



Aan

SG-overleg grenzeloos samenwerken

Auditdienst Rijk

Inlichtingen

5.1.2e

5.1.2e @minfin.nl

memo

Meta-analyse ongeschreven regels onderzoeken

Datum

13 maart 2020

Auteurs

5.1.2e

Het SG-overleg heeft de ambitie om grenzeloos samenwerken te stimuleren, om beter invulling te kunnen geven aan de grote maatschappelijke opgaven waar het Rijk voor staat. Het programma grenzeloos samenwerken heeft de ADR gevraagd om het SG-overleg hierin te ondersteunen door inzicht te geven in de gemeenschappelijke ongeschreven regels bij de Rijksoverheid.

De ADR heeft in de periode van 2011 tot 2019 bij verschillende organisaties binnen de Rijksoverheid – beleid, uitvoering en toezicht - onderzoek gedaan naar ongeschreven regels. In deze onderzoeken is veel informatie te vinden over sociale normen voor gedrag, ook op het gebied van samenwerking. In een meta-analyse van deze onderzoeken heeft de ADR 8 gemeenschappelijke ongeschreven regels bij de Rijksoverheid gevonden. Met de resultaten van deze meta-analyse kan het gesprek worden gevoerd over op welke wijze grenzeloos samenwerken verder gestimuleerd kan worden.

De praatplaat geeft de gemeenschappelijke ongeschreven regels bij de Rijksoverheid weer. De mogelijke oorzaken en effecten van deze ongeschreven regels zijn beschreven in de samenvatting. In deze memo geven wij onze analyse van de invloed van de gemeenschappelijke ongeschreven regels op de ambitie om samen te werken.

Spanningsvelden tussen ongeschreven regels en ambitie samenwerken

Niet alle effecten van ongeschreven regels zijn negatief. Wij zien echter wel een spanningsveld tussen de door ons gevonden ongeschreven regels en de ambitie om over de grenzen van de silo's van de departementen heen samen te werken aan de maatschappelijke opgaven van het Rijk. Dit spanningsveld komt wat ons betreft het meest duidelijk naar voren bij de ongeschreven regels die gaan over 'interne of externe gerichtheid' en 'korte of lange termijn'.

1. Interne of externe gerichtheid

Het besef dat voor het behalen van resultaten een afhankelijkheid bestaat van anderen komt naar voren in de ongeschreven regel *een netwerk hebben is cruciaal*. Dit is een regel die bij kan dragen aan samenwerking. We zien echter ook dat medewerkers *loyaal aan de top* zijn. Dit kan ertoe leiden dat medewerkers afwachtend zijn en volgzaam naar hun management. Deze ongeschreven regel, in combinatie met de ongeschreven regel *eigen onderdeel*

gaat voor maakt dat als het management niet samenwerkt, de meeste medewerkers dat ook niet doen. Voor het afwijken van deze sociale norm is een zekere mate van lef noodzakelijk. De ongeschreven regels stimuleren echter vooral een risicomijdende houding (*fouten proberen te voorkomen*) waarbij het de bedoeling is om relaties niet te beschadigen (*elkaar liever niet aanspreken*).

In en tussen iedere organisatie spelen verschillende eigen belangen. Zolang daar transparantie over bestaat, hoeft dat de samenwerking niet in de weg te staan. De volgende gevonden ongeschreven regels stimuleren deze transparantie echter niet: *elkaar liever niet aanspreken*, *kennis geeft macht* en *fouten proberen te voorkomen*.

2. Korte of lange termijn

De ongeschreven regels bevorderen dat medewerkers en managers op alle niveaus eerder kiezen voor oplossingen voor de korte termijn, boven oplossingen voor de lange termijn. In gevallen van crisis en onverwachte gebeurtenissen is de regel *snelheid boven alles* over het algemeen gelegitimeerd. Als deze regel echter ook in de dagelijkse praktijk dominant is, kan dat schadelijk zijn voor het werken aan maatschappelijke opgaven. De meeste opgaven hebben immers baat bij meer duurzame lange termijnoplossingen.

De ongeschreven regel *zichtbaarheid zorgt voor waardering* bevordert een keuze voor de korte termijn. Een manager of medewerker wordt gewaardeerd als hij zichtbare resultaten levert. Het in het veld werken aan maatschappelijke vraagstukken levert in het algemeen geen snelle zichtbare resultaten op, waardoor dit minder gewaardeerd en beloond wordt.

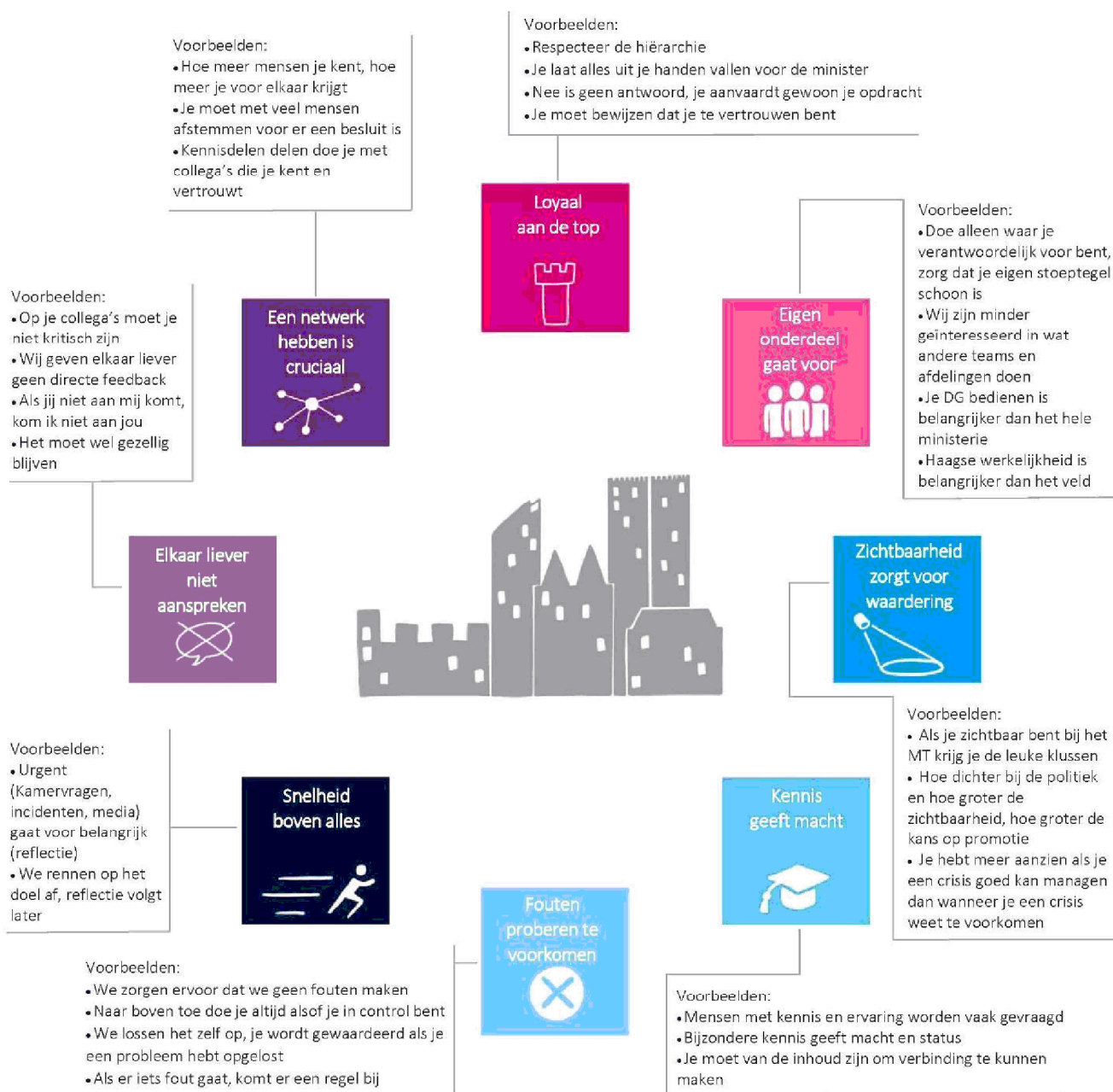
De sleutel: wat wordt *echt* gewaardeerd?

Grenzeloos samenwerken is niet vanzelfsprekend. De ongeschreven regels die wij hebben gevonden maken samenwerken ook niet onmogelijk. Er is echter flink wat lef en doorzettingsvermogen van managers en medewerkers nodig om - tegen de heersende sociale normen in - de samenwerking op te zoeken en in stand te houden.

Naar onze mening heeft het management de sleutel in handen om de ongewenste effecten van de ongeschreven regels tegen te gaan en gedrag patronen te doorbreken. Beloning en waardering door leidinggevenden is een vaak genoemde oorzaak bij de verschillende ongeschreven regels. De eerste stap voor het doorbreken van patronen is om met elkaar te bespreken welk gedrag van managers en medewerkers in het dagelijks werk echt wordt gewaardeerd:

- Is dat het gedrag dat het belang van de eigen afdeling of de eigen bewindspersoon centraal stelt, of het gedrag dat bijdraagt aan de maatschappelijke opgave?
- Wordt de snelle oplossing beloond, of wordt juist waardering uitgesproken voor de manager of medewerker die stug doorgaat met het werken aan lange-termijnoplossing voor (maatschappelijke) problemen?

8 gemeenschappelijke ongeschreven regels bij de Rijksoverheid



Onderzoek naar ongeschreven regels door de ADR

De ADR heeft vanaf 2011 bij 7 verschillende organisaties binnen de Rijksoverheid – beleid, uitvoering en toezicht – onderzoek gedaan naar ongeschreven regels. Ongeschreven regels onderzoek is kwalitatief onderzoek naar sociale normen voor gedrag. In een meta-analyse heeft de ADR gezocht naar gemeenschappelijke ongeschreven regels bij de Rijksoverheid. Deze praatplaat is het resultaat van die analyse. Naast deze praatplaat is een samenvatting van mogelijke oorzaken en effecten van de gemeenschappelijke ongeschreven regels beschikbaar.

In gesprek over ongeschreven regels




In welke mate deze ongeschreven regels voorkomen, hangt af van de specifieke context van een organisatie. Met deze praatplaat kan een organisatie met elkaar het gesprek voeren over de ongeschreven regels binnen hun organisatie:

- Van welke ongeschreven regels hebben we last?
- Aan welke ongeschreven regels dragen we (onbewust) bij?
- En welke ongeschreven regels willen we veranderen?

Meer weten? 5.1.2e@minfin.nl

13 maart 2020 - Auditdienst Rijk

Samenvatting oorzaken en effecten gemeenschappelijke ongeschreven regels bij de Rijksoverheid 13 maart 2020 – Auditdienst Rijk






Ongeschreven regel:	Voorbeelden:	Genoemde mogelijke oorzaken ¹ :	Genoemde mogelijke positieve effecten:	Genoemde mogelijke negatieve effecten:
 <p>Een netwerk hebben is cruciaal</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hoe meer mensen je kent, hoe meer je voor elkaar krijgt Je moet met veel mensen afstemmen voor er een besluit is Kennisdelen doe je met collega's die je kent en vertrouwt 	<p>Drijfveer:</p> <ul style="list-style-type: none"> Behoefte aan verbinding, ergens bij horen, prettige werksfeer, voor resultaten afhankelijk zijn van anderen, tegenwerking opheffen <p>Machtgever:</p> <ul style="list-style-type: none"> Personen in je netwerk, mensen waarmee je een goede relatie hebt <p>Hefboom:</p> <ul style="list-style-type: none"> De juiste mensen kennen, de top aanhaken, draagvlak creëren, een persoonlijke band hebben 	<ul style="list-style-type: none"> Sneller je doel bereiken Afstemmen krijgt veel aandacht, dat is goed voor het draagvlak en de betrokkenheid van medewerkers Samenwerking wordt gestimuleerd doordat je elkaar weet te vinden Prettige omgangsvormen, het gevoel dat je mag meedenken en kan binnenlopen als er iets is 	<ul style="list-style-type: none"> Afstemmen kost veel tijd en capaciteit die ten koste gaat van de inzetbaarheid op andere gebieden Steeds dezelfde mensen benaderen Als je iedereen te vriend moet houden, krijg je een 'grijze smurrie' aan beleid Onduidelijke besluitvormingsprocessen
 <p>Elkaar liever niet aanspreken</p>	<ul style="list-style-type: none"> Op je collega's moet je niet kritisch zijn Wij geven elkaar liever geen directe feedback Als jij niet aan mij komt, kom ik niet aan jou Het moet wel gezellig blijven 	<p>Drijfveer:</p> <ul style="list-style-type: none"> Persoonlijk welbevinden, prettige werksfeer, netwerk niet schaden, carrière maken <p>Machtgever:</p> <ul style="list-style-type: none"> Collega's, leidinggevenden <p>Hefboom:</p> <ul style="list-style-type: none"> Confrontatie vermijden, niet kritisch zijn, aardig voor elkaar zijn 	<ul style="list-style-type: none"> Goede sfeer en relaties (belangrijk om snel zaken voor elkaar te krijgen) Er blijft ruimte voor verscheidenheid en je laat mensen in hun waarde 	<ul style="list-style-type: none"> Problemen in de kwaliteit van het werk blijven onbesproken Niet leren van elkaar belemmert ontwikkeling van mensen en organisatie Over elkaar praten, in plaats van met elkaar waardoor ergernissen opstapelen Werksfeer is weinig zakelijk, afspraak is geen afspraak
 <p>Loyaal aan de top</p>	<ul style="list-style-type: none"> Respecteer de hiërarchie Je laat alles uit je handen vallen voor de minister Nee is geen antwoord, je aanvaardt gewoon je opdracht Je moet bewijzen dat je te vertrouwen bent 	<p>Drijfveer:</p> <ul style="list-style-type: none"> Bewindslieden willen bedienen, interesse in politiek, bij de minister aan tafel zitten, bijdragen aan maatschappelijke opgave <p>Machtgever:</p> <ul style="list-style-type: none"> Bewindslieden, top, leidinggevenden, medewerkers dichtbij de bewindslieden, (opgelegde) procedures <p>Hefboom:</p> <ul style="list-style-type: none"> Politieke sensitiviteit, meebuigen met de top, opgelegde procedures en opdrachten uitvoeren, minister uit de wind houden, geen 'gedoe' veroorzaken 	<ul style="list-style-type: none"> Top voelt zich (op korte termijn) goed bediend Draagt bij aan goede relatie tussen top en directie Vanuit kerndepartementen gezien: meer grip op de uitvoering Als onderdeel serieus genomen worden door de top/opdrachtgever Soepeler afstemmingsproces 	<ul style="list-style-type: none"> Afwachtende houding Prioritering op de werkvloer in plaats van aan tafel van de top Men durft alternatieven niet te presenteren aan bewindslieden Kritisch denkvermogen van medewerkers wordt onvoldoende benut om de kwaliteit van de organisatie en werkprocessen te verbeteren Minder aandacht voor de continuïteit van het primair proces Stapeling van beleid waardoor uitvoering vastloopt

¹ Oorzaken worden onderverdeeld naar:

Drijfveer = Wat is belangrijk voor medewerkers?

Machtgever = Wie is belangrijk voor medewerkers om te krijgen wat ze willen?

Hefboom = Wat moeten medewerkers doen om te krijgen wat ze willen?

Ongeschreven regel:	Voorbeelden:	Genoemde mogelijke oorzaken ¹ :	Genoemde mogelijke positieve effecten:	Genoemde mogelijke negatieve effecten:
 <p>Eigen onderdeel gaat voor</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Doe alleen waar je verantwoordelijk voor bent, zorg dat je eigen stoeptegel schoon is • Wij zijn minder geïnteresseerd in wat andere teams en afdelingen doen • Je DG bedienen is belangrijker dan het hele ministerie • Haagse werkelijkheid is belangrijker dan het veld 	<p>Drijfveer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ergens bij horen, prettige werksfeer <p>Machtgever:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Collega's en leidinggevenden in onderdeel <p>Hefboom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jouw manager in positie houden, meebuigen met het management, elkaar helpen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kortetermijnwinst (scoren) voor eigen bewindspersoon, DG of directie • Goede groepsfeer • Verbondenheid door focus op het eigen onderdeel, extra inzet door trots gevoel, binnen de groep help je elkaar • Voor managers is duidelijk wat hun aandachtsgebied is 	<ul style="list-style-type: none"> • Eigen belang is geen stimulans voor samenwerking over de grenzen van het onderdeel heen • Ineffectief beleid op lange termijn doordat scoren voor eigen onderdeel belangrijker is dan inhoud en extern draagvlak • Groepjesvorming, mensen buiten sluiten • Effect op het veld is niet bekend, buiten wordt niet naar binnen gehaald
 <p>Zichtbaarheid zorgt voor waardering</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Als je zichtbaar bent bij het MT krijg je de leuke klussen • Hoe dichter bij de politiek en hoe groter de zichtbaarheid, hoe groter de kans op promotie • Je hebt meer aanzien als je een crisis goed kan managen dan wanneer je een crisis weet te voorkomen 	<p>Drijfveer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uitdagend werk, ergens bij horen, carrière maken, persoonlijke ontwikkeling <p>Machtgever:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leidinggevenden <p>Hefboom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zichtbaarheid, resultaten showen, crisis kunnen managen 	<ul style="list-style-type: none"> • Crises worden goed gemanaged • Je ziet mensen initiatief nemen en dat initiatief wordt beloond • Ontplooiingskansen voor medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> • 'Taaie' dossiers blijven liggen, onderwaardering van niet zichtbaar werk • Haantjesgedrag, minder mondige mensen delven het onderspit • Demotivatatie bij degenen die niet de leuke klussen krijgen • Pas actie bij politieke aandacht
 <p>Kennis geeft macht</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mensen met kennis en ervaring worden vaak gevraagd • Bijzondere kennis geeft macht en status • Je moet van de inhoud zijn om verbinding te kunnen maken 	<p>Drijfveer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheid inhoud, bijdragen aan maatschappelijke opgave, zelfstandig werken, aanzien, carrière maken <p>Machtgever:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Collega's, leidinggevenden <p>Hefboom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Geen) informatie delen, goed schrijven 	<ul style="list-style-type: none"> • Effectief gebruik inhoudelijke expertise • Inhoudelijke kennis op management posities 	<ul style="list-style-type: none"> • Mensen blijven op kennis zitten; kennis wordt niet verspreid • Managers die niet beschikken over vakinhoudelijke kennis worden niet geaccepteerd • Tunnelvisie; je krijgt geen andere blik op een kwestie omdat altijd dezelfde experts geraadpleegd worden • Eéndimensionaal management; geen people management
 <p>Fouten proberen te voorkomen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • We zorgen ervoor dat we geen fouten maken • Naar boven toe doe je altijd alsof je in control bent • We lossen het zelf op, je wordt gewaardeerd als je een probleem hebt opgelost • Als er iets fout gaat, komt er een regel bij 	<p>Drijfveer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lage risico bereidheid, zelfstandig werken, betrokkenheid maatschappelijke opgave, bescherming van carrière, angst voor publieke opinie <p>Machtgever:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leidinggevenden, functieroulatiesysteem <p>Hefboom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen ongelijk toegeven, altijd laten zien dat je capabel bent 	<ul style="list-style-type: none"> • Er worden verbeterlagen gemaakt om fouten te voorkomen • Beeld van een betrouwbare partij 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemen worden (te) laat naar anderen gecommuniceerd, waardoor risico's voor de keten ontstaan • Fouten worden verbloemd of niet toegegeven • Risicomidend gedrag • Om fouten te voorkomen worden extra regels gemaakt
 <p>Snelheid boven alles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Urgent (Kamervragen, incidenten, media) gaat voor belangrijk (reflectie) • We rennen op het doel af, reflectie volgt later 	<p>Geen oorzaken beschreven</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bewindsliden kunnen daadkracht tonen • Brandjes worden snel geblust • Actiebereidheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Medewerkers komen niet toe aan zaken als kennisopbouw, reflectie, van buiten naar binnen werken • Oplossing is belangrijker dan het probleem • Slechte onderbouwing is acceptabel