



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport
onderzoek ongeschreven regels samenwerking
beleidskolommen bestuursdepartement JenV
definitief

Colofon

Titel	Rapport onderzoek ongeschreven regels samenwerking beleidskolommen bestuursdepartement JenV
Uitgebracht aan	Secretaris- Generaal JenV
Datum	3 juli 2018
Kenmerk	2018-0000114039

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding opdracht	4
1.2	Doel	4
1.3	Leeswijzer	4
2	De gevonden ongeschreven regels	5
2.1	Medewerkers willen graag samenwerken, maar het systeem van ongeschreven regels maakt dit niet vanzelfsprekend	5
2.2	Uit ander onderzoek blijkt: de gevonden ongeschreven regels bestaan ook bij andere departementen	6
2.3	Medewerkers laten zich in hun handelen vooral leiden door wat de top uitdraagt	6
2.4	Medewerkers presteren graag zichtbaar	7
2.5	Medewerkers houden dossiers, gemaakte fouten en feedback het liefste bij zich	7
2.6	Door te investeren in hun netwerk kunnen medewerkers snel resultaten bereiken	8
2.7	De ongeschreven regels staan niet op zichzelf maar beïnvloeden elkaar	9
2.8	Het bepalen van interventies begint met het afwegen van effecten	9
3	Verantwoording onderzoek	12
3.1	Werkzaamheden	12
3.2	Afbakening	13
3.3	Gehanteerde Standaard	13
3.4	Verspreiding rapport	13
4	Managementreactie	14
5	Ondertekening	15
	Bijlage onderzoeksmethode ongeschreven regels	16

1 Inleiding

1.1 Aanleiding opdracht

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft in 2016 een meerjarig programma 'JenV Verandert' gestart dat de organisatie in alle lagen gaat helpen beter intern en extern te verbinden, waar mogelijk meer te handelen vanuit de opgave in plaats van de wettelijke taak en te leren van fouten.

De SG heeft eind 2017 aan de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om door het geven van inzicht in de huidige gedragspatronen een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van handelingsperspectief voor het interventieprogramma van 'JenV Verandert'. Omdat het programma 'JenV Verandert' een brede opzet kent, is het onderzoek afgebakend tot het bestuursdepartement en tot het thema samenwerken, welke aansluit op de veranderlijn intern verbinden.

1.2 Doel

De opdracht heeft tot doel om via een ongeschreven regels onderzoek inzicht te geven in de huidige gedragspatronen bij samenwerking binnen en tussen de beleidskolommen van het bestuursdepartement.

De centrale onderzoeksvraag is:

"Wat zijn de ongeschreven regels binnen het bestuursdepartement van JenV bij samenwerking binnen en tussen de beleidskolommen, waardoor worden deze ongeschreven regels veroorzaakt en wat zijn mogelijke positieve en/of negatieve effecten op de samenwerking?"

1.3 Leeswijzer

In dit rapport worden in hoofdstuk 2 de gevonden ongeschreven regels gepresenteerd. In hoofdstuk 3 wordt de aanpak van het onderzoek toegelicht.

2 De gevonden ongeschreven regels

Op basis van de ruim 1500 uitspraken van de geïnterviewde JenV medewerkers zijn 9 ongeschreven regels naar boven gehaald voor het samenwerken binnen en tussen de beleidskolommen van het bestuursdepartement JenV.

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 in de organisatie gedaan krijgt. De effecten van ongeschreven regels kunnen echter meer of minder passen bij wat een organisatie probeert te bereiken. Met inzicht in de oorzaken en effecten van de ongeschreven regels kan een organisatie passende interventies ontwikkelen om organisatiedoelen en gedrag te laten overeenkomen.¹

In dit hoofdstuk zijn de uit de interviewuitspraken gedestilleerde en later geverifieerde ongeschreven regels, gegroepeerd naar vier inhoudelijke thema's:

1. De top bepaalt
2. Zichtbaar presteren
3. Bij je houden
4. In je netwerk investeren

Per thema wordt een analyse van oorzaken en een samenvatting gegeven van de door de respondenten genoemde positieve en negatieve effecten. In dit onderzoek is overigens niet gemeten hoe vaak de genoemde effecten voorkomen.

Voordat deze thema's worden beschreven, wordt eerst een algemeen beeld geschetst van de ongeschreven regels bij samenwerken en worden de resultaten in een rijksbrede context geplaatst. Het hoofdstuk sluit af met een analyse van de samenhang tussen de ongeschreven regels.

2.1 Medewerkers willen graag samenwerken, maar het systeem van ongeschreven regels maakt dit niet vanzelfsprekend

Uit het onderzoek komt naar voren dat medewerkers gemotiveerd zijn om te samenwerken. Ze hebben een sterke drijfveer om de politiek te bedienen en om zich in te zetten voor een inhoudelijk JenV onderwerp. Medewerkers zijn trots dat ze met hun dossier een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij. In de interviews hebben respondenten aangegeven dat zij samenwerken belangrijk vinden omdat ze zich bewust zijn van de afhankelijkheid van (keten)partners en omdat ze zich verbonden voelen met anderen. Het systeem van de gevonden ongeschreven regels maakt echter dat samenwerken niet altijd vanzelfsprekend gaat. Dit wil overigens niet zeggen dat er niet wordt samengewerkt. Wat het wel zegt is dat medewerkers bij samenwerken soms eerst een aantal hindernissen moeten overwinnen. De mogelijke hindernissen, ofwel de mogelijke negatieve effecten van de ongeschreven regels, worden beschreven vanaf paragraaf 2.3.

Sinds 2016 zijn door het programma 'JenV Verandert' verschillende verbeteracties ingezet. In het onderzoek geven de respondenten aan dat zij op specifieke plaatsen verandering merken binnen JenV als het gaat om

¹ Voor meer informatie over de onderzoeksmethode ongeschreven regels wordt verwezen naar de bijlage

samenwerking. Tegelijkertijd geven de respondenten aan dat zij nog ruimte zien voor verdere groei. De geïnterviewde JenV medewerkers delen allemaal de wens om (meer) samen te werken.

2.2 **Uit ander onderzoek blijkt: de gevonden ongeschreven regels bestaan ook bij andere departementen**

De gevonden ongeschreven regels bij JenV zijn niet uniek. Ook uit vier eerdere ADR-onderzoeken op andere departementen komen (deels) soortgelijke regels naar voren. En uit het proefschrift *'Omgaan met ongeschreven regels. Hoe beleidsambtenaren zelf ruimte kunnen creëren voor openheid in de beleidsontwikkeling'*² komen eveneens soortgelijke ongeschreven regels. Dat is een indicatie dat de gevonden ongeschreven regels bij JenV systemisch zijn voor werken in de Rijksoverheid. In het proefschrift worden het ook 'harde' ongeschreven regels genoemd. Regels die amper veranderbaar zijn.

De vier overkoepelende harde ongeschreven regels uit het proefschrift zijn: 'Besef, we dienen hier de minister (en de lijn)'; 'Wees zichtbaar naar de lijn toe'; 'Haal je tijdsplanning'; 'Je netwerk is cruciaal (vooral de usual suspects)'. Omdat drie van de vier thema's in de gevonden ongeschreven regels bij JenV van soortgelijke orde zijn, is het aannemelijk dat deze ongeschreven regels ook moeilijk te veranderen zijn. Wel kan er geleerd worden om er succesvol mee om te gaan. Het is mogelijk passende interventies te ontwerpen om de ongewenste effecten van de ongeschreven regels te verkleinen en de gewenste effecten van de ongeschreven regels te versterken. De aanpak om te komen tot mogelijke interventies wordt beschreven in 2.8.

2.3 **Medewerkers laten zich in hun handelen vooral leiden door wat de top uitdraagt**

Het thema 'de top bepaalt' staat voor een cultuur waarbij de medewerker gericht is op de top en zich in haar handelen laat beïnvloeden door wat de top wil. Dit is een stimulans voor de samenwerking die door de top wordt ondersteund. Als de top echter verschillende belangen heeft dan komt dit brede samenwerkingsprojecten niet ten goede. Onder dit thema vallen de volgende ongeschreven regels:

De top bepaalt:

1. Je laat alles uit je handen vallen voor de minister
2. Je DG bedienen is belangrijker dan heel JenV
3. Hoe je baas zich opstelt, bepaalt in hoeverre je samenwerkt

Uit een analyse van de uitspraken van de respondenten komt naar voren dat deze ongeschreven regels deels worden veroorzaakt door de sterke drijfveer die medewerkers hebben om in een politieke context te werken. Medewerkers geven aan graag dichtbij de ministers te willen zijn en deze zo goed mogelijk te willen bedienen. Ook hebben medewerkers de drijfveer om de positie van hun eigen organisatieonderdeel te versterken omdat ze zij zich daar het meest mee verbonden voelen. Tenslotte worden deze ongeschreven regels ook veroorzaakt door de aanwezige beloningsmechanismes. Medewerkers geven aan dat als je meebeweegt met de top, je meer kans op een beloning hebt. Ook heb je meer kans op een beloning voor de klussen die je doet voor jouw eigen organisatieonderdeel.

² Door Max Herold, 2017.

Respondenten hebben aangegeven verschillende effecten van deze ongeschreven regels op de samenwerking te zien. Positief is dat medewerkers een gedeelde motivatie hebben om de minister te bedienen. Dat stimuleert samenwerking bij opdrachten die de minister dienen. De grote inzet voor het eigen organisatieonderdeel is positief voor de interne samenwerking binnen dat organisatieonderdeel. Een negatief effect voor de samenwerking is dat medewerkers pas in actie kunnen komen nadat ze hebben vastgesteld of ze erover (mogen) gaan. Ook kunnen gevoelde verschillen tussen organisatieonderdelen departementale samenwerking moeilijker maken. Tenslotte kunnen medewerkers zich minder gewaardeerd voelen voor werk dat niet rechtstreeks de minister of het eigen organisatieonderdeel dient. Dit laatste kan een negatief effect hebben op samenwerkingsprojecten die niet (direct) de minister of het eigen organisatieonderdeel dienen.

2.4 Medewerkers presteren graag zichtbaar

Het thema 'zichtbaar presteren' staat voor een cultuur waarbij medewerkers die zichtbare resultaten laten zien meer aanzien hebben. De inzet om zichtbare resultaten te halen kan een stimulans zijn voor samenwerking. Het zichtbaar willen zijn kan echter ook negatieve effecten op de samenwerking hebben. Onder dit thema vallen de volgende ongeschreven regels:

Zichtbaar presteren:

4. Als je je zichtbaar maakt, hoor je erbij
5. Je hebt meer aanzien als je een crisis goed managet, dan wanneer je een crisis weet te voorkomen

Uit een analyse van de uitspraken van de respondenten komt naar voren dat deze ongeschreven regels deels worden veroorzaakt door de drijfveer die medewerkers hebben om zichtbaar te zijn en om resultaten te bereiken. Als je zichtbaar bent, heb je meer aanzien (in je eigen organisatieonderdeel) en heb je meer kans op beloning. Aanvullend kunnen medewerkers niet alleen zichtbaar zijn met aansprekende resultaten (zoals het oplossen van incidenten), maar ook met een extraverte uitstraling.

Respondenten hebben aangegeven verschillende effecten van deze ongeschreven regels op de samenwerking te zien. Een positief effect is de grote inzet om resultaten te behalen. Daarnaast kunnen zichtbare medewerkers makkelijk gevonden (en dus betrokken) worden. Negatieve effecten zijn dat medewerkers zich ten koste van anderen kunnen profileren en dat medewerkers vooral dingen kunnen oppakken waarmee ze zichtbaar kunnen zijn. Andere dingen kunnen zo blijven liggen.

2.5 Medewerkers houden dossiers, gemaakte fouten en feedback het liefste bij zich

Het thema 'bij je houden' staat voor een cultuur waarbij medewerkers graag zelfstandig werken en terughoudend zijn in het delen van feedback of eigen gemaakte fouten. Voor de samenwerking betekent dit soms een positieve sfeer, maar soms juist ook strijd en gemiste kansen om van elkaar te leren. Onder dit thema vallen de volgende ongeschreven regels:

Bij je houden:

6. Je blijft graag de baas over je eigen dossier
7. Je kwetsbaar opstellen doe je liever niet
8. De ander aanspreken doe je liever niet

Uit een analyse van de uitspraken van de respondenten komt naar voren dat deze ongeschreven regels deels worden veroorzaakt door de sterke drijfveer die medewerkers voor een inhoudelijk onderwerp hebben. Medewerkers zijn trots dat zij daarmee kunnen bijdragen aan de maatschappij. Een andere oorzaak is dat het hebben van specifieke kennis op een inhoudelijk onderwerp kans geeft op een beloning. Medewerkers vinden zelfstandigheid belangrijk en respecteren ook de zelfstandigheid van collega's ten aanzien van hun dossiers. Medewerkers vinden het moeilijk om een ander aan te spreken en zichzelf kwetsbaar op te stellen door bijvoorbeeld fouten toe te geven.

Respondenten hebben aangegeven verschillende effecten van deze ongeschreven regels op de samenwerking te zien. Een positief effect is de gedeelde motivatie om een maatschappelijke bijdrage te leveren. Een ander positief effect kan ook het effectief gebruikmaken van inhoudelijke expertise zijn. Tenslotte kan de terughoudendheid met feedback positief zijn voor de sfeer: het blijft gezellig. Een negatief effect is dat strijd in plaats van samenwerking kan ontstaan op inhoudelijke onderwerpen. Ook kan tunnelvisie ontstaan als steeds dezelfde expert wordt benaderd en als kennis niet breder gedeeld wordt. Daarnaast kan, als confrontatie steeds wordt vermeden, de ander niet de kans krijgen om iets over zichzelf te leren. Tenslotte dreigt escalatiegevaar als onuitgesproken ergernissen zich opstapelen.

2.6

Door te investeren in hun netwerk kunnen medewerkers snel resultaten bereiken

Het thema 'in je netwerk investeren' staat voor een cultuur waarbij het hebben van een goed netwerk essentieel is voor het bereiken van resultaten. Voor medewerkers met een goed netwerk is dit een stimulans voor samenwerken. Voor medewerkers met een beperkt netwerk, is samenwerken lastiger. Onder dit thema valt de volgende ongeschreven regel:

In je netwerk investeren:

9. Hoe meer mensen je persoonlijk kent, hoe meer je voor elkaar krijgt

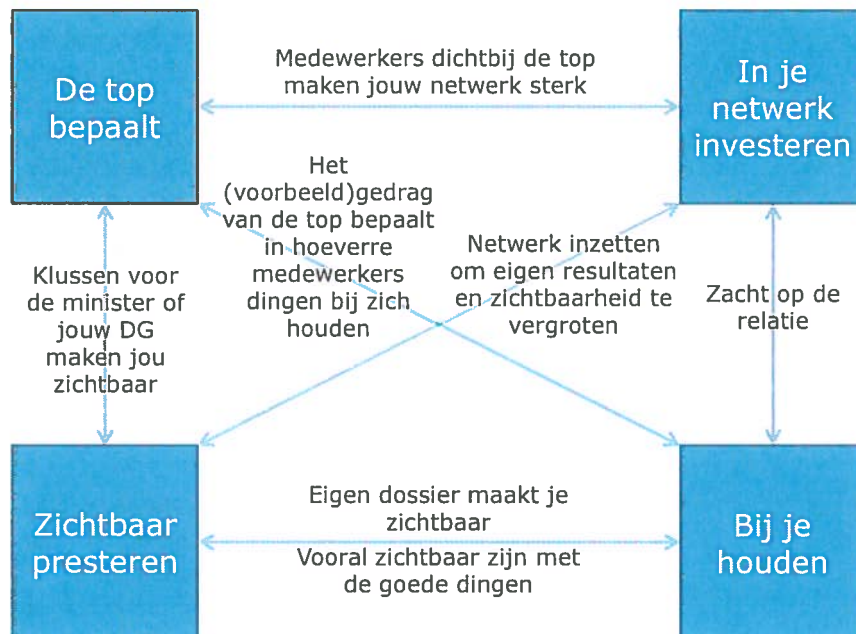
Uit een analyse van de uitspraken van de respondenten komt naar voren dat de drijfveer om samen te werken voortkomt uit verbondenheid met en afhankelijkheid van anderen. Medewerkers zien die afhankelijkheid vooral ook met partners buiten de bestuursdienst. Daarnaast is het hebben van een persoonlijke band de manier om een sterk netwerk te hebben.

Respondenten hebben aangegeven verschillende effecten van deze ongeschreven regel op de samenwerking te zien. Positieve effecten zijn dat het hebben van een netwerk uitnodigt tot samenwerken en dat netwerkliden elkaar helpen om snel tot resultaten te komen. Negatieve effecten kunnen zijn dat steeds dezelfde mensen worden gevraagd en dat het voor medewerkers zonder netwerk moeilijker is om snel resultaten te halen.

2.7

De ongeschreven regels staan niet op zichzelf maar beïnvloeden elkaar

Uit een analyse van de besproken ongeschreven regels komt naar voren dat de ongeschreven regels niet op zichzelf staan maar elkaar beïnvloeden en versterken. Ze vormen samen een systeem.



De thema's 'de top de bepaalt' en 'zichtbaar presteren' versterken elkaar. Medewerkers kunnen zich vooral zichtbaar maken met klussen voor de ministers of hun eigen DG. Daarnaast versterkt het zichtbaar willen presteren dat medewerkers hun dossiers bij zich houden. Resultaten halen op een eigen dossier is de manier om zichtbaar te zijn. Ook willen medewerkers het liefste zichtbaar zijn met de goede dingen en bij voorkeur niet met gemaakte fouten. Omdat medewerkers investeren in hun netwerk belangrijk vinden voor resultaten en zichtbaarheid, proberen ze zacht te zijn op de relatie. Dit wordt versterkt doordat medewerkers terughoudend zijn met het geven van feedback. Het eigen netwerk kan worden ingezet om eigen resultaten te bereiken en de eigen zichtbaarheid te vergroten. En hoe meer medewerkers in het netwerk zitten die dichtbij de top staan, hoe sterker het netwerk. Het thema 'de top bepaalt' beïnvloedt tenslotte ook het thema 'bij je houden'. Het voorbeeldgedrag van de top op dit onderwerp beïnvloedt sterk de mate waarin medewerkers dingen bij zich houden.

Bij het formuleren van mogelijke interventies is het belangrijk rekening te houden met deze onderlinge relaties. Want zonder dat kan een interventie om het ongewenste effect van de ene regel te verminderen, het ongewenste effect van een andere regel juist versterken. Dat zou de effectiviteit van de interventie verminderen.

2.8

Het bepalen van interventies begint met het afwegen van effecten

Voor optimaal gebruik van de onderzoeksresultaten worden de volgende stappen geadviseerd om te komen tot interventies:

1. Kies de belangrijkste gewenste en ongewenste effecten
2. Pak de onderliggende ongeschreven regels en oorzaken erbij

3. Bepaal met gedragskennis mogelijke interventies
4. Plaats de interventies in het systeem van ongeschreven regels

Kies de belangrijkste gewenste en ongewenste effecten

Ongeschreven regels zijn voor werknemers zinvolle overlevingsregels in hun organisatie. De effecten van ongeschreven regels passen echter meer of minder bij wat een organisatie probeert te bereiken. Interventies kunnen worden ingezet om gewenste effecten te vergroten en ongewenste effecten te verminderen. De eerste stap naar het bepalen van interventies is dat de JenV organisatie afweegt welke effecten gewenst of ongewenst zijn in het licht van de doelstelling van het programma JenV verandert. Betrek hierbij ook de behoeften van de externe stakeholders. Prioriteren is belangrijk omdat teveel tegelijk aanpakken vaak niet tot succes leidt. Bij het selecteren en prioriteren van de effecten kan overwogen worden om eerst uitgebreider onderzoek uit te voeren naar de omvang van een bepaalde effect.

Pak de onderliggende ongeschreven regels en oorzaken erbij

Als de effecten zijn gekozen, worden de onderliggende ongeschreven regels en de oorzaken uit de onderzoeksresultaten erbij gepakt. Welke drijfveren, machthebbers en beloningsmechanismen veroorzaken de effecten? Zie hiervoor 2.3 tot en met 2.6.

Bepaal met gedragskennis mogelijke interventies

Voor de oorzaken die onder die effecten liggen, kunnen mogelijke interventies worden verkend (in oplopende moeilijkheidsgraad):

- Voor oorzaken die liggen in beloningsmechanismen is een mogelijke interventie het veranderen van deze beloningsmechanismen.
- Voor oorzaken die liggen bij formele of informele machthebbers zijn mogelijke interventies het aanpassen van het gedrag door een machthebber, het vervangen van een machthebber of andere groepen of personen de macht te geven.
- Voor oorzaken die liggen in drijfveren zijn mogelijke interventies het op een nieuwe manier bevredigen van de drijfveren, het zoeken van nieuwe drijfveren of het zoeken van medewerkers met andere drijfveren.

Bij het bepalen van interventies is het aan te bevelen dit te bekijken door de bril van veranderkundige en gedragswetenschappelijke inzichten. Samenwerking met een gedragsdeskundige is zeer waardevol bij deze stap.

Plaats de interventies in het systeem van ongeschreven regels

Als tenslotte de interventies zijn bepaald, wordt de samenhang tussen de interventies en de ongeschreven regels bekeken. Zie hiervoor 2.7. Ook hier is samenwerking met een gedragsdeskundige aan te bevelen.

Welke interventies uiteindelijk ook gekozen worden, bewustwording van en reflectie op de gevonden ongeschreven regels door zowel het (top)management als de medewerker is een belangrijke eerste stap naar het succesvol omgaan met de ongeschreven regels.

Voorbeeld uitwerking van een effect:

- 1. Keuze effect: Stel: de JenV organisatie kiest als te verkleinen effect 'medewerkers komen pas in actie nadat ze hebben vastgesteld of ze erover (mogen) gaan'.*
- 2. Oorzaken: Dit effect hoort bij de ongeschreven regels die horen bij het thema 'de top bepaalt'. Drijfveren bij dit thema zijn werken in een politieke context, dichtbij de minister willen zijn en deze zo goed mogelijk bedienen en het versterken van de positie van het eigen organisatieonderdeel. De machthebber is de top van de organisatie. De beloningsmechanismen zijn meebuigen met de top en klussen doen voor jouw eigen organisatieonderdeel.*
- 3. Mogelijke interventies: Met behulp van een gedragskundige worden mogelijke interventies opgesteld, bijvoorbeeld:*
- Een interventie om vooral medewerkers in te zetten met de drijfveer verbondenheid of maatschappelijke meerwaarde om tussen organisatieonderdelen samenwerking tot stand te brengen*
 - Een interventie die de top stimuleert om aan de organisatie te laten zien dat ze samenwerkt*
 - Een interventie die een departementsbrede teamprestatie beloont*
 - ... enzovoorts*
- 4. Samenhang systeem: Als de mogelijke interventie 'de top laat meer aan de organisatie zien dat ze samenwerkt' in het schema bij 2.7 wordt geplaatst, valt op dat deze interventie versterkt wordt door de samenhang tussen de top bepaalt en dingen bij je houden. Het voorbeeldgedrag van de top bepaalt in hoeverre medewerkers dingen bij zich houden. De top bepaalt ook welke prestaties gewaardeerd worden en zichtbaarheid krijgen. Dit kan effect hebben op de aard van het netwerk dat medewerkers ontwikkelen. Ook de overige mogelijke interventies worden in samenhang met het systeem bekeken. Interventies die ongewenste effecten veroorzaken in het systeem vallen af.*

3 Verantwoording onderzoek

3.1 Werkzaamheden

Binnen dit onderzoek is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode uit 'De ongeschreven regels van het spel' van Peter Scott-Morgan uit 1995. Voor meer informatie over deze methode wordt verwezen naar de bijlage.

Voor het onderzoek zijn in het eerste kwartaal van 2018 26 diepte interviews uitgevoerd verdeeld over de beleidskolommen en ondersteunende directies van het bestuursdepartement. Met de ondersteunde directies is gesproken over de samenwerking die zij binnen en tussen beleidsdirecties zien.

Een overzicht van de gesproken respondenten:

Onderdeel	Functie respondent
DG 1	Plaatsvervangend afdelingshoofd Stafmedewerker Beleidsadviseur Beleidsmedewerker
DG 2	Plaatsvervangend afdelingshoofd Beleidsadviseur Beleidsadviseur Beleidsadviseur
DG 3	Afdelingshoofd Programmamanager Beleidsmedewerker Rijkstraine
DG 4	Afdelingshoofd Afdelingshoofd Projectleider Beleidsmedewerker
DG 5	Portefeuillehouder Clustercoördinator Beleidsadviseur Beleidsmedewerker
Ondersteunende directies	Directeur Plaatsvervangend afdelingshoofd Programmamanager Projectleider Stafmedewerker Stafmedewerker

De interviews vonden plaats in twee rondes. Tijdens de eerste interviewronde zijn met 15 respondenten belangrijke thema's rondom samenwerking verkend en zijn deze thema's en hun oorzaken verder uitgediept. Op basis van de eerste interviewronde zijn 29 voorlopige ongeschreven regels geformuleerd. Tijdens de tweede interviewronde is aan 11 respondenten gevraagd welke van de voorlopige ongeschreven regels zij herkennen en wat zij als mogelijke effecten hebben ervaren. De uiteindelijke geformuleerde 9 ongeschreven regels zijn op meer dan 1500 uitspraken van JenV medewerkers gebaseerd.

De resultaten van het onderzoek zijn in april gepresenteerd aan de brede bestuursraad van JenV. Daarnaast is in april een workshop gefaciliteerd om een start te maken met het ophalen van mogelijke interventies voor de ongewenste effecten van de ongeschreven regels. JenV is daarna zelf aan de slag gegaan met verdere acties om interventies te bepalen.

Aanvullend doel van het onderzoek is om bij te dragen aan de overdracht van kennis hoe een ongeschreven regels onderzoek te doen. Twee medewerkers van JenV maken door hun deelname aan het onderzoeksteam kennis met de methodiek en de aanpak. De ADR maakt daarnaast een kennisproduct over het doen en benutten van onderzoek naar ongeschreven regels. De leerervaringen tijdens het onderzoek worden benut om dit kennisproduct te ontwikkelen. De ADR is eigenaar van het kennisproduct en zal dit kennisproduct openbaar maken.

3.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de huidige gedragspatronen van samenwerking binnen en tussen de beleidskolommen van het bestuursdepartement van JenV. Het betreft:

- DG Politie
- DG Rechtspleging en Rechtshandhaving
- DG Straffen en Beschermen
- DG Migratie
- NCTV

In dit onderzoek is de samenwerking binnen bedrijfsvoering en de samenwerking met de partners buiten JenV buiten beschouwing gebleven. In dit onderzoek is niet gemeten hoe vaak de genoemde mogelijke effecten van ongeschreven regels voorkomen.

In dit onderzoek is geen vergelijking gemaakt met de gewenste gedragsverandering of worden interventies benoemd. Door inzicht te geven in de huidige gedragspatronen wordt de opdrachtgever in staat gesteld om deze vergelijking te maken en zelf interventies te bepalen.

3.3 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.

3.4 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, SG, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende 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.

4 Managementreactie

Managementreactie JenV op onderzoek ADR naar ongeschreven regels samenwerking beleidskolommen bestuursdepartement JenV

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft de Audit Dienst Rijk(ADR) gevraagd om onderzoek te doen naar ongeschreven regels bij samenwerking tussen de beleidskolommen van het bestuursdepartement. Ongeschreven regels zijn sociale normen voor gedrag. Ze bepalen het gedrag in een organisatie.

Samenwerking is essentieel voor het realiseren van de doelstelling van het programma JenV Verandert; JenV is een betrouwbare partner voor burger, bedrijf, bestuur en media, die resultaat levert in een veranderende samenleving. JenV zet dan ook in op het versterken van de samenwerking. Niet alleen met externe partners maar ook intern tussen de verschillende organisatieonderdelen en tussen de beleidskolommen op het BD.

JenV herkent de gesignaleerde oorzaken achter en effecten van de ongeschreven regels en is zich bewust van de betekenis voor de organisatie en medewerkers. Het is een bevestiging van de eerdere analyse van de veranderopgave van JenV op het gebied van samenwerking en geeft aan dat JenV met de gekozen veranderaanpak op dit punt op de goede weg is. Dat de opbrengst van het onderzoek niet uniek is en breder binnen de Rijksoverheid waarneembaar is, maakt de opbrengst voor JenV niet minder relevant.

Het onderzoek laat zien dat medewerkers graag willen samenwerken, maar dat dit niet altijd vanzelfsprekend is. Bepaalde ongeschreven regels en de daarbij horende oorzaken en effecten kunnen een effectieve samenwerking in de weg staan. Met de ADR ontwikkelt JenV handelingsperspectief om de positieve aspecten van de ongeschreven regels te versterken en de negatieve aspecten te verminderen. Gedragsdeskundigen, veranderkundigen en medewerkers van JenV ontwikkelen gezamenlijk interventies die daartoe kunnen worden ingezet. Daarnaast zijn medewerkers van JenV opgeleid om aan de hand van de door de ADR ontwikkelde methodiek eigenstandig onderzoek naar ongeschreven regels te verrichten, zodat dit type onderzoek ook binnen andere domeinen van JenV kan worden ingezet.

JenV dankt de ADR voor het onderzoek waarmee het verder inzicht krijgt in de effecten van de ongeschreven regels. De opbrengst van dit onderzoek biedt JenV de mogelijkheid om interventies te ontwikkelen en in te zetten die een effectieve samenwerking bevorderen.

5 Ondertekening

Den Haag, 3 juli 2018

Projectleider
Auditdienst Rijk

Bijlage onderzoeksmethode ongeschreven regels

Binnen dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode uit 'De ongeschreven regels van het spel' van Peter Scott-Morgan uit 1995. Deze methode heeft de ADR sinds 2010 in vijf organisatieonderzoeken toegepast voor opdrachtgevers van beleids-, uitvoerings- en toezichtsorganisaties.

Inzicht in ongeschreven regels is waardevol, omdat:

- het versneld inzicht geeft wie en wat er toe doet en wat de sociale dynamiek is rondom samenwerking ("hoe lopen de hazen");
- een frame biedt om gedrag rondom samenwerking bespreekbaar te maken;
- het mogelijk maakt om "weerstand" bij verbeterinitiatieven gericht op samenwerking te voorspellen;
- het mogelijk maakt passende interventies te ontwikkelen en te onderbouwen.

De methode is opgebouwd in een aantal fasen waarbinnen afwisselend (diepte-) interviews, individueel of in groepen, worden gehouden en resultaten worden geanalyseerd. Ook observatie behoort tot de mogelijkheden voor dataverzameling. De methode van onderzoek naar ongeschreven regels van Peter Scott-Morgan focust op die sociale normen, die van invloed zijn op specifieke organisatievraagstukken waarvoor de opdrachtgever een kennisbehoefte heeft.

Ongeschreven regels zijn sociale normen voor gedrag en komen voort uit:

- de geschreven regels en het officiële organisatiebeleid;
- de manier waarop de leiding van een organisatie zich gedraagt, hun handelingen en hun uitspraken;
- de manier waarop de medewerkers de geschreven regels die de leiding uitvaardigt of handhaaft, interpreteren.

Kernbegrippen van de onderzoeksmethode zijn:

- Drijfveren: wat is belangrijk voor medewerkers?
- Machthebbers: wie is belangrijk voor hen om dat wat belangrijk is te kunnen realiseren?
- Beloningmechanismen: wat wordt écht gewaardeerd of afgekeurd in de organisatie?

Scott-Morgan neemt de drijfveren van mensen als gegeven en verklaart het gedrag uit de context waarin mensen zich bevinden. Dit sluit ook aan bij de meer recente gedragswetenschappelijke inzichten. Drijfveren en waarden van mensen zijn niet van buitenaf te veranderen. Wel op een andere manier te adresseren. Gedrag en sociale normen voor gedrag zijn niet 'irrationeel', maar kennen een logica. Daarnaast is een belangrijk uitgangspunt dat ongeschreven regels niet goed of slecht zijn. Ze kunnen wel leiden tot gewenste of ongewenste effecten. Uit de beoordeling van de effecten door het management volgt of het gewenst is om ongeschreven regels te doorbreken of niet.

Enkele kernpunten over ongeschreven regels onderzoek zijn:

- Achterliggend paradigma is het sociaal-constructivisme (waarheidsvinding door gezamenlijke betekenisgeving);
- Kwalitatief onderzoek: 16 tot 20 zijn voldoende bij een homogene populatie, v.a. 20 interviews wordt sociaal-wetenschappelijk gezien het verzadigingspunt

bereikt. Wanneer er sprake is van meerdere populaties, geldt de vuistregel dat per populatie 10 aanvullende interviews worden gehouden. Elk interview is te zien als een mini-casestudy, een serie casestudies is een kwantitatieve studie van kleine omvang;

- Analyse is een creatief proces: onderzoekers bouwen zelf een typologie door data te clusteren in logische groepen;
- Een interview kan een interventie in zichzelf zijn door het effect op respondent: 'ik wist niet dat ik er zo over dacht'.
- In onze ervaring komen er daarnaast nog wel eens bijvangst naar boven, die vooraf niet te voorzien zijn.

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00