvloer. Horen wat er bij hen speelt wat er op hun hart ligt. Proberen zo laagdrempelig mogelijk uitleg te geven waarom dingen zijn zoals ze zijn, maar ook wat wel goed gaat en dat ook zichtbaar te maken.
 - Actief vertellen wat er landelijk speelt en hoe dat het kantoor raakt, wat de resultaten zijn en welke aandachtspunten er voor het kantoor zijn.
 - Het doet bij medewerkers heel veel goed als managers ook gewoon af en toe even persoonlijke interesse tonen.
- Door de Belastingdienst is een dag georganiseerd waar mensen van het ministerie uitgenodigd zijn. Zo van 'Jongens, kom eens kijken: hoe werken wij? Wat is die Belastingdienst nu eigenlijk?'

5.3.2 *Communicatie*

- Die stip op de horizon meegeven, dat beeld van 'waar zijn we van, waar doen we het allemaal voor, wat is jouw bijdrage aan het grotere geheel'.
- Investeer in jonge teamleiders die dat verhaal moeten houden: "Waar gaan we nu als Belastingdienst naartoe en wat betekent dat voor jou op de werkvloer".
- Goed benoemen wanneer iemand het goed heeft gedaan. Op het moment dat je dit heel expliciet maakt, wordt het ook duidelijk wat niet goed was. Dat is wel nodig als je het als organisatie voorspelbaar wil maken.
- Voorbeeldgedrag. Het goede voorbeeldgedrag vertonen. De 'Tone at the Top'. En dan voor het gehele departement.

5.3.3 *Structuur, processen en systemen*

- Je moet een goede structuur neerzetten. Je moet duidelijke besluitvormingslijnen neerzetten. Je moet zorgen voor rolvastheid.
- Kwaliteitsgerichte afspraken om op tijd de stukken van een voldoende kwaliteitsniveau bij de staatssecretaris te hebben. Kan je gewoon afspraken met elkaar over maken.
- Kortere memo's, wel met bijlage, maar kernachtig omschreven. Dat is nodig want je moet ook in 2 pagina's op kunnen schrijven waar het om gaat. Dat doen we naar bewindspersonen ook. Of een oplegnotitie met de kern en de beslispunten.

6 Verantwoording onderzoek

Werkzaamheden en afbakening

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode 'De ongeschreven regels van het spel' van Peter Scott-Morgan uit 1995.

In het vierde kwartaal 2018 zijn 33 interviews bij het ministerie uitgevoerd verdeeld over het Kerndepartement (10) en de Belastingdienst (23). Deze interviews hebben in twee rondes plaatsgevonden.

Tijdens de eerste interviewronde zijn de belangrijkste thema's die een rol spelen binnen het ministerie van Financiën verkend en is, op basis van uitspraken van de geïnterviewden, een eerste set ongeschreven regels uitgewerkt. Deze set is aangehouden tegen klankbordgroep leden; vertegenwoordigers van het Kerndepartement en de Belastingdienst.

Tijdens de tweede interviewronde is deze eerste set ongeschreven regels meegenomen ter verificatie. Na deze ronde zijn 23 regels geformuleerd die zijn teruggelegd aan de klankbordgroep. Aan de hand van deze set regels zijn de interviewverslagen gecodeerd op regels, oorzaken en effecten. De coderingen zijn opgenomen in Atlas-Ti, een computerprogramma voor kwalitatieve analyse. Op basis van de analyse van overzichten uit Atlas-Ti zijn de regels geherformuleerd tot de uiteindelijke set van 12 ongeschreven regels.

Voor het kunnen bieden van een handelingsperspectief gericht op de samenwerking tussen organisatieonderdelen is een aanvullend referentiekader gehanteerd²³.

Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen Assurance-opdracht is uitgevoerd.

Verspreiding rapport

De opdrachtgevers de heer J.H. van Gelder (plv. SG ministerie van Financiën) en (plv. DG Belastingdienst), zijn eigenaren van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgevers met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdracht gevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

²³ *Leren samenwerken tussen organisaties*, Kaats & Opheij, 2012

7 Ondertekening

28 mei 2019



Projectleider
Auditdienst Rijk

Bijlagen

Bijlage 1: Motivatoren, Machthebbers en Hefbomen

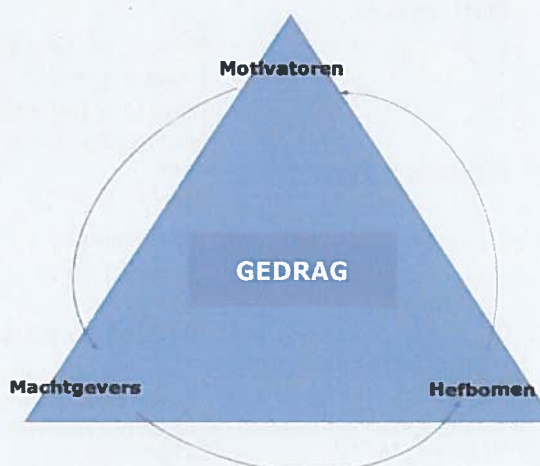
Over Motivatoren, Machthebbers en Hefbomen; de context

Gedrag is altijd logisch voor de betrokkenen zelf. Deze logica kan begrepen worden. Dit kan door te beginnen met het in kaart brengen van de zogeheten 'motivatoren' (*wat*) van de medewerkers. Gedrag ontstaat namelijk doordat mensen hun motivatoren willen bevredigen. Hoe deze motivatoren worden bevredigd, wordt bepaald door de twee contextelementen waarin de medewerkers zich bevinden: de 'machthebbers' (*wie*) en de 'hefbomen' (*hoe*). Deze twee contextelementen zijn direct bepalend voor het ontstaan van ongeschreven regels.

De machthebbers (*wie*) verwijzen naar hen die de macht hebben om te beslissen of een medewerker wel of niet krijgt wat hij wil. Zij formuleren de formele, geschreven regels en bepalen de structuur en de systemen waarmee zij belangrijke signalen de organisatie in sturen. Ook met hun eigen gedrag sturen machthebbers belangrijke signalen de organisatie in (voorbeeldgedrag, concrete besluiten en uitspraken).

De hefbomen refereren aan de strategieën die medewerkers moeten volgen en handelingen die zij zouden moeten verrichten (de ongeschreven regels) om hun doelen te bereiken (*hoe*).

Als iemand als persoonlijke motivator een hoger loon heeft en het beloningssysteem beloont individueel presteren, zal de persoon proberen individueel op te vallen en dus niet als teamspeler handelen.



Schema 1: relatie Motivatoren, Machthebbers en Hefbomen

De motivatoren, machthebbers en hefbomen in kaart gebracht

Aan de geïnterviewden is allereerst gevraagd wat hun motieven en ambities ('Motivatoren') zijn (over het waarom zij werken bij de rijksoverheid en gekozen

hebben voor juist die functie en/of rol) en welke personen ('Machthebbers') voor hen belangrijk zijn als het gaat om de persoonlijke (functie)waardering en/of het beïnvloeden van hun motivatie en ambities. Vervolgens is door hen naar voren gebracht hoe je binnen het ministerie moet handelen (het gedrag) en met behulp waarvan ('Hefbomen') om de waardering van de 'Machthebbers' positief te kunnen blijven beïnvloeden. Op deze wijze zijn de ongeschreven gedragsregels nadrukkelijk in beeld gekomen. Enkele van deze regels gelden voor het gehele ministerie, andere meer in het bijzonder voor één of meerdere organisatieonderdelen.

Motivatoren, Machthebbers en Hefbomen – Ministerie als geheel

Motivatoren

- Bijdrage leveren aan maatschappij
- Reistijd, balans werk / privé
- Werken bij de overheid
- Leuk, uitdagend werk

Machthebbers

- SG
- DG BD
- eigen directeur
- bewindspersonen

Hefbomen

- Beleid, kaders
- Kamervragen
- Wetgeving
- Procedures
- Incidenten
- Agentschapsmodel

Motivatoren, Machthebbers en Hefbomen - Kerndepartement

Motivatoren

- Politiek bestuurlijke context
- In de actualiteit werken
- Beleid en wetgeving maken
- Maatschappelijke vraagstukken

Machthebbers

- de SG
- de minister
- 'Brussel' (EU)
- de Kamer
- de Staatsecretaris

Hefbomen

- Agentschapsmodel
- Positionering HD FEZ
- Kaders en procedures
- Digidoc (in relatie tot de 'parafenlijn')
- Wetgeving en beleid
- Procedures (in relatie tot Verscherpt Toezicht)

Motivatoren, Machthebbers en Hefbomen – Belastingdienst Concerndirectie

Motivatoren

- Balans werk privé
- Advisering bewindspersonen
- Leuk werk, inhoud werk
- Belastingdienst complex en maatschappelijk belangrijk
- Bestuurlijk politieke kant
- Snijvlak beleid en uitvoering

Machthebbers

- IRF
- de Kamer
- de Staatsecretaris
- de DG BD
- HD FEZ
- DGFZ

Hefbomen

- Verscherpt Toezicht
- Verantwoordingsrapportages
- Topstructuur
- Netwerken

Motivatoren, Machthebbers en Hefbomen – Belastingdienst Uitvoering

Motivatoren

- Loyaliteit en steun van collega's
- Complexiteit uitvoering
- Maatschappelijke opgave Belastingdienst
- Aansturen grote operationele uitvoeringsorganisatie
- Leiding geven
- Combinatie werk/privé
- Ruimte eigen beslissingen te kunnen nemen
- Ondernemerschap
- Impact wet- en regelgeving op bedrijfsvoering

Machthebbers

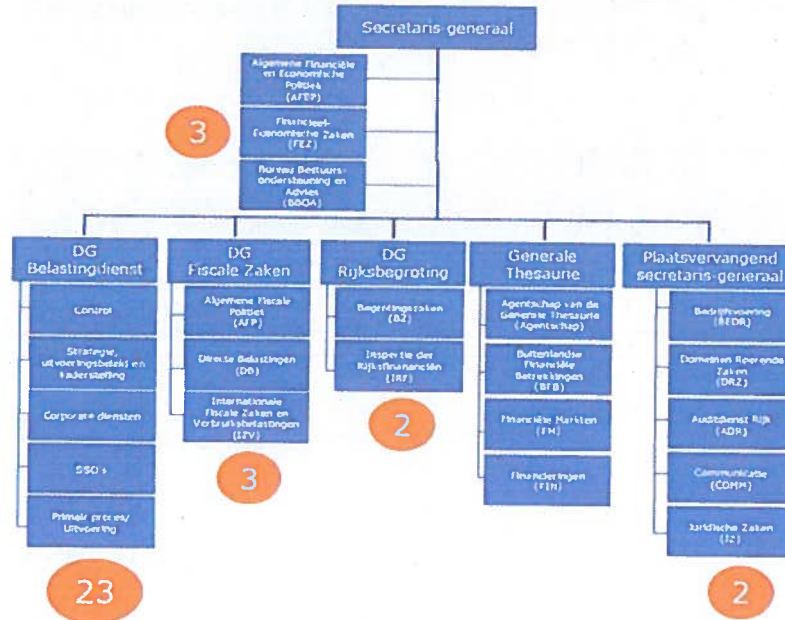
- Staatssecretaris, minister, politiek
- De DG BD
- Concernstaf C&F
- IRF en FEZ
- DGFZ
- Eigen Management
- Maatschappelijke context

Hefbomen

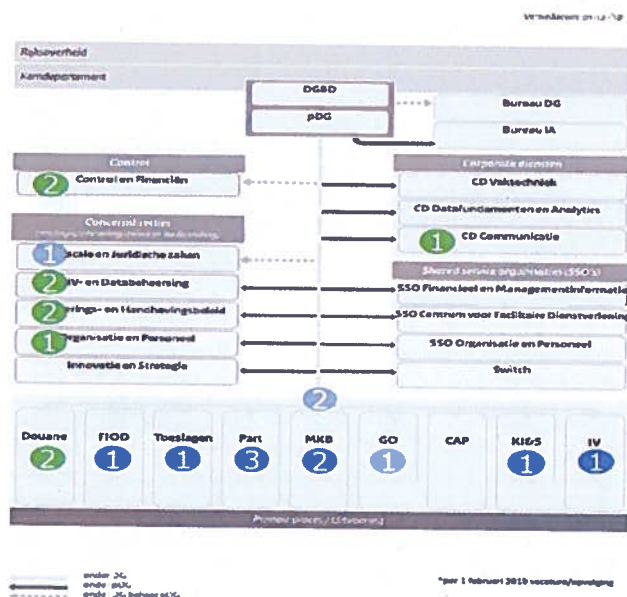
- Verscherpt toezicht
- Topstructuur
- COB
- Incidenten (crisismanagement)
- Appreciaties
- Rapportages
- Beheerst vernieuwen

Bijlage 2: Infographics geïnterviewden

Aantal geïnterviewden naar organisatieonderdeel



Belastingdienst: aantal geïnterviewden/dienstjaren naar dienstonderdeel



23 geïnterviewden Belastingdienst

Dienstjaren

- = < 5 jaar
- = > 30 jaar

Gemiddeld aantal dienstjaren

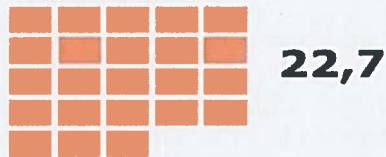
Het aantal dienstjaren heeft invloed op hoe diep ongeschreven zijn geworteld in het collectieve handelen van een organisatie. Hieronder staat het gemiddeld aantal dienstjaren opgenomen van alle medewerkers van het ministerie van Financiën; onderverdeeld naar kerndepartement en Belastingdienst. En het gemiddeld aantal dienstjaren van de geïnterviewde managers; uitgesplitst naar de drie 'werelden'.

Ministerie van Financiën

Kerndepartement

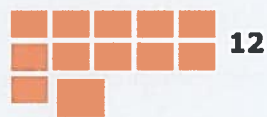


Belastingdienst



Geïnterviewden

Kerndepartement



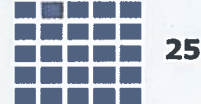
Belastingdienst



Concerndirectie



Uitvoering



Bijlage 3: Geraadpleegde literatuur

- Rapport "*Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst*", Commissie Onderzoek Belastingdienst (COB), 2017
- Kabinetsreactie op het rapport COB, 27 januari 2017
- Overzicht "*Gedeelde probleemanalyse Belastingdienst*", de Argumentenfabriek, 2018
- Beleidsnotitie "*Missie, visie, strategie en cultuur*", Corporate Dienst Communicatie, 1 juni 2018
- *Verhaal van Financiën*, ministerie van Financiën, 2018
- Beleidsnotitie "*Organisatie Ontwikkel Koers*" (OOK), Organisatie en Personeel Kerndepartement (O&P), 2019
- Plan van aanpak *Leiderschap en Cultuur 2019*, CD O&P en CD Communicatie, 2019
- *De ongeschreven regels van het spel*; Scott Morgan, 2001
- *Leren samenwerken tussen organisaties*; Kaats & Opheij, 2012
- *Omgaan met ongeschreven regels*; Max E.J. Herold, 2017
- *Ketens de baas, pijlers en bouwers voor ketensturing*; NORA, 2007
- *Van cultuur naar betekenis*; Jaap Boonstra, 2015

Bijlage 4: Managementreactie op ADR-rapport onderzoek ongeschreven regels Ministerie van Financiën

Managementreactie ADR-onderzoeksrapport 'Ongeschreven regels'

De Auditdienst Rijk (ADR) hebben wij gevraagd inzicht te geven in de ongeschreven regels binnen delen van het ministerie van Financiën. Doel van dit onderzoek is het bieden van handelsperspectieven om de huidige cultuur om te buigen naar de gewenste cultuur. Het onderzoek is uitgevoerd bij het DGBD en de onderdelen van het Kerndepartement die frequent samenwerken met het DGBD. Het onderzoek heeft zich voornamelijk gericht op de hoogste managementniveaus, niet op medewerkersniveau.

De ADR heeft voor het onderzoek gebruik gemaakt van een binnen de rijksoverheid bekende methode, de methode van de ongeschreven regels. Ongeschreven regels zijn sociale normen voor gedrag, ze bepalen het gedrag in een organisatie en zijn een reflectie van 'zo doen wij dat hier' (ADR, 2019, p.6)

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de bevindingen van de ADR. De ADR heeft twaalf ongeschreven regels gevonden, waarvan er vijf als 'hard' en zeven als 'zacht' zijn aangemerkt. De ongeschreven regels zijn te groeperen naar het Ministerie als geheel, of naar specifieke organisatie-onderdelen (KD, Concernstaf DGBD of Uitvoering DGBD) en geven ons een goed inzicht in de bestaande logica binnen het departement en in de verschillende organisatie-onderdelen.

Deze handelingsperspectieven zijn behulpzaam bij het verder invulling geven aan reeds gestarte cultuurtrajecten zoals Het Verhaal en De Koers van Financien en het programma Leiderschap en Cultuur bij het DGBD.

De ADR stelt dat de 'harde' ongeschreven regels nauwelijks te beïnvloeden zijn. Er worden in het rapport daarom geen directe handelingsperspectieven genoemd bij deze vijf 'harde' ongeschreven regels. Er is behoefte aan nader perspectief op deze 'harde' ongeschreven regels. Waar kunnen deze worden omgebogen naar meer constructieve cultuuraspecten? Onze aanname is bijvoorbeeld dat cultuuraspecten als 'het aanspreken van collega's' en 'incidentgedrevenheid als gevolg van positioneringsdrang' goed te doorbreken zijn door gedragsinterventies op leidinggevend niveau.

Concluderend:

Wij nemen kennis van de bevindingen van de ADR en nemen de handelingsperspectieven ter harte bij het verder bouwen aan een cultuur gericht op samenwerking vanuit een brede blik op het totaal. Deze handelingsperspectieven zijn behulpzaam bij het verder invulling geven aan lopende trajecten zoals Het Verhaal en De Koers van Financien en het programma Leiderschap en Cultuur bij het DGBD. De gevonden ongeschreven regels geven daarbij taal voor het goede gesprek (de dialoog) met leidinggevend en medewerkers. Hierbij zal blijvend aandacht zijn voor het begrijpen, begrip en vertrouwen.

J.H. van Gelder

Plaatsvervangend secretaris-generaal



Plaatsvervangend directeur-generaal
Belastingdienst

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00

