



30 april 2020

Van visie naar actie Cultuuronderzoek Belastingdienst



Samenvatting

Aanleiding

Op 19 juni 2019 heeft de (voormalige) staatssecretaris aan de Tweede Kamer een extern onderzoek toegezegd naar de cultuur binnen de Belastingdienst¹. Het cultuuronderzoek maakt onderdeel uit van de vierde pijler 'Cultuur' binnen de aanpak 'Beheerst Vernieuwen'. Deloitte heeft als externe onafhankelijke partij het onderzoek uitgevoerd. In dit rapport presenteren wij de uitkomsten van het onderzoek.

Onderzoeksvraag

Deloitte is als extern onderzoeksbureau gevraagd om een breed en fundamenteel onderzoek (nulmeting) te doen naar de cultuur binnen de Belastingdienst. De opdracht aan het externe bureau was om een brede nulmeting te doen op de huidige cultuur, de gewenste cultuur te onderzoeken, een gap analyse te doen en advies en handelingsperspectief te geven om de gewenste cultuur te ontwikkelen.

Het onderzoek moet bijdragen aan verdere invulling van de pijler 'Cultuur', voortbouwend op reeds lopende acties en daarnaast aanvullende acties bepalen. De Belastingdienst wil de uitkomsten van het onderzoek gebruiken om het lopende programma te valideren.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek is verricht via de volgende methoden: een documentanalyse, een online cultuurenquête verzonden naar alle medewerkers, verdiepende groepsgesprekken en observaties van het onderzoeksteam. In de documentenstudie zijn bestaande onderzoeken en documenten (zoals visie, kernwaarden en communicatie) geanalyseerd.

De cultuurenquête is ingevuld door 12.777 (interne en externe) medewerkers, een responspercentage van 40,4%. Als we in het rapport spreken over medewerkers, hebben we het zowel over medewerkers als over leidinggevenden, tenzij anders aangeduid.

Aan de 27 groepsgesprekken -met als doel de resultaten van de cultuurenquête te verrijken en verdiepen- hebben bijna 650 medewerkers deelgenomen. De output uit de groepsgesprekken is bij de dataverwerking geclusterd naar thema's op basis van de schriftelijke output en onze observaties. De meest voorkomende thema's zijn in dit rapport geïllustreerd middels het presenteren van het beeld van meerdere medewerkers en aan de hand van quotes. Wanneer we spreken over 'sommige' 'meerdere' en 'meeste' deelnemers geven we duiding aan hoe sterk bepaalde onderwerpen in groepsgesprekken aan bod kwamen.

Bepalend voor de keuze van onderzoek en de uitvoering waren: de opdrachtformulering, de tijdlijn waarbinnen het onderzoek moest plaatsvinden, de wens van de Belastingdienst om te werken met een anonieme vragenlijst (niet herleidbaar tot de respondent), de focus van het onderzoeksteam op de perceptie van de medewerkers/leidinggevenden als belangrijke input voor de huidige cultuur (via vragenlijst en groepsgesprek) en tot slot de focus die in overleg is aangebracht op de primair proces directies en de combinatie van kaderstellende en ondersteunende directies.

Uitkomsten

Gewenste cultuur

De Belastingdienst heeft vijf aandachtsgebieden gedefinieerd als omschrijving van de gewenste cultuur: burgers en bedrijven centraal, gaan voor resultaat, samenwerking, open en veilig werkklimaat en verandering begint bij jezelf. Het onderzoeksteam vindt deze aandachtsgebieden passend bij een grote organisatie, in het publieke domein, gericht op de uitvoering van wet- en

¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403.

regelgeving. In de specifieke context van de Belastingdienst dekken ze ook goed de cultuurelementen af die de Belastingdienst wil behouden en cultuurelementen die versterkt moeten worden. Wel missen de aandachtgebieden een concrete beschrijving, zijn begrippen onduidelijk en zijn deze voor meerdere interpretaties vatbaar. Daarom is onze aanbeveling dat de aandachtgebieden zonder uitzondering nadere uitwerking behoeven. Voor het aandachtsgedebied 'gaan voor resultaat' is onze aanbeveling om op basis van de nadere uitwerking te overwegen dit aandachtsgedebied te hernoemen, bijvoorbeeld naar 'procedure- en doelgerichtheid in balans'.

Huidige cultuur

De analyse op de huidige cultuur biedt de volgende inzichten:

- Bij de Belastingdienst voelen medewerkers een sterke betrokkenheid bij het eigen werk en team, ze zijn loyaal aan de dienst en zijn trots op het maatschappelijk belang wat zij dienen. Naast trots is echter ook pijn en schaamte voelbaar die worden veroorzaakt door de negatieve beeldvorming van de organisatie in de externe omgeving. Medewerkers voelen zich minder verbonden met de organisatie als geheel.
- Medewerkers zijn zeer collegiaal, steunen elkaar en werken binnen teams goed en doelgericht samen. De meerderheid van de medewerkers geeft aan dat ze openlijk zichzelf kunnen zijn op de werkvloer en dat individuele verschillen binnen de werkomgeving worden geaccepteerd. Veel medewerkers geven echter het signaal dat er minder sprake is van een bespreek- en aanspreekcultuur. Daarmee is er ook minder ruimte voor feedback. Daarnaast is de mate van verbinding, samenwerking en kennisdeling tussen teams en directies lager dan binnen de eigen eenheden.
- Medewerkers voelen een sterke behoefte om meer gehoord te worden door de top van de organisatie en de politiek-bestuurlijke omgeving.
- Er is afstand voelbaar tussen verschillende (hiërarchische) groepen binnen en buiten de organisatie, waarbij in mindere mate zicht is op en begrip voor elkaars belangen en drijfveren. Voornamelijk de top versus de werkvloer en de organisatie versus de politiek-bestuurlijke omgeving komt veelvuldig naar voren tijdens gesprekken.
- De organisatie stuurt onder andere vanuit een bedrijfseconomische focus op resultaat. In de belevingswereld van veel medewerkers lijkt kwantiteit -gericht op aantallen en snelheid- bij leidinggevendenden van veel directies vaak prioriteit te krijgen boven kwaliteit en inhoud.
- Medewerkers geven aan dat er angst binnen de organisatie bestaat om risico's te nemen en afgerekend te worden op fouten. Medewerkers hebben tevens de beleving dat er geen transparantie binnen de organisatie bestaat over het maken van fouten.
- Medewerkers hebben de beleving dat niet iedereen binnen de organisatie open staat voor de andere meningen en/of ideeën. In diverse sessies en gesprekken is veelvuldig naar voren gekomen dat een deel van de medewerkers gemakkelijk kritiek en wantrouwen uit, maar niet altijd zelfreflectie lijkt te hebben of verantwoordelijkheid neemt.

Bij aanvang van de nulmeting was de verwachting dat de gemeten verschillen tussen directies als het gaat om zaken zoals type werk, klantsegment en opbouw van het medewerkersbestand een indicatie zou kunnen zijn voor het bestaan van subculturen. In de resultaten van de cultuurenquête zien we echter over het algemeen veel overeenkomsten tussen de directies wanneer het gaat om de indicatoren waarmee we cultuur omschrijven.

Gap analyse

De vergelijking van de huidige cultuur en de gewenste cultuur biedt de volgende inzichten:

- Burgers en bedrijven centraal: Medewerkers geven aan weinig ruimte te voelen voor het centraal stellen van de burgers en bedrijven. Dit komt doordat de visie rondom 'menselijke maat' niet helder is, doordat processen, beoordelingssystemen en/of het werk meer klantgericht werken niet stimuleren en/of toelaten en medewerkers de ruimte die er is niet benutten.
- Gaan voor resultaat: Medewerkers geven aan dat de sturing op kwantiteit en het (te)veel tijd kwijt zijn met interne, inefficiënte processen en procedures de aandacht van het 'echte

werk' afleiden en resultaten ondermijnen. Door te sturen op resultaat kan het zicht op de eigenlijke doelstelling verdwijnen.

- Samenwerking: Om dit te bereiken moeten een aantal barrières worden opgeheven. Medewerkers geven aan dat een kloof tussen verschillende lagen (horizontaal en verticaal) en gevestigde systemen en processen dit in de weg staat.
- Open en veilig werkklimaat: Ondanks de algemene positieve werkervaring van medewerkers, voelen medewerkers zich niet altijd veilig genoeg om zich uit te spreken, elkaar aan te spreken en zijn ze bang om fouten te maken.
- Verandering begint bij jezelf: De Belastingdienst legt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid die medewerkers hebben voor hun persoonlijke ontwikkeling, medewerkers voelen echter weinig bewegingsvrijheid hierin. Er wordt gevraagd om zelfreflectie en verandervermogen, medewerkers geven echter aan verandermoe te zijn.

Handelingsperspectief

Verschillende handelingsperspectieven worden aangereikt met betrekking tot de aandachtsgebieden. Generiek leiden de volgende aanbevelingen tot het handelingsperspectief:

1. Behandel de cultuur van de Belastingdienst als groter geheel. De cultuur van de Belastingdienst wordt niet alleen van binnenuit gevormd. Mede van invloed zijn de klanten (burgers & bedrijven), het Kerndepartement, de opdrachtgevers, vraagstukken vanuit de politiek-bestuurlijke context, maar ook de media en via de media de publieke opinie. Maak dit voor de cultuurtransformatie in de aansturing, besturing, beleidsbepaling, jaarplancycclus en selectie/benoeming van leidinggevenden concreet.
2. Kom gezamenlijk tot een heldere en inspirerende omschrijving van de gewenste cultuur. Het is belangrijk dat de Belastingdienst streeft naar een eenduidige en inspirerende omschrijving van de aandachtsgebieden. Iedereen is eigenaar van cultuur en laat dus formele én informele leiders meedenken over de gewenste cultuur. Durf datgene te stoppen of te veranderen wat de gewenste cultuur in de weg staat. Stel de gewenste cultuur bewust vast en houd deze in stand in elke uiting, zowel intern als extern.
3. Cultuur is een oneindige taak, geen end-to-end proces. Eigenaarschap ligt daarmee per definitie op het hoogste niveau. Maak cultuur net als beleid en strategie een vast onderdeel van de taakverdeling en rapportage aan de top. Beleg de transformatie zowel in de lijn als in stafafdelingen, waarbij directeuren verantwoordelijk zijn voor de resultaten van de cultuurtransformatie en het programma een faciliterende taak heeft.

Een programmatische aanpak faciliteert de transitie en ziet daarbij toe op de voortgang. Op gebied van de herijking van het programma zien we de volgende aanbevelingen:

1. Investeer in cultuurbeïnvloeding als competentie. De cultuurtransformatie vraagt om een combinatie van competenties, die ten doel hebben om incongruenties in de cultuur op te lossen.
2. Een duidelijke opdracht en ontwerp voor het programma is wenselijk. Maar ook een duidelijke opdracht voor elke directie. De primaire focus van het programma is gericht op het faciliteren van inzicht, kennisdeling en het aanreiken van passende interventies ('het hoe'). De focus van de directies is eigenaarschap voor resultaten en het grotere geheel ('het wat'), passend bij de opgave en ambitie van elke directie in relatie tot de gewenste cultuur.
3. Een heldere tijdslijn en tussendoelen zijn wenselijk, maar in de executie is het belangrijk dat er ruimte is voor wendbaarheid. Evalueren en reflecteren is essentieel.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	5
1 Introductie	7
1.1 Aanleiding en vraagstelling.....	7
1.2 Onderzoeksaanpak	7
1.3 Actualiteit.....	8
1.4 Opbouw van het rapport	8
1.5 Wat is cultuur?.....	9
2 Gewenste cultuur	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Reflectie op gewenste cultuur	11
2.3 Reflectie op aandachtsgebieden	12
2.3.1 Burgers en bedrijven centraal.....	12
2.3.2 Gaan voor resultaat	13
2.3.3 Samenwerken.....	14
2.3.4 Open en veilig werkklimaat	14
2.3.5 Verandering begint bij jezelf.....	15
2.4 Reflectie op gewenste cultuur in relatie tot visie, missie, kernwaarden en gedragingen .	16
2.4.1 Missie en kernwaarden	18
2.4.2 Visie.....	19
2.4.3 Gewenste gedragingen	19
2.5 Het werken aan de 'gewenste cultuur'	20
3 Huidige cultuur	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Beschrijving huidige cultuur in kernachtige begrippen	21
3.3 CulturePath	22
3.4 Onderzoeksresultaten.....	22
3.4.1 Basisindicatoren	24
3.4.2 Onderscheidende indicatoren.....	25
3.4.3 Hoogst en laagst scorende stellingen	26
3.4.4 Algemene observaties over mogelijke subculturen	27
3.5 Verdieping per indicator.....	29
3.5.1 Collectieve Focus.....	29
3.5.2 Risico's & Besturing	33
3.5.3 Externe Oriëntatie	36
3.5.4 Verandering & Innovatie.....	38
3.5.5 Moed.....	41
3.5.6 Betrokkenheid	43

3.5.7	Inclusie	45
3.5.8	Gedeelde Overtuigingen	47
3.6	Tot slot.....	50
4	Analyse gewenste versus huidige cultuur	52
4.1	Inleiding	52
4.2	Analyse gewenst versus huidig per aandachtsgebied.....	52
4.2.1	Burgers en bedrijven centraal.....	53
4.2.2	Gaan voor resultaat	56
4.2.3	Samenwerken.....	59
4.2.4	Open en veilig werkklimaat	62
4.2.5	Verandering begint bij jezelf.....	65
5	Van visie naar actie.....	68
5.1	Inleiding	68
5.2	Het wat en hoe van de cultuurtransformatie	68
5.3	Herijking van het leiderschap- en cultuurprogramma	70
5.4	Monitoring gericht op het wat en het hoe	73
5.5	Tot slot.....	74
Bijlagen.....	76
	Bijlage I: Onderzoeksaanpak & verantwoording.....	77
	Bijlage II: Aanvullende informatie kwantitatieve onderzoeksresultaten	87
	Bijlage III: Bronnenlijst.....	101

1 Introductie

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Op 19 juni 2019 heeft de (voormalig) staatssecretaris aan de Tweede Kamer een extern onderzoek toegezegd naar de cultuur binnen de Belastingdienst. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van de vierde pijler 'Cultuur' binnen Beheerst Vernieuwen.

De opdracht omvat een zowel fundamenteel als breed onderzoek (nulmeting) naar de cultuur van de Belastingdienst. Het rapport moet 'een verdiepende reflectie bieden' en aanbevelingen doen om tot de gewenste situatie te komen.

De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd²:

1. Beschrijf de huidige cultuur in kernachtige begrippen. Maak het onderzoek bruikbaar als nulmeting (huidige situatie).
2. Vergelijk de huidige situatie met de gewenste situatie. Wat gaat goed? Wat gaat niet goed en kan beter (diagnose)? Doe aanbevelingen welke hefboomen en mijlpalen we kunnen gebruiken om de gewenste situatie te bereiken.
3. Toets de te behouden en te versterken cultuurelementen, zoals bij 'gewenste cultuur' opgenomen, en geef aan in hoeverre deze nog actueel zijn en of deze duidelijk genoeg zijn geformuleerd (gewenste situatie).
4. Bepaal op basis van het onderzoek en aangedragen handelingsperspectieven de gewenste situatie en concretiseer de jaarlijkse tussendoelen. Draag concrete mijlpalen/meetmomenten aan om de voortgang van het programma en realisatie van de doelstellingen te volgen.

De Belastingdienst heeft aangegeven dat in het onderzoek eventueel gebruik kan worden gemaakt van wat er al ligt aan onderzoeken en documenten (o.a. Kamerbrieven). Hoewel verdieping belangrijk is, gaat de voorkeur uit naar een pragmatisch inzicht in de achtergrond van patronen relevant in het hier en nu. En tot slot de vraag om recht te doen aan de omvang, breedte en diversiteit van de Belastingdienst en waar nodig ook relevante verschillen. De uitkomsten van het onderzoek dienen het lopende leiderschap- en cultuurprogramma te valideren/herijken en aanvullende acties te ondernemen. Het onderzoek is gestart op 13 november 2019.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit een documentenanalyse, kwantitatief onderzoek – middels een online enquête - en kwalitatief onderzoek door middel van groepsgesprekken. De combinatie van de gewenste doorlooptijd van het onderzoek en de onderzoeksvragen heeft ons doen besluiten om het medewerkersperspectief op de huidige cultuur te meten middels een enquête, en te zorgen voor validatie en verdieping in groepsgesprekken.

Voor de online enquête is gebruik gemaakt van een vragenlijst om de huidige cultuur in kaart te brengen. In de periode van 8 tot en met 24 januari 2020 hebben alle 30.023 medewerkers (inclusief leidinggevend) van de Belastingdienst de mogelijkheid gehad om de enquête in te vullen. In totaal hebben 12.777 (interne en externe) medewerkers de enquête ingevuld, dit staat gelijk aan een responspercentage van 40,4%. Het streven was een respons van 20%. Met een respons van 40,4% en een goede spreiding is dit streven ruim gehaald en kunnen we een representatieve weergave van resultaten opnemen in dit rapport. Na een eerste analyse zijn de uitkomsten van de enquête verdiept in 27 groepsgesprekken waaraan een representatie van directies deelnam, naar rato van o.a. de omvang van directies. De input die is opgehaald in de groepsgesprekken is gecategoriseerd en geteld.

² Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403.

Alleen statements die meermalen in groeps gesprekken genoemd zijn, zijn ter illustratie opgenomen in dit rapport. Hierbij maken we expliciet de noot dat inzichten verkregen uit groeps gesprekken de perceptie en beleving van medewerkers weergeven, en daarmee niet automatisch een objectieve weergave of feit veronderstellen. Daarmee zijn ze niettemin van groot belang bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Het is immers een feit dat de resultaten een dominante perceptie van medewerkers weergeven – en dit hierbij vooral te zien als uiting van cultuur.

Een nadere toelichting op en verantwoording van de aanpak is te vinden in bijlage I.

1.3 Actualiteit

In de periode waarin het onderzoek is uitgevoerd hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan:

- De FNV enquête Belastingdienst (november 2019)³
- De publicatie van het onderzoek Adviescommissie (commissie Donner) en de ADR en het Tweede Kamer debat (december 2019)
- Het aftreden van staatsecretaris als gevolg van de toeslagenaffaire (december 2019)
- Het vertrek van de directeur-generaal Belastingdienst bij het ministerie van Financiën (januari 2020)
- De Kamerbrief inzake wijzigingen in de besturing van de Belastingdienst. Douane en Toeslagen zijn onderdelen van de Belastingdienst die ontvlochten worden, om op termijn zelfstandige onderdelen van het ministerie van Financiën (11 januari 2020)⁴ te vormen en het debat in de Kamer hierover.
- De Kamerbrief inzake de aanpak problemen bij Belastingdienst, Douane en Toeslagen (27 februari 2020)⁵ en het debat in de Kamer hierover.

Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat ten tijde van het onderzoek de Belastingdienst veel aandacht heeft gekregen, zowel in de politiek als in de media. Voor het onderzoek is van belang dat in het weekend tussen de twee weken waarin de enquête open stond, het politieke besluit is genomen om de Belastingdienst te ontvlechten en afscheid te nemen van de directeur-generaal Belastingdienst. Zowel de ontwikkelingen zelf als de (grotendeels bijzonder kritisch getinte) berichtgeving in de media hebben veel impact gehad op het klimaat binnen de Belastingdienst. En daarmee mogelijk ook op de perceptie van de huidige cultuur. Het onderzoeksteam is daarom in de analyse specifiek nagegaan of de resultaten voor en na deze aankondiging verschillen. Deze analyse is opgenomen in bijlage II.

Gedurende het onderzoek zijn de Covid-19 maatregelen van kracht geworden. De periode waarin de dataverzameling heeft plaatsgevonden was reeds afgerond voor de intelligente lockdown begon. Het onderzoeksteam heeft de activiteiten met betrekking tot het schrijven van de rapportage en de verdere afstemming virtueel vervolgd.

1.4 Opbouw van het rapport

Na dit inleidende hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de door de Belastingdienst zelf geformuleerde gewenste cultuur, inclusief een reflectie op de vraag in hoeverre elementen nog actueel en duidelijk genoeg geformuleerd zijn (onderzoeksvraag 3).

Hoofdstuk 3 beschrijft de huidige cultuur, op basis van de uitkomsten van de cultuurenquête, verdiept en aangevuld met uitkomsten van de groeps gesprekken en de documentanalyse (onderzoeksvraag 1).

³ FNV Overheid. (2019). *Hoor de klok luiden: Een pleidooi voor een onafhankelijke externe integriteitscommissie bij de Belastingdienst, en meer...* Geraadpleegd van <https://www.fnv.nl/getmedia/bc950ee8-d458-4d2d-baff-6c5f1213c042/FNV-Enquete-Belastingdienst.pdf> in april 2020.

⁴ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 588.

⁵ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 607.

We kiezen bewust om eerst in te gaan op de gewenste cultuur alvorens de nulmeting van de huidige cultuur te presenteren, omdat er niet zoiets is als een 'beste cultuur' in het algemeen. De vraag hoe goed of hoe problematisch de huidige cultuur binnen de Belastingdienst is, moeten we dus beantwoorden door die te vergelijken met een voor de Belastingdienst specifiek ideaalbeeld.

Hoofdstuk 4 gaat in op de gap analyse tussen de gewenste cultuur en de huidige cultuur en op incongruenties. Hierop reiken we handelingsperspectieven aan (onderzoeksvraag 2, onderzoeksvraag 4).

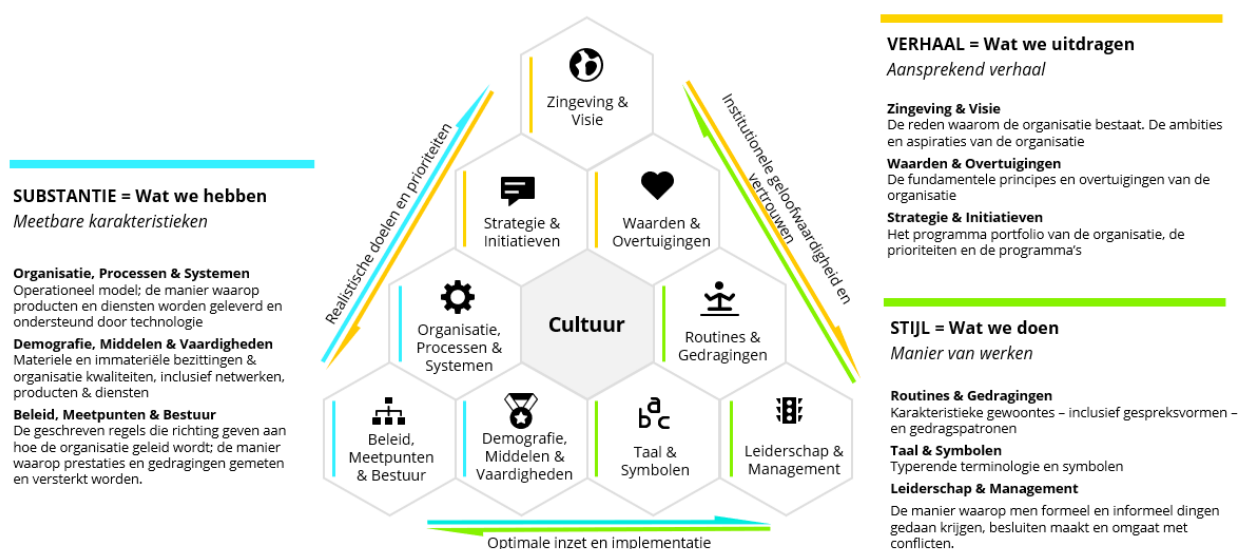
Hierna vervolgen we in hoofdstuk 5 het handelingsperspectief. Concrete mijlpalen en meetmomenten om de voortgang van het programma en de realisatie van de doelstellingen te volgen, maken daar deel van uit (onderzoeksvraag 4).

In de bijlages van dit onderzoek geven we een toelichting op de verantwoording en aanpak van het onderzoek (bijlage I), een aanvulling op de kwantitatieve analyse en mogelijke subculturen (bijlage II) en inzicht in de bronnenlijst (bijlage III).

1.5 Wat is cultuur?

Net zo min als een vis in staat is 'water' te beschrijven, kan een organisatie de eigen cultuur accuraat definiëren. Cultuur is een manier van doen, interpreteren en zijn, die zo normaal is, dat die de organisatie in kwestie nauwelijks (meer) opvalt.

Er zijn meerdere lenzen waardoor we naar 'cultuur' kunnen kijken. Wij gebruiken de lens die past in de school van wetenschappers als Morgan Gareth⁶ en Gerry Johnson⁷ waarin ervan wordt uitgegaan dat cultuur op zichzelf een manier van kijken naar organisaties is. Daarmee omvat organisatiecultuur alle onderdelen waaruit een organisatie is opgebouwd inclusief de tegenstrijdigheden als deze elementen niet congruent zijn met elkaar. Soms zijn deze tegenstrijdigheden werkelijk onvereenigbaar, maar vaker zijn het paradoxen: schijnbare tegenstellingen waar een organisatie mee moet leren omgaan.



Figuur 1.1 Het Congruentiemodel

Om deze complexiteit hanteerbaar te maken onderscheiden wij drie cultuurdimensies, elk bestaande uit 3 cultuurelementen (zie figuur 1.1).

⁶ Gareth, M. (2006). *Images of Organization. The Executive Edition*. Sage Publications Inc.

⁷ Johnson, G. (1992). Managing strategic change— strategy, culture and action. *Long Range Planning*, 25(1), 28-36.

De eerste is wat de organisatie *zegt* en uitdraagt, zoals bijvoorbeeld de geformuleerde visie, benoemde kernwaarden en de initiatieven waaraan prioriteit wordt gegeven. De tweede gaat over wat de leden van de organisatie daadwerkelijk *doen*. Hoe ze zich in het algemeen gedragen, hoe managers leiding geven, hoe medewerkers volgen, welke gespreksconventies mensen hanteren en welke taal (jargon) men doorgaans spreekt. De derde dimensie omvat hetgeen de organisatie *heeft*: over welke materiële hulpbronnen beschikt men in termen van processen, systemen, structuren en diensten, maar ook besturings- en beloningsmechanismen? Cultuur is alleen effectief te beïnvloeden door congruent in te grijpen op deze drie dimensies: wat je zegt, wat je doet en wat je hebt als organisatie moeten elkaar versterken.

In dit onderzoek hebben we voor de nulmeting gebruik gemaakt van Deloitte's Culturepath, een objectieve manier om cultuur van een organisatie in beeld te brengen middels een vragenlijst. Voor het ordenen en toepasbaar maken van de inzichten hebben we bovenstaand Congruentiemodel gehanteerd.

2 Gewenste cultuur

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de derde onderzoeksvraag centraal: Toets de te behouden en te versterken cultuurelementen, zoals bij 'gewenste cultuur' opgenomen, en geef aan in hoeverre deze nog actueel zijn en of deze duidelijk genoeg zijn geformuleerd (gewenste situatie). Zowel de inhoud als de formulering van de gewenste cultuur aandachtsgebieden zoals benoemd in de opdrachtformulering (2.3) komen aan bod, als hoe deze passen binnen de visie, missie en kernwaarden (2.4). We gaan kort in op hoe hier tot dusver aan gewerkt wordt vanuit het leiderschap- en cultuurprogramma (2.5). We vangen aan met een reflectie van het onderzoeksteam (2.2).

2.2 Reflectie op gewenste cultuur

De Belastingdienst heeft in juli 2019 bij de formulering van de gewenste cultuur een drietal cultuuraspecten genoemd die behouden moeten blijven:

- Grote betrokkenheid en loyaliteit van werknemers
- Prettige omgangsvormen
- Groot besef van normen en waarden en rechtsstatelijkheid

De te versterken cultuuraspecten waren al in het missie document van de Belastingdienst vastgelegd (juni 2018)⁸, en verder uitgewerkt in de visie op leiderschap en cultuur (sept 2018)⁹. Dit zijn:

- Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van de Belastingdienst als geheel
- Samenwerking en verbinding
- Zakelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid
- Feedback geven en aanspreken
- Zelfkritiek en verandervermogen

Bovenstaande elementen zijn uitgewerkt en geactualiseerd tot vijf aandachtsgebieden voor gewenste cultuur¹⁰, die aansluiten bij de Kamerbrief van juli jl.¹¹.

Het onderzoeksteam gaat uit van deze aandachtsgebieden als omschrijving van **de gewenste cultuur**. Hier gaan we in de volgende paragrafen nader op in.

- *Burgers en bedrijven centraal*
- *Gaan voor resultaat*
- *Samenwerking*
- *Open en veilig werkklimaat*
- *Verandering begint bij jezelf*

Op zichzelf zijn dit aandachtsgebieden die in onze ogen passend zijn bij een grote organisatie, in het publieke domein, gericht op de uitvoering van wet- en regelgeving. In de specifieke context van de Belastingdienst dekken ze ook goed de cultuurelementen af die men wil behouden en versterken. 'Open en veilig werkklimaat' is hieraan in onze ogen terecht toegevoegd, gezien dit steeds meer onderwerp van gesprek en onderzoek is geworden.

De omschrijving van de aandachtsgebieden is echter nog voor meerdere interpretaties vatbaar. Daarom is onze *aanbeveling* dat de aandachtsgebieden zonder uitzondering nadere uitwerking

⁸ Belastingdienst (2018, 1 juni). *Missie, visie, strategie en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

⁹ Belastingdienst (2018, september). *Visie leiderschap en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

¹⁰ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403.

¹¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 500.

behoeven. Hierbij is het belangrijk om eerst terug te gaan naar de visie, hoe laat de visie zich vertalen naar de aandachtsgebieden?

Vervolgens adviseren wij de Belastingdienst om elk aandachtsgebied scherper te formuleren en de daarin genoemde paradoxen -die schijnbaar tegenstrijdige intenties of concepten beschrijven- expliciet te maken. Een goede start zou zijn om vragen te stellen en te beantwoorden als: Wat is het wel? Wat is het niet? Wat verwachten we concreet van elkaar? Wat is de implicatie? Voor wie? Vervolgens is van belang om expliciet te kiezen welke woorden centraal komen te staan en daar consistent in te zijn. Momenteel gebruikt de Belastingdienst veel en verschillende termen door elkaar, zowel intern als extern. Eenduidigheid en consistentie ontbreekt, waardoor verwarring ontstaat. En dat geeft het tegenovergestelde resultaat van wat eigenlijk de bedoeling is van de gewenste cultuur, namelijk om richting te geven aan de organisatie.

Voor twee aandachtsgebieden adviseren we naast nadere uitwerking nog aanvullend het volgende. Wij zien het aandachtsgebied 'open en veilig werkklimaat' als cruciaal onderdeel en als startpunt van de gewenste cultuur binnen de Belastingdienst. Het aandachtsgebied 'open en veilig werkklimaat' kan daarom gezien worden als ultieme voorwaarde voor het implementeren van de gewenste cultuur en daarmee als prioriteit voor het cultuurprogramma. Voor het aandachtsgebied 'gaan voor resultaat' is onze aanbeveling om op basis van de nadere uitwerking te overwegen dit aandachtsgebied te hernoemen, bijvoorbeeld naar 'procedure- en doelgerichtheid in balans'. Resultaatgericht heeft iets bedrijfsmatig in zich waardoor het zich leent voor interpretatie als tegenstelling op 'burgers en bedrijven centraal'. We gaan hier in 2.3 verder op in per aandachtsgebied.

2.3 Reflectie op aandachtsgebieden

2.3.1 Burgers en bedrijven centraal

Het aandachtsgebied 'burgers en bedrijven centraal' omschrijft de Belastingdienst in de Kamerbrief als: "Niet jijzelf, het team, maar onze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor optimaal toezicht en goede dienstverlening aan burgers en bedrijven staat centraal. Kijk verder dan het eigen proces en focus op de missie en ambities van de Belastingdienst als geheel. In de relatie met burgers en bedrijven handelen we integer en houden we oog voor de menselijke maat"¹².

In onze documentanalyse zijn onderstaande additionele elementen binnen het aandachtsgebied 'burgers en bedrijven centraal' naar voren gekomen:

- In de visie wordt naar de bewegingsvrijheid van medewerkers gerefereerd om op die manier te kunnen voldoen aan de 'menselijke maat'. Wat betekent dat burgers en bedrijven centraal gesteld moeten worden in plaats van processen en systemen, van productgericht naar oog voor individuen en verschillen¹³.
- Er wordt in een Kamerbrief van februari 2020 benadrukt dat dit een gelijke opgave is voor de Belastingdienst, Toeslagen en Douane: we streven naar een dienstverlenende en open dienst die handelt met oog voor de menselijke maat en die betrouwbaar is¹⁴.
- In de visie wordt nog expliciet helder gemaakt dat leidinggevendenden hierbij volgens de leiderschapskwaliteit moeten 'sturen op resultaat en betekenis'¹⁵.

Het onderzoeksteam stelt vast dat de volgende thema's onderdeel zijn van dit aandachtsgebied: menselijke maat, van productgericht naar oog voor individuele verschillen, gezamenlijke verantwoordelijkheid, optimaal toezicht, goede dienstverlening, integer handelen, sturen op resultaat en betekenis.

Reflectie

¹² Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403.

¹³ Belastingdienst (2019, 8 maart). *Plan van Aanpak Leiderschap en Cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

¹⁴ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 607.

¹⁵ Belastingdienst (2018, september). *Visie leiderschap en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

Tijdens de groepsgesprekken hebben we gevraagd naar verduidelijking van het begrip 'menselijke maat'. Deelnemers legden de menselijke maat uit als 'de ruimte die je neemt en krijgt om binnen de processen oog te hebben voor de burger' en 'het morele kompas dat je hebt'. Daarnaast valt ons op dat ook in de kamerbrieven steeds meer nadruk wordt gelegd op de menselijke maat, bijvoorbeeld in de kamerbrief van 27 februari 2020¹⁶.

Nadere verduidelijking van het aandachtsgebied 'burgers en bedrijven centraal' vinden wij essentieel. Het centraal stellen van burgers en bedrijven kan namelijk op gespannen voet lijken te staan met het naleven van wetten en regels, die de bewegingsvrijheid juist beperken. De mogelijkheid om aan alle behoeften van burgers en bedrijven te voldoen lijkt ons per definitie gelimiteerd. Deze nuance zouden wij haarscherp omschrijven omdat die van cruciaal belang is voor de gewenste cultuur. Daarnaast kwam in de groepsgesprekken naar voren dat de huidige beschrijving van het aandachtsgebied 'burgers en bedrijven centraal' niet voor alle directies toepasselijk is (bijvoorbeeld FIOD en Douane), waardoor deze directies zich niet kunnen committeren aan de ontwikkeling van dit aandachtsgebied. Het onderzoeksteam adviseert een aangescherpte omschrijving van dit aandachtsgebied, aangevuld met een nadere uitwerking per directie.

2.3.2 Gaan voor resultaat

Het aandachtsgebied 'gaan voor resultaat' omschrijft de Belastingdienst in de Kamerbrief als: "We houden ons aan de beloofde resultaten en doelstellingen en communiceren duidelijk over wat er wel en niet kan. We maken dingen af en beginnen niet zomaar aan iets nieuws. Goede ideeën zijn altijd welkom, maar we accepteren het ook als die niet worden gehonoreerd of geen prioriteit krijgen"¹⁷.

Het onderzoeksteam stelt vast dat binnen het aandachtsgebied 'gaan voor resultaat' de volgende thema's naar voren komen: het houden aan de beloofde resultaten en doelstellingen, duidelijk communiceren, dingen afmaken en accepteren wanneer ideeën niet worden gehonoreerd of geprioriteerd.

Reflectie

Het onderzoeksteam adviseert om dit thema verder te nuanceren en uit te werken. Door te sturen op resultaat kan het zicht op de eigenlijke doelstelling namelijk verdwijnen. Resultaten zijn indicaties dat het doel bereikt is en worden vaak gemeten via het bijhouden van een score op Key Performance Indicatoren (hierna: KPI's). Zo bezien zijn resultaten dus middelen om te bepalen of gewenste doelen behaald worden, maar zeker geen doel op zich.

Wij constateren dat er een spanningsveld bestaat tussen de aandachtsgebieden 'burgers en bedrijven centraal' en 'gaan voor resultaat'. Bij 'burgers en bedrijven centraal' moet het werk afgestemd worden op individuele verschillen van burgers en bedrijven, terwijl bij 'gaan voor resultaat' strikte regels gelden en het gevaar is dat kwantiteit in plaats komt van kwaliteit. Het onderzoeksteam raadt de Belastingdienst daarom aan om de combinatie van 'proceduregerichtheid' en 'doelgerichtheid' aan te houden in de toekomstige omschrijving van het aandachtsgebied. Hierbij is niet sprake van een balans, omdat bij een balans meer van het één noodzakelijkerwijs ten koste gaat van het ander. De kunst is juist om door de juiste procedures op de juiste wijze te volgen geformuleerde doelstellingen te bereiken. Een zekere mate van spanning zal hier dus blijven bestaan, echter is de kunst om medewerkers voldoende regelruimte te gunnen om hier een weg in te vinden.

¹⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 607.

¹⁷ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403.

2.3.3 Samenwerken

Het aandachtsgebied 'samenwerken' omschrijft de Belastingdienst in de Kamerbrief als: "Samen weten we meer en kunnen we meer. Problemen waar jij tegenaan loopt, zijn door collega's in een andere directie soms al opgelost. Zoek actief de verbinding, zowel intern als met externe partners"¹⁸.

In de documentanalyse zijn onderstaande additionele elementen binnen het aandachtsgebied 'samenwerken' naar voren gekomen:

- In de visie van de Belastingdienst wordt het kernbegrip 'samen(werken)' ook omschreven. Hiermee wordt bedoeld dat de Belastingdienst opereert als één overheid¹⁹, waarbij er verbinding is tussen werkvloer en management, tussen de directies onderling, met het kerndepartement²⁰ en externe partners²¹. Daarnaast spoort de Belastingdienst aan om intern en extern verbinding met elkaar te zoeken, met het idee dat we samen meer weten en meer kunnen.
- Culturaspecten die de Belastingdienst graag wil behouden zijn de grote betrokkenheid en loyaliteit van medewerkers en prettige omgangsvormen. En de aspecten die de Belastingdienst wil versterken zijn gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van de Belastingdienst als geheel; en samenwerking en verbinding²².

Het onderzoeksteam stelt vast dat de volgende thema's naar voren komen in het aandachtsgebied 'samenwerken': één overheid, verbinding tussen werkvloer en management, verbinding tussen de directies onderling, verbinding met het kerndepartement, interne en externe verbinding, betrokkenheid, loyaliteit, prettige omgangsvormen, samenwerking, focus op eigen taken en uitdagingen en op gezamenlijkheid, kennis delen, werkomgeving inrichten op samenwerken, werkplezier en ontwikkeling.

Reflectie

Ook bij dit aandachtsgebied is concretisering gewenst, zodat duidelijk wordt wat precies met samenwerken bedoeld en bereikt wordt. Net als bij de andere aandachtsgebieden is uitwerking in richtlijnen voor gewenst gedrag ook hier van belang. Wat wordt van medewerkers verwacht om samenwerken in het dagelijks werk goed mogelijk te maken? En wat betekent dit voor de wijze van samenwerken, werkplezier en persoonlijke ontwikkeling?

2.3.4 Open en veilig werkklimaat

Het aandachtsgebied 'open en veilig werkklimaat' omschrijft de Belastingdienst in de Kamerbrief als: "Leidinggevend en gaan voorop in het scheppen van een veilige werkomgeving. Een open omgeving waar integer handelen leidend is en signalen en fouten op het juiste niveau worden gemeld. Waar we leren van die fouten en dilemma's bespreken. En waar we elkaar durven aan te spreken - uiteraard altijd met respect"²³.

In de documentanalyse zijn onderstaande additionele elementen binnen het aandachtsgebied 'open en veilig werkklimaat' naar voren gekomen:

- In de visie wordt aanvullend nog gesproken over pro-activiteit: fouten voorkomen in plaats van ze achteraf te herstellen. Processen zijn zo ingericht dat zoveel mogelijk zaken in één keer goed gaan. Om dat te bereiken is een 'open voice' cultuur nodig, waarin verbeteringen besproken worden en risico's onderkend²⁴.

¹⁸ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403.

¹⁹ Belastingdienst (2018, september). *Visie leiderschap en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

²⁰ Belastingdienst (2019). *Plan van Aanpak Leiderschap en Cultuur*. Den Haag: Belastingdienst

²¹ Belastingdienst (2018, september). *Visie leiderschap en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

²² Belastingdienst (2018, september). *Visie leiderschap en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

²³ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403.

²⁴ Belastingdienst (2018, september). *Visie leiderschap en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

- In dit thema past ook inclusie, zoals dit beschreven is in de visie; men moet beter naar mensen luisteren met een afwijkende mening, want zij zien vaak wat anderen niet zien²⁵.
- In dit thema wordt ook een link gemaakt met integriteit, welke uitgebreid staat beschreven in de Gedragscode Integriteit Rijk 2019. In de Kamerbrief wordt gesteld dat het ook belangrijk is dat bepaalde zaken (incidenten) sneller naar boven komen tot de politieke en ambtelijke top²⁶.

Het onderzoeksteam stelt vast dat de volgende thema's vallen onder het aandachtsgebied 'open en veilig werkklimaat': een open omgeving waar integer handelen leidend is, signalen en fouten op het juiste niveau melden, leren van fouten, dilemma's bespreken en elkaar (respectvol) durven bespreken en aanspreken.

Reflectie

Het onderzoeksteam ziet ook hier een tegenstrijdigheid in de beschrijving van het aandachtsgebied. Door van fouten te leren neemt de kans toe dat fouten in de toekomst voorkomen worden. Andersom geldt ook: als fouten niet als bron van leren worden beschouwd, maar als bron van repercussies neemt de kans toe dat werknemers niet meer open (durven) te zijn over fouten. Het onderzoeksteam kan zich voorstellen dat dit verwarrend kan werken voor zowel leidinggevendenden als medewerkers. Het onderzoeksteam ziet een open en veilige werkomgeving als cruciaal aandachtsgebied van de gewenste cultuur. Het is van de vijf aandachtsgebieden degene die de voorwaarden creëert om de andere aandachtsgebieden eveneens te gaan realiseren. Het werken aan samenwerking, resultaatgerichtheid en het veranderen begint bij jezelf vraagt om een veilige omgeving waarin fouten gemaakt mogelijk worden en men elkaar durft aan te spreken.

2.3.5 Verandering begint bij jezelf

Het aandachtsgebied 'verandering begint bij jezelf' omschrijft de Belastingdienst in de Kamerbrief als: "We zijn zeer ervaren en deskundig, maar reflecteer ook regelmatig op je eigen gedrag. Bekijk wat je anders kunt doen om de Belastingdienst beter te maken. Probeer een positieve bijdrage te leveren door naar oplossingen te zoeken. Vaak is er binnen de regels en richtlijnen meer ruimte dan je denkt. Benut die."²⁷

In de documentanalyse zijn onderstaande additionele elementen binnen het aandachtsgebied 'verandering begint bij jezelf' naar voren gekomen:

- In het aandachtsgebied 'verandering begint bij jezelf' geeft de Belastingdienst aan dat ze investeert in het vakmanschap en ontwikkeling van zijn medewerkers²⁸ en dat elke medewerker hierin ook eigen verantwoordelijkheid neemt. In de leiderschapskwaliteiten wordt gerefereerd naar 'leren en experimenteren' en 'verantwoordelijkheid nemen'²⁹.
- Dit element wordt in de kamerbrief naast zelfkritiek ook gekoppeld aan verandervermogen. Een continue reflectie op wat beter kan³⁰.

Het onderzoeksteam stelt vast dat de volgende thema's binnen het aandachtsgebied 'verandering begint bij jezelf' vallen: Investerings vanuit Belastingdienst, vakmanschap, ontwikkeling, eigen verantwoordelijkheid, leren en experimenteren, deskundigheid, reflectie, zelfkritiek en verandervermogen.

Reflectie

Dit aandachtsgebied is complex, want het omvat meerdere belangrijke thema's, zonder dat helder is wat ermee bedoeld wordt. Daarom ook hier de aanbeveling om aan te scherpen. Bijvoorbeeld verandervermogen: wat is dat precies? Wanneer heb je verandervermogen? En vakmanschap is

²⁵ Belastingdienst (2018, september). *Visie leiderschap en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

²⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403.

²⁷ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403.

²⁸ Belastingdienst (2018, 1 juni). *Missie, visie, strategie en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst

²⁹ Belastingdienst (2018, september). *Visie leiderschap en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

³⁰ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403.

ook onduidelijk omschreven: Gaat het om 'inhoudelijke kennis'? Of ook om specifieke competenties? Een ander voorbeeld: aan de ene kant wil de Belastingdienst investeren in het vakmanschap en de ontwikkeling van zijn medewerkers, en aan de andere kant is de medewerker hier zelf verantwoordelijk voor. Wie is dan waarvoor precies verantwoordelijk? Dit is niet de eerste paradox in de door ons bestudeerde documenten en ook hier gaat het er weer om de juiste combinatie te vinden van twee behartigenswaardige maar potentieel tegenstrijdige beleidsdoelstellingen.

2.4 Reflectie op gewenste cultuur in relatie tot visie, missie, kernwaarden en gedragingen

Vaak vertalen organisaties de missie, visie en kernwaarden van een organisatie naar gewenste gedragingen, die de ambitie van de gewenste cultuur verduidelijken en concreet maken. Wat uiteindelijk weer leidt tot aandachtsgebieden. Daarom geven we in deze paragraaf een reflectie op de geformuleerde missie, visie, kernwaarden en gedragingen in relatie tot de gekozen aandachtsgebieden.

Het onderzoeksteam treft een uitgewerkte missie, visie en kernwaarden aan, welke voor leiderschap vertaald zijn in gedrag. Ten aanzien van de gewenste cultuur is de Belastingdienst gekomen tot een overzicht van vijf aandachtsgebieden. Om het samenspel te laten zien zijn deze elementen samengevat in figuur 2.1.



Missie

De Belastingdienst draagt bij aan een financieel gezond Nederland. Dat doen we door eerlijk en zorgvuldig belasting te heffen en te innen en toeslagen uit te keren. Daarnaast draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezonde, concurrerende en veilige Europese Unie³¹.



Visie

De visie is gebaseerd op vier kernbegrippen³¹:

- o Burgers en bedrijven centraal (gaan voor resultaat): Burgers en bedrijven centraal stellen in plaats van processen en systemen, van productgericht naar oog voor individuen verschillen
- o Proactief: De Belastingdienst opereert op zo een manier dat fouten worden voorkomen in plaats van ze achteraf te herstellen. Processen zijn zo ingericht dat zoveel mogelijk zaken in één keer goed gaan. Om dat te bereiken is een 'open voice' cultuur nodig, waarin verbeteringen besproken worden en risico's onderkend
- o Samen: De Belastingdienst opereert als één overheid en open en in verbinding is met zijn externe partners, waarbij er verbinding is tussen werkvloer en management, tussen de directies onderling, met het kerndepartement
- o Deskundig: De Belastingdienst investeert in het vakmanschap en ontwikkeling van zijn medewerkers, waarbij elke medewerker hierin ook zelf een eigen verantwoordelijkheid heeft³²



Kernwaarden

Drie kernwaarden met elk drie sub-kernwaarden³²:

- o Geloofwaardigheid: Onafhankelijk, onkreukbaar, eerlijk
- o Verantwoordelijkheid: Transparant, aanspreekbaar, betrokken
- o Zorgvuldigheid: Afgewogen, procedureel, betrouwbaar



Gewenste gedragingen

Gewenste gedragingen specifiek voor leidinggevendenden, gekoppeld aan kernbegrippen en kernwaarden³³:

- o Sturen op resultaat en betekenis: Geloofwaardigheid en verantwoordelijkheid
- o Samenwerken: Samen
- o Integriteit: Geloofwaardigheid, verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid
- o Initiatief en assertief: Proactief
- o Leren en experimenteren: Deskundig
- o Reflectie: Zorgvuldigheid (afgewogen, procedureel en betrouwbaar)



Aandachtsgebieden

Vijf aandachtsgebieden die voortkomen uit cultuuraspecten die versterkt en verder uitgewerkt dienen te worden³²:

- o Burgers en bedrijven centraal
- o Gaan voor resultaat
- o Samenwerken
- o Open en veilig werkklimaat
- o Verandering begint bij jezelf

Figuur 2.1: Overzicht missie, visie, kernwaarden en gewenste gedragingen in relatie tot aandachtsgebieden gewenste cultuur

Kijkend naar de uitwerking valt op dat de Belastingdienst op meerdere abstractieniveaus en met verschillende termen een beeld heeft geschetst. Wij zien teveel termen en vooral ook teveel

³¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 533.

³² Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403.

³³ Belastingdienst (2018, september). *Visie leiderschap en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

ongedefinieerde termen. De kernwaarden komen daarnaast niet direct zichtbaar terug in de aandachtsgebieden. Het beeld van dit geheel roept vragen op als: wanneer is de gewenste cultuur bereikt, wat komt eerst, wat geldt voor wie? Zijn de gewenste cultuurkenmerken voor alle directies in dezelfde mate van toepassing?

Hierna geven wij een aantal reacties, definities en suggesties die bij de uitwerking van de missie, visie, kernwaarden en gewenste gedragingen kunnen helpen. Hoe hoger de kwaliteit van de omschrijving van deze cruciale elementen in 'het verhaal van de Belastingdienst', hoe groter de kans dat er een inspirerende en richtinggevende werking vanuit gaat.

2.4.1 Missie en kernwaarden

De missie beschrijft om te beginnen de bestaansredenen van de organisatie. De bestaansredenen wordt ook wel 'het hogere doel' genoemd³⁴. Daarnaast zijn kernwaarden, kernovertuigingen en kernactiviteiten doorgaans onderdeel van de missie. De missie van de Belastingdienst geeft het bestaansrecht van de Belastingdienst helder weer en tijdens de groepsgesprekken hebben deelnemers daar meerdere malen met trots naar verwezen. Wij adviseren om de samenhang tussen bestaansredenen, kernactiviteiten en kernwaarden (zie ook hierna) expliciet te maken zodat overduidelijk is dat ze elkaar versterken.

Kernwaarden beschrijven wat de organisatie bovenal belangrijk vindt: dat wat niet onderhandelbaar is want eigen aan de identiteit³⁵. Waarden vormen samen met de andere onderdelen van de missie een moreel kompas voor de organisatie en haar medewerkers: hier staat iedereen achter en is iedereen op aanspreekbaar. Kijkend naar de kernwaarden van de Belastingdienst vallen een aantal zaken op.

Ten eerste, komen in het document Visie op Cultuur en Leiderschap veel verschillende elementen naar voren: naast 'kernwaarden', spreekt de BD ook over 'leiderschapskwaliteiten' en 'cultuuraspecten'. Het onderscheid tussen deze termen is niet helder, al was het maar omdat definities ontbreken. Een model of raamwerk dat de onderlinge samenhang tussen kernwaarden, leiderschapskwaliteiten, cultuuraspecten en gewenst gedrag (als nog steeds voor deze categorieën wordt gekozen) laat zien, kan hierbij helpen.

Ten tweede, maakt de pluriformiteit van begrippen die gebruikt wordt binnen de kernwaarden het complex. De kernwaarden worden namelijk elk opgesplitst in drie termen die ook als kernwaarden gezien kunnen worden. Een voorbeeld: 'geloofwaardig betekent onafhankelijk, onkreukbaar en eerlijk'. Wat is wat? Waar zit het onderscheid?

Wat een kompas zou moeten zijn, geeft uiteindelijk geen richting. Scherpe definities en keuzen bij kernwaarden zijn voorwaardelijk voor het formuleren van gewenst gedrag. Daarnaast zien we de kernwaarden niet eenduidig terugkomen in de geformuleerde aandachtsgebieden.

Deze bevindingen worden bevestigd door de observatie dat medewerkers (zowel leidinggevend als medewerkers) in de organisatie moeite hadden met het verwoorden van de gewenste cultuur in hun eigen woorden. Bij de omschrijving van een gewenste cultuur is het belangrijk om na te streven dat medewerkers en leidinggevend dit zo goed begrijpen dat zij in staat zijn om dit in hun eigen woorden uit te leggen.

³⁴ Deloitte (2019). *Ready, Set, Activate! Catalyze your culture for sustained results*. Geraadpleegd van: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/human-capital/articles/culture-change-in-the-workplace-for-sustained-results.html> in april 2020.

³⁵ Deloitte (2019). *Ready, Set, Activate! Catalyze your culture for sustained results*. Geraadpleegd van: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/human-capital/articles/culture-change-in-the-workplace-for-sustained-results.html> in april 2020.

2.4.2 Visie

Een visie kijkt vooruit en creëert een beeld van de ideale situatie die de organisatie wil bereiken. De visie van een organisatie is een 'groot en gewaagd doel' dat inspireert en uitdaagt³⁶. Ons valt op dat de visie van de Belastingdienst op één abstractieniveau is beschreven: stuk voor stuk kwalitatieve begrippen waarmee je het moeilijk oneens kunt zijn. Concretisering ontbreekt zodat de visie moeilijk te begrijpen is en geen kader vormt voor cruciale, strategische beslissingen. Waar wil de Belastingdienst idealiter zijn en wanneer moet deze ambitie verwezenlijkt zijn? Bovendien is het contrast met de huidige situatie niet scherp geanalyseerd zodat evenmin blijkt welke obstakels overwonnen moeten worden om de visie te realiseren.

Uit de groepsgesprekken bleek een sterke behoefte aan een duidelijke visie, ook als hulpmiddel om effectief en adaptief te zijn bij veranderingen of bij 'verzoeken' vanuit de politiek.

Welke elementen zouden in onze ogen aan de visie moeten worden toegevoegd zodat deze als lange termijn ambitie kan dienen? Een verduidelijking op:

- Wat is de gewenste situatie precies? Wat is er dan anders dan vandaag? Waarom doet dat ertoe? Voor wie?
- Wat is de huidige situatie? Wat is daarin de moeite waard? En waarin verschilt de huidige situatie van de gewenste situatie? Wat is, met andere woorden, de delta?
- Wanneer wordt de gewenste situatie bereikt (concrete datum)? En via welke tussenstations?
- Hoe gaat de Belastingdienst de gewenste situatie bereiken? Met welke cruciale initiatieven dan wel strategieën? En dankzij welke tools/middelen/mensen?
- Hoe wordt de voortgang gemeten en gemerkt (niet alles hoeft in getallen)?
- Met welke fundamentele dilemma's of paradoxen moet de Belastingdienst leren omgaan? Hoe te zorgen voor gunstige combinaties? En hoe om te gaan met de onvermijdelijke conflicten?

Wij missen afwegingen die het 'doorslaan' in een op zich gewenste richting voorkomen. Geen enkele kernwaarde, kwaliteit of gewenste gedraging leidt *op zichzelf* tot een perfect resultaat. Elke kernwaarde heeft bijvoorbeeld in haar extreme vorm nadelige gevolgen: te veel moed is overmoed, overdreven zorgvuldigheid kan leiden tot inefficiëntie en traagheid. 'Besluitvaardigheid' klinkt als een fijne kwaliteit, maar een teveel ervan kan leiden tot autocratisch gedrag en onvoldoende tegenspraak. 'Anderen betrekken' is positief gedrag, maar een teveel zorgt voor Poolse landdagen en gebrek aan eigen regelruimte. Bij het uitwerken van de gewenste cultuur zou daarom gekeken kunnen worden naar combinaties van twee tegenstrijdige elementen; formuleringen die erin voorzien dat een op zich gewenste doelstelling niet doorslaat in een negatieve uitkomst (zie bijvoorbeeld: doelgerichtheid versus proceduregerichtheid). Wat zijn de fundamentele onderliggende spanningen die bij een dienst als de Belastingdienst horen? En welk antwoord formuleren we hierop (voor de komende jaren)?

2.4.3 Gewenste gedragingen

De vertaling van kernwaarden in gewenst gedrag is een belangrijke stap om de gewenste cultuur werkelijk te laden. Het gaat om een vertaling van de kernwaarden in leidende, concrete principes die bijdragen aan het verwezenlijken van de visie. Richtlijnen voor gewenst gedrag maken helder hoe naleving van de kernwaarden er in de dagelijkse praktijk uitziet.

De Belastingdienst heeft een goede start gemaakt met de uitwerking van de gewenste gedragingen in de vorm van leiderschapskwaliteiten³⁷. Deze gewenste gedragingen voor leidinggevendenden zijn los ontwikkeld van gewenste gedragingen voor medewerkers. Wij begrijpen dat aan leidinggevendenden aanvullende eisen worden gesteld. Ons advies is om de formulering van algemene gewenste gedragingen als basis te nemen, waarna vervolgens aanscherpingen kunnen

³⁶ Deloitte (2019). *Ready, Set, Activate! Catalyze your culture for sustained results*. Geraadpleegd van: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/human-capital/articles/culture-change-in-the-workplace-for-sustained-results.html> in april 2020.

³⁷ Belastingdienst (2018, september). *Visie leiderschap en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

worden gemaakt voor leidinggevenden. Alles wat voor medewerkers geldt, geldt tenslotte ook voor leidinggevenden omdat die in de eerste plaats ook 'gewoon' medewerkers zijn. En omdat leidinggeven een specialisatie is, een vak apart waar logischerwijs specifieke eisen voor gelden.

Naast het formuleren van gewenst gedrag is het raadzaam om ook naar andere elementen te kijken die onderdeel zijn van cultuur. Cultuur is immers breder dan gedrag. Het onderzoeksteam gebruikt hiervoor het Congruentiemodel, eerder toegelicht in hoofdstuk 1. In hoofdstuk 4 wordt in de gap analyse verder gebruik gemaakt van dit model.

2.5 Het werken aan de 'gewenste cultuur'

Tot slot gaan we in dit hoofdstuk kort beschouwend in op hoe er aan de gewenste cultuur gewerkt wordt.

Uit de documentenanalyse en validatie maakt het onderzoeksteam op dat de gewenste cultuur en aandachtsgebieden voortkomen uit een aantal documenten: het missie document van de Belastingdienst (juni 2018), de visie op leiderschap en cultuur (september 2018), plan van aanpak leiderschap en cultuur (2019) en de kamerbrief van juli 2019. Deze documenten zijn gebaseerd op diverse onderzoeken, waaronder: onderzoek TU-Twente naar leiderschap bij Belastingdienst (met grote betrokkenheid leidinggevenden en medewerkers), 100-dagenbrief DG, Commissie Onderzoek Belastingdienst, Medewerkersonderzoek. Daarnaast zijn de documenten tot stand gekomen via een proces waarbij diverse groepen vanuit de directies, bijvoorbeeld de top 25 als het gaat om missie/visie, zijn betrokken.

De visie op leiderschap en cultuur is vastgesteld in het directieteam Belastingdienst met als eigenaar de Plaatsvervangend Directeur Generaal van de Belastingdienst. Het doel was het realiseren van gedragsverandering en de gewenste cultuur daarmee versterken. In de zomer 2019 is Cultuur toegevoegd als vierde pijler voor Beheer Vernieuwen. Het plan van aanpak is op dat moment aangepast en een aantal acties is geïntensiveerd.

De uitvoering van het plan van aanpak is gestart en een aantal stappen is genomen. Acties zijn met name ingericht op BD-breed en directieniveau en volgen de lijn van inspiratie, leiderschap en structuur. We noemen in het bijzonder: rondetafelgesprekken en gesprekken met de DG en pDG, het veranderverhaal en een training storytelling voor de Top 50, dialoogsessies voor medewerkers, events gericht op leiderschap (Top 200 en pop up events) en een uitgebreide communicatiecampagne. Hiernaast zijn uitgaande van de diversiteit in directies, maar wel in afstemming met het programma, directies vrij gelaten om binnen de visie op leiderschap en cultuur te kiezen voor directie specifieke interventies, passend bij de eigen context. Het onderwerp cultuur wordt in verschillende gremia besproken, waarbij ook aandacht is voor onderlinge kennisuitwisseling (o.a. door een sparringgroep met adviseurs van verschillende directies). Daarnaast wordt hier in de reguliere planning & control cyclus over gerapporteerd.

Directies zijn vanuit het programma gestimuleerd om de centraal geformuleerde richting via dialoogsessies te vertalen naar acties in de eigen directie, met de centrale boodschap als kader. Invulling daarvan is naar inzicht van directies. Een centraal overzicht hiervan, toegankelijk voor de directies, hebben we niet aangetroffen.

3 Huidige cultuur

3.1 Inleiding

Transformatie richting de gewenste cultuur van de Belastingdienst kan niet zonder inzicht in de huidige cultuur. Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 1: Beschrijf de huidige cultuur in kernachtige begrippen (nulmeting huidige situatie).

We starten met een totaalbeeld van de huidige cultuur in kernachtige begrippen (3.2), gebaseerd op resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve meting (3.4 en 3.5).

3.2 Beschrijving huidige cultuur in kernachtige begrippen

Op basis van de inzichten uit de kwantitatieve en kwalitatieve data (zie paragraaf 3.3 en 3.4) en onze analyse omschrijven we als onderzoeksteam de huidige cultuur van de Belastingdienst als volgt:

Bij de Belastingdienst is een grote mate van betrokkenheid van medewerkers bij het eigen werk en het vakmanschap. Dit uit zich in een sterke betrokkenheid bij het eigen team of de eigen directie. Medewerkers zijn trots op de Belastingdienst, in termen van het maatschappelijk belang, het bijdragen aan een financieel gezond Nederland, het dienen van de burger, de deskundigheid en collegialiteit onder elkaar. De betrokkenheid bij de identiteit en het succes van de organisatie als geheel is echter lager, onder andere ingegeven door de vele veranderingen en negatieve beeldvorming. Naast trots op het vak is daardoor momenteel ook pijn en schaamte voelbaar. Dit uit zich in het lage vertrouwen in of de leiding de juiste besluiten neemt voor de toekomst van de organisatie. Terwijl er sterke behoefte is aan een duidelijke koers. Het uit zich ook in de sterke behoefte van medewerkers om gehoord te worden. Veruit de meeste medewerkers uiten de wil om zaken ten positieve te veranderen en voelen zich in staat om zich aan te passen en te herstellen na onverwachte veranderingen of tegenslagen. Wat opvalt is dat er meer wordt bekritiseerd dan gecompimenteerd. Er gaat veel aandacht uit naar wat niet of minder goed gaat, terwijl er ook veel zaken goed gaan.

De combinatie van betrokkenheid bij het werk, aanpassingsvermogen en loyaliteit uit zich vooral binnen de teams en de eigen directie. Medewerkers zijn collegiaal en steunen elkaar. Binnen teams wordt over het algemeen goed en doelgericht samengewerkt. Ze kunnen zichzelf zijn op de werkvloer en individuele verschillen binnen de werkomgeving worden geaccepteerd. Medewerkers vertrouwen sterk op de gevestigde regels en procedures bij de uitvoering van hun werk om risico's te mijden. De procedures zijn veelal ingestoken vanuit de uitvoering van de wet- en regelgeving, wat leidt tot een worsteling in hoe hiermee om te gaan in relatie tot de menselijke maat en burgers en bedrijven centraal. Tevens is de beleving van medewerkers dat leidinggevendend voornamelijk zijn gericht zijn op kwantiteit (gericht op proces, aantallen en snelheid), terwijl medewerkers meer sturing willen op inhoud en kwaliteit.

We constateren geen bespreek- en aanspreekcultuur, waarin dilemma's, kansen, risico's en onzekerheden worden ingebracht en besproken. Het geven van (kritische of opbouwende) feedback en het elkaar aanspreken is lastig. Het 'opsparen van kritiek' leidt tot 'wij-zij' gedrag, op alle niveaus in de organisatie. Afspraak is lang niet altijd afspraak, maar consequenties blijven uit. Er wordt over het algemeen wel makkelijk kritiek geuit op het grotere geheel, maar het ontbreekt aan zelfreflectie en het nemen van verantwoordelijkheid. Conflicten worden niet uitgesproken en opgelost maar gemeden. Er heerst angst binnen de organisatie om risico's te nemen en afgerekend te worden op fouten, en men ervaart weinig ruimte om met initiatieven te komen. Dit staat een lerende organisatie in de weg.

Samenvattend, zien we een aantal belangrijke spanningen terug in de cultuur bij de Belastingdienst.

- Medewerkers zijn betrokken bij het eigen werk en zijn loyaal aan het eigen team. Er is echter sprake van gebrek aan vertrouwen in de leiding en er is pijn en schaamte voelbaar voor het imago van de Belastingdienst als organisatie.
- Medewerkers zijn sterk inhoudelijk gefocust en kunnen zich goed aanpassen aan veranderingen, echter vernieuwen en innoveren is een uitdaging omdat er angst is om fouten te maken en er geen bespreek- en aanspreekcultuur heerst. Tevens ontbreekt zelfreflectie.
- Het volgen van regels, richtlijnen en voorschriften en sturing op kwantiteit krijgt hoge prioriteit binnen de werkomgeving, echter kan dit soms kwaliteit in de weg zitten.

3.3 CulturePath

Voor het kwantitatieve onderzoek is Deloitte's CulturePath toegepast. CulturePath is een wetenschappelijk onderbouwd diagnostisch hulpmiddel om de cultuur van een organisatie te omschrijven. De toepassing bestaat uit een vragenlijst, die via stellingen meet hoe respondenten de cultuur van de organisatie ervaren. De stellingen zijn gestoeld op een indeling naar vier basis- en vier onderscheidende indicatoren.



Figuur 3.1: CulturePath indicatoren

De basisindicatoren vormen de uitgangspunten waar een cultuur binnen een organisatie door wordt gevormd. Dit is voor iedere organisatie anders en afhankelijk van de strategie. Voor een ziekenhuis is bijvoorbeeld focus op structuur en stabiliteit ondersteunend aan de strategie, terwijl een startup organisatie meer gericht is op flexibiliteit en verandering om snel te kunnen groeien. De onderscheidende indicatoren meten de binding van medewerkers met de organisatie. Hoger de score, hoe meer onderscheidend voor cultuur.

Een cultuurmeting biedt inzicht dat heel eigen is voor de organisatie. De strategische doelen bepalen de focus en de mate waarin cultuurtransformatie wenselijk is.

Verdere toelichting en uitleg over het CulturePath model is opgenomen in bijlage I.

3.4 Onderzoekresultaten

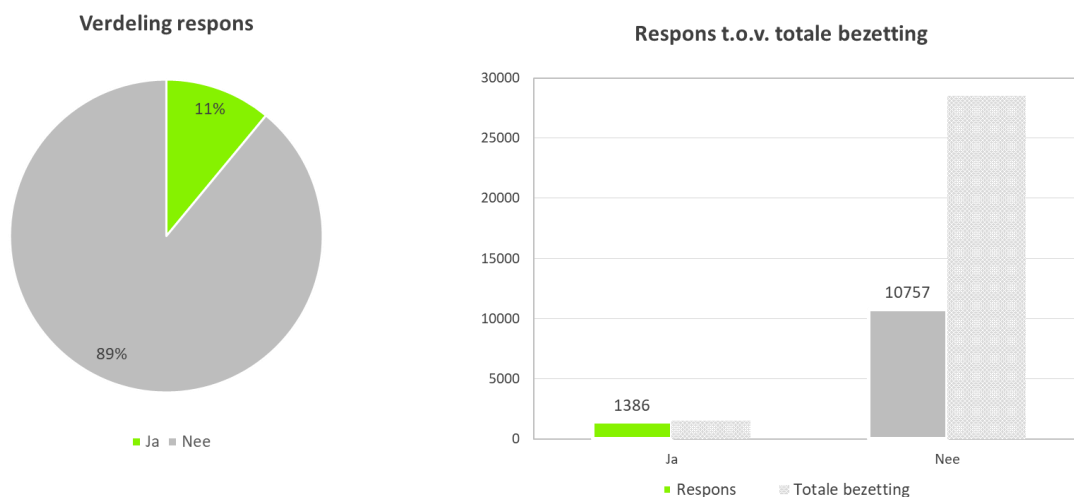
De cultuurenquête heeft ruim 2 weken opengestaan, van 8 januari tot en met 24 januari 2020. In totaal hebben 12.777 mensen de enquête ingevuld, van wie 12.143 interne medewerkers en 634 externe medewerkers. Dit is een responspercentage van 40,4%, berekend over de interne populatie (30.023 medewerkers – peildatum 31-12-2010) van de Belastingdienst.

Spreiding demografische variabelen

In de onderstaande grafieken is weergegeven hoe de respons in percentages en aantallen is verspreid over de diverse demografische variabelen die zijn uitgevraagd.

Medewerkers met een leidinggevende functie: 11% van de respondenten heeft aangegeven een leidinggevende functie te vervullen binnen de Belastingdienst. Dit komt neer op 1.433 respondenten.

Leidinggevende functie

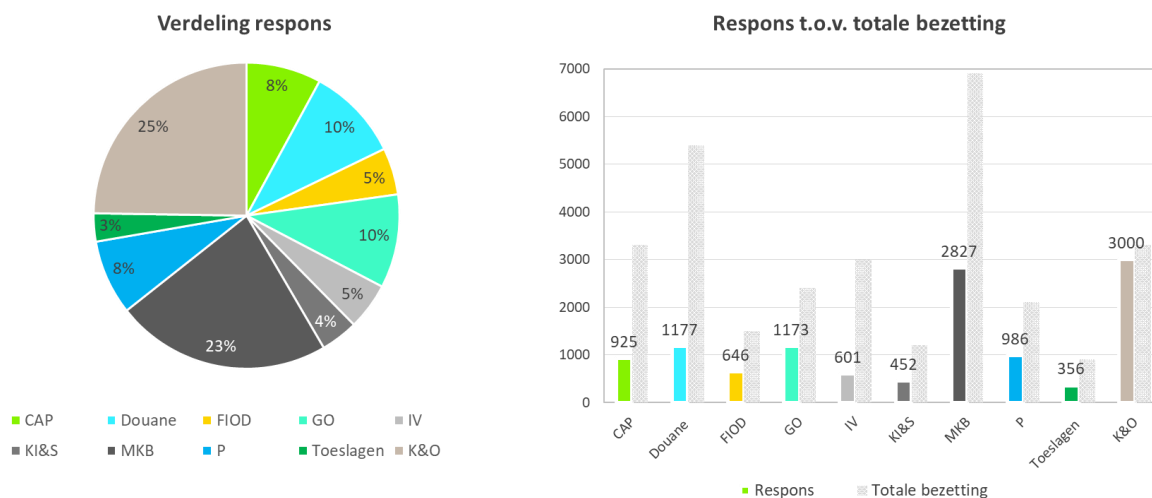


Figuur 3.2: Respons leidinggevend

Noot: De grafieken 'respons t.o.v. totale bezetting' (rechts) is weergegeven voor alleen interne medewerkers. Er is voor gekozen om externe medewerkers niet mee te nemen in dit overzicht omdat alleen de totale bezetting exclusief externe medewerkers beschikbaar was voor het onderzoeksteam. Anders zou een vertekend beeld ontstaan.

Directies: ten opzichte van de omvang van de directies is een representatieve spreiding in de respons waar te nemen per directie. De directies CAP, Douane en IV hebben een gemiddelde responspercentage tussen de 20-30% ten opzichte van de totale bezetting. De directies FIOD, GO, KI&S, MKB, Particulieren (P) en Toeslagen hebben een responspercentage tussen de 40-50%. De kaderstellende en ondersteunende directies (K&O) hebben een responspercentage boven de 90%.

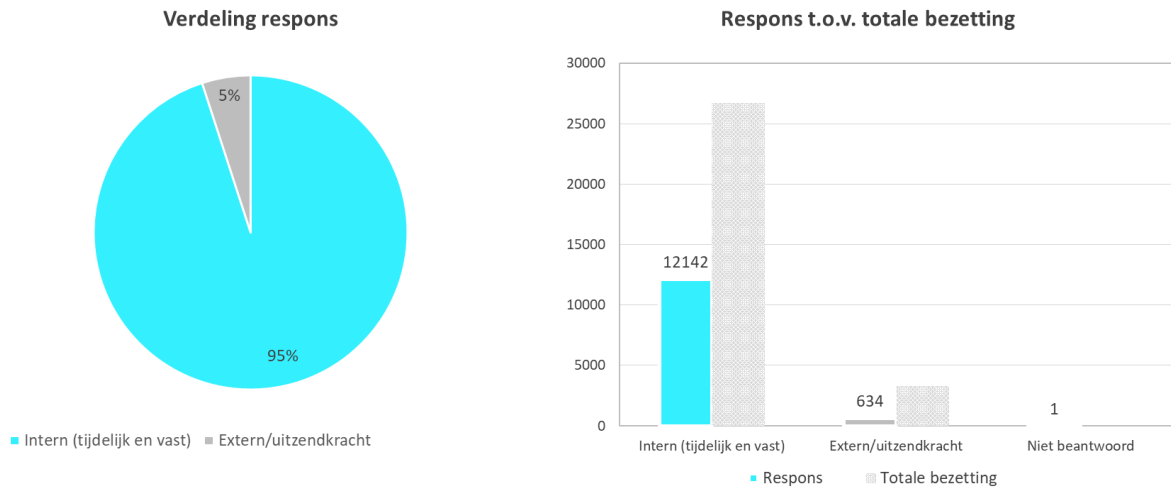
Directies



Figuur 3.3: Respons directies

Contract type: 95% van de respondenten heeft een tijdelijke of vaste aanstelling binnen de organisatie. Dit komt neer op 12.142 medewerkers. 5% van de respondenten betreft externe medewerkers of uitzendkrachten, dit zijn 634 respondenten.

Contract type



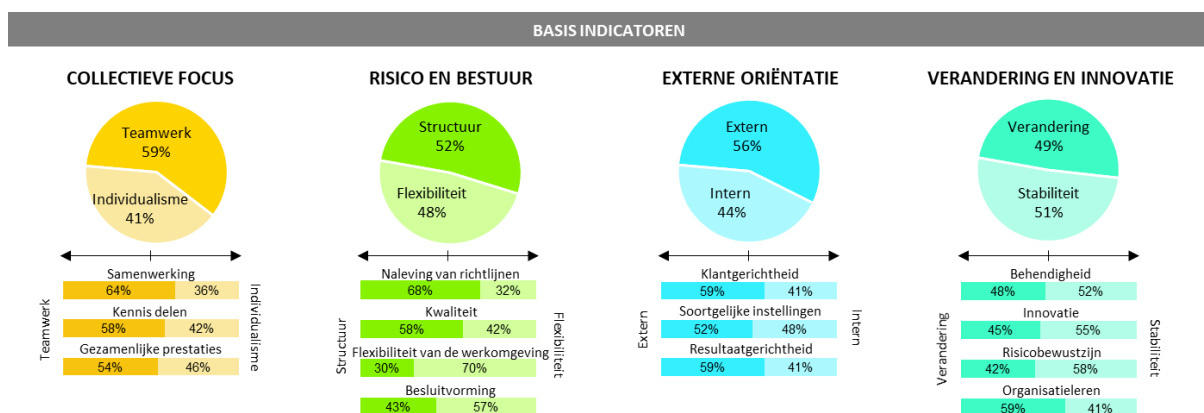
Figuur 3.4: Respons contract type

Andere demografische factoren zijn aanstellingsduur, opleidingsniveau, geboortjaar, geografische indicatie van de provincie waar het werk wordt uitgevoerd en functieniveau. Een overzicht van de respons hierop is opgenomen in de bijlage.

Hierna volgt het resultaat van de nulmeting, omschreven per indicator van het CulturePath model. Dit geeft een overzicht weer van zowel de basis indicatoren als ook de onderscheidende indicatoren voor cultuur bij de Belastingdienst.

3.4.1 Basisindicatoren

We starten met een weergave van de gemiddelde scores voor de basisindicatoren.



Figuur 3.5: Gemiddelde scores basisindicatoren. De weergegeven percentages in de tekst zijn de percentages van de respondenten die hebben geantwoord met "Altijd" en "Meestal" bij elkaar opgeteld

Deze indicatoren worden gemeten op een uniek spectrum met aan beide uiteinden tegengestelde oriëntaties (bijvoorbeeld teamwerk versus individualisme), die inzicht geven hoe de bedrijfsvoering van een organisatie is ingericht. De scores geven aan in welke mate een organisatie neigt naar een uiteinde.

Zoals in bovenstaande afbeelding te zien is, prevaleert de focus op teamwerk ten opzichte van individueel werken. Structuur en flexibiliteit zijn met elkaar in balans. De externe oriëntatie is iets hoger dan de interne oriëntatie en verandering en stabiliteit zijn met elkaar in balans.

Bij een aantal sub-elementen binnen een indicator is in meerdere mate een voorkeur te zien naar een uiteinde van een schaal. Zoals bijvoorbeeld bij Risico's & Besturing: bij het thema 'flexibiliteit van de werkomgeving' is een sterkere neiging (70%) te zien richting flexibiliteit, terwijl bij het thema 'naleving van richtlijnen' een sterkere neiging (68%) te zien is richting structuur. Bij Collectieve focus is bij het thema 'samenwerking' een sterke tendens (64%) richting teamwerk.

Reflectie

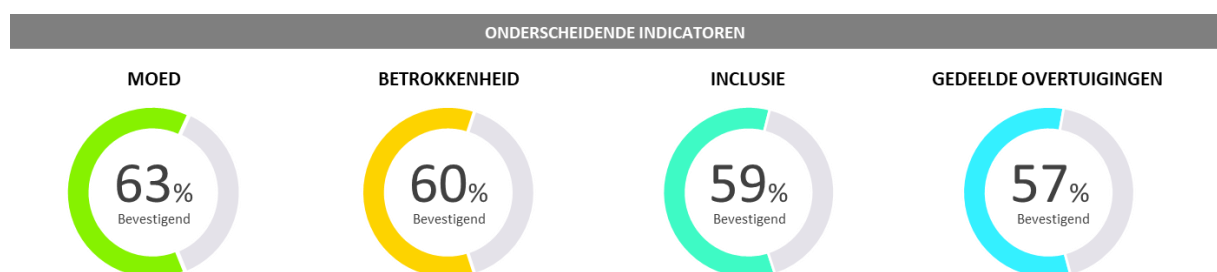
De uitkomsten uit de cultuurenquête geven een neutraal beeld over de huidige situatie met betrekking tot de basisindicatoren. Per indicator tonen de resultaten geen uitgesproken of sterke oriëntatie richting een uiteinde van een schaal – dit geldt zowel voor de Belastingdienst als geheel, als voor de afzonderlijke directies. In hoeverre deze uitkomsten wenselijk zijn, is afhankelijk van de mate waarin de huidige situatie afwijkt van de ambitie en gewenste situatie van de organisatie.

Op basis van de gewenste situatie en de geformuleerde aandachtsgebieden zoals beschreven in hoofdstuk 2, verwacht je een meer uitgesproken beeld per indicator. Kijkend naar het aandachtsgebied 'samenwerken' – waarin samenwerking en verbinding veelvuldig terugkomt – zouden we verwachten dat de Belastingdienst in de resultaten van de enquête naar een sterkere oriëntatie richting teamwerk zou willen streven dan het beeld nu laat zien. Hoofdstuk 4 geeft een uitgebreide analyse van de afwijking tussen de gewenste en huidige situatie per aandachtsgebied.

Daarnaast zijn de overeenkomsten tussen de directies, die we over het algemeen in de uitkomsten van de cultuurenquête zien, opvallend. Gezien de diversiteit in het type werkzaamheden, de doelstellingen en focus per directie, het klantsegment en de opbouw van het medewerkersbestand, hadden we meer onderscheid in de cultuurkenmerken tussen de directies verwacht. Ook hier geldt de richtlijn om per directie te kijken naar de afwijking tussen gewenste en huidige situatie, om vast te kunnen stellen in hoeverre de uitkomsten van de nulmeting wenselijk zijn. Zo is het bijvoorbeeld voor de ene directie meer wenselijk om extern georiënteerd te zijn dan voor de andere directie. Bijlage II geeft een gedetailleerd overzicht van directies met afwijkende resultaten van het gemiddelde, die in beperkte mate zijn waargenomen.

3.4.2 Onderscheidende indicatoren

Op de onderscheidende indicatoren is het gemiddelde hieronder weergegeven.



Figuur 3.6: Gemiddelde scores onderscheidende indicatoren. De weergegeven percentages in de tekst zijn de percentages van de respondenten die hebben geantwoord met "Helemaal mee eens" en "Mee eens" bij elkaar opgeteld.

Deze indicatoren geven aan in hoeverre medewerkers zich verbonden voelen met de organisatie. Hoe hoger deze indicatoren scoren, hoe sterker onderscheidend de indicatoren zijn voor de cultuur van een organisatie. Ze worden gezien als versnellers van een cultuurtransformatie.

Reflectie

Vanuit onderzoek weten we dat een sterke, goed presterende cultuur hoog scoort op de volgende vier indicatoren: moed, inclusie, betrokkenheid en gedeelde overtuigingen. Het doel voor organisaties is om zo dicht mogelijk bij 100% te liggen.

In kwalitatief onderzoek (zoals tevredenheidsmetingen) zitten de scores doorgaans tussen de 7 en 8 (in percentages: 70-80%). Hierbij zeggen we op basis van ervaring over het algemeen dat een score >80% erg sterk is, een score van 70-80% redelijk goed is (waarschijnlijk niet veel aandacht nodig heeft), een score van 60-70% aandacht nodig heeft en een score <60% veel werk nodig heeft.

Bovenstaande richtlijnen in acht nemend, geven de gemiddelde scores van de Belastingdienst van 57-63% een duidelijk signaal af en behoeven alle vier de indicatoren aandacht.

3.4.3 Hoogst en laagst scorende stellingen

In de volgende twee figuren is zichtbaar welke van de onderliggende stellingen van de basis en onderscheidende indicatoren het hoogst en laagst scoren.

Basisindicatoren

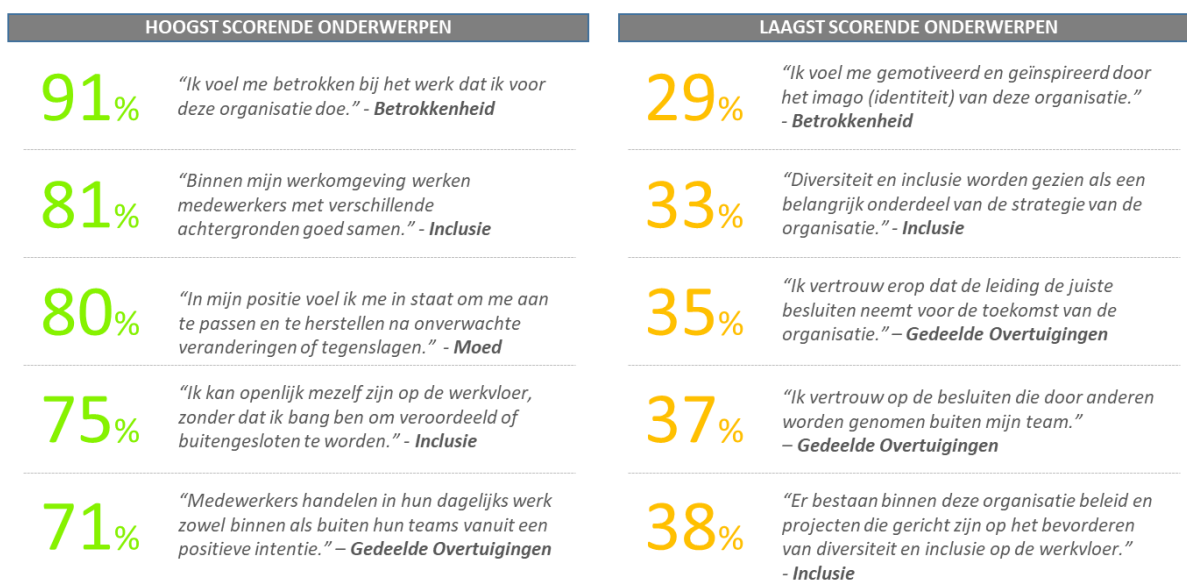
MEEST VOORKOMENDE ONDERWERPEN	MINST VOORKOMENDE ONDERWERPEN
<p>78%</p> <p><i>“Medewerkers van deze organisatie zijn zeer collegiaal en steunen elkaar.”</i> - Collectieve Focus / Gezamenlijke prestaties</p>	<p>8%</p> <p><i>“De organisatie belooft medewerkers voor het aangrijpen van mogelijk risicovolle kansen, ongeacht de uitkomst.”</i> - Verandering & Innovatie / Risicobewustzijn</p>
<p>78%</p> <p><i>“Medewerkers vertrouwen in hun dagelijks werk op gevestigde regels en procedures om hun werk uit te voeren en onnodige risico's te vermijden.”</i> - Risico's & Besturing / Naleving van richtlijnen</p>	<p>10%</p> <p><i>“De organisatie is in staat om middelen in te zetten om veelbelovende ideeën snel verder te ontwikkelen.”</i> - Verandering & Innovatie / Innovatie</p>
<p>77%</p> <p><i>“Binnen mijn werkomgeving heeft het volgen van gevestigde regels, richtlijnen en voorschriften hoge prioriteit.”</i> - Risico's & Besturing / Naleving van richtlijnen</p>	<p>13%</p> <p><i>“Medewerkers binnen mijn werkomgeving vinden het belangrijk om in de top 3 te staan van beste werkgevers binnen de Rijksoverheid.”</i> - Externe Oriëntatie / Focus op soortgelijke instellingen</p>
<p>77%</p> <p><i>“De organisatie biedt vrijheid wat betreft wanneer en hoe werk wordt uitgevoerd, zolang het maar goed en volgens planning gedaan wordt.”</i> - Risico's & Besturing / Flexibiliteit van de werkomgeving</p>	<p>15%</p> <p><i>“De organisatie erkent en belooft medewerkers om grenzen te verleggen bij het ontwikkelen van nieuwe ideeën, producten en diensten.”</i> - Verandering & Innovatie / Innovatie</p>
<p>74%</p> <p><i>“Indien medewerkers binnen mijn werkomgeving in teamverband werken, dan werken ze doelgericht samen.”</i> - Collectieve Focus / Samenwerking</p>	<p>16%</p> <p><i>“Medewerkers binnen mijn werkomgeving nemen weloverwogen risico's om nieuwe ideeën en innovatie te bevorderen.”</i> - Verandering & Innovatie / Risicobewustzijn</p>

Figuur 3.7: Hoogste en laagste scores basisindicatoren. De weergegeven percentages in de tekst zijn de percentages van de respondenten die hebben geantwoord met "Altijd" en "Meestal" bij elkaar opgeteld

De onderwerpen die het meest voorkomen bij stellingen die het hoogst scoren, hebben te maken met de onderwerpen 'teamverband' en het 'volgen van richtlijnen en procedures'. De onderwerpen die het meest voorkomen bij stellingen die laag scoren zijn voornamelijk gerelateerd aan 'verandering en innovatie', waarbij vooral de houding van de organisatie ten opzichte van innovatie terug komt.

In de resultaten valt het op dat medewerkers geneigd zijn om in teamverband te werken en regels en procedures te volgen. Maar medewerkers voelen weinig ruimte voor innovatie – de organisatie is minder in staat om de juiste middelen in te zetten en erkent en beloont medewerkers niet voor het aangrijpen van kansen en het nemen van risico's.

Onderscheidende indicatoren



Figuur 3.8: Hoogste en laagste scores onderscheidende indicatoren. De weergegeven percentages in de tekst zijn de percentages van de respondenten die hebben geantwoord met “Helemaal mee eens” en “Mee eens” bij elkaar opgeteld.

In de hoogst scorende onderwerpen valt op dat dit stellingen zijn waar medewerkers in meerdere mate invloed op hebben. Deze hebben betrekking op de directe werkomgeving of het werk wat ze zelf uitvoeren. Hierbij is de score op betrokkenheid bij het werk dat medewerkers voor de organisatie doen uitzonderlijk hoog en een mooi resultaat om als organisatie op voort te bouwen.

In de stellingen waar deelnemers het minst bevestigend hebben geantwoord, zie je vooral onderwerpen terugkomen die meer op afstand staan van medewerkers. Dit zijn stellingen die reflecteren op: ofwel de organisatie als geheel (het imago), de strategie (inclusie), of op leiding en besluiten die plaatsvinden buiten het directe team van een medewerker. Deze laagst scorende onderwerpen tonen afstand tussen de werkvloer en de organisatie als geheel. Er is weinig vertrouwen in de leiding, weinig kennis over de strategie en beleid en het huidige imago van de organisatie heeft een impact op de mate van betrokkenheid. Het geeft aan dat medewerkers zich vooral betrokken voelen bij hun eigen werk en omgeving, en minder bij het geheel.

3.4.4 Algemene observaties over mogelijke subculturen

Bij aanvang van de nulmeting was de verwachting dat verschillen tussen directies als het gaat om zaken zoals type werk, klantsegment en opbouw van het medewerkersbestand een indicatie zou kunnen zijn voor het bestaan van subculturen.

In de resultaten van de cultuurenquête zien we echter over het algemeen veel overeenkomsten tussen directies op de acht indicatoren. Bij het merendeel van de directies is er geen tot weinig afwijking waargenomen ten opzichte van het gemiddelde van de Belastingdienst. Voor een klein aantal directies zien we in wat meerdere mate (op meer dan 1 indicator en meer dan 3%) afwijkende resultaten van het gemiddelde. Samengevat, zijn deze afwijkingen als volgt:

- Basis indicatoren:
 - FIOD scoort 6% hoger op teamwerk (collectieve focus: 65%) en is 8% meer gericht op verandering (verandering en innovatie: 43%)
 - KI&S scoort 11% hoger op structuur (risico's & besturing: 63%) en is 6% meer gericht op de externe omgeving (externe oriëntatie: 62%)
- Onderscheidende indicatoren:
 - FIOD scoort op drie van de vier indicatoren het hoogst (moed: 72%, betrokkenheid: 79%, gedeelde overtuigingen: 67%)
 - Toeslagen (moed: 57%, betrokkenheid: 54%) en MKB (inclusie: 56%, gedeelde overtuigingen: 53%) scoren op twee van de vier indicatoren het laagst

Zoals eerder benoemd is de Belastingdienst een grote organisatie met een diversiteit aan processen, taken en opdrachten per directie. Afwijkingen tussen directies op basisindicatoren zijn goed verklaarbaar, gezien de aard van activiteiten per procesdirectie. Zo is FIOD als opsporingsdienst van een ander karakter dan bijvoorbeeld de directies die zijn georganiseerd naar klantsegment. En KI&S richt zich in meerdere mate dan andere directies op de externe omgeving, aangezien zij het eerste aanspreekpunt zijn voor burgers. Deze afwijkingen op basisindicatoren, die verklaarbaar zijn onder andere gezien de aard van activiteiten per procesdirectie, hadden we derhalve in grotere mate verwacht bij meerdere directies.

De lagere scores van Toeslagen op de onderscheidende indicatoren is te verklaren door het effect van de huidige actualiteit rondom de toeslagenaffaire op de respondenten. Zo is er een significant verschil in het resultaat te constateren nadat op 10 januari onverwacht in de media de ontvlechting is aangekondigd onder andere naar aanleiding van de toeslagenaffaire. In de dagen voor deze berichtgeving (8 t/m 10 januari) scoort Toeslagen 60% op 'moed' en 58% op 'gedeelde overtuigingen'. In de weken na de berichtgeving (11 t/m 24 januari) daalt deze score met 7% (moed: 53%; gedeelde overtuigingen: 51%). Een dergelijke daling in scores op de onderscheidende indicatoren is niet in die hoedanigheid gevonden bij andere directies. In sommige gevallen is er een daling van 1% tot 3% te zien. Tevens tonen sommige directies zelfs een positief verschil van 1% – 5% in de periode voor en na de berichtgeving. Een gedetailleerd overzicht van de resultaten per directie is opgenomen in bijlage II.

Met betrekking tot de overige demografische variabelen die zijn uitgevraagd zien we een aantal groepen – en daarmee mogelijk subculturen - die in meerdere mate afwijken van het gemiddelde van de Belastingdienst. Dit zijn:

- Medewerkers met een *leidinggevende functie* scoren met name op onderscheidende indicatoren relatief hoger dan medewerkers zonder leidinggevende functie;
- *Externe medewerkers* tonen afwijkende resultaten ten opzichte van medewerkers met een vaste of tijdelijke aanstelling. Deze groep scoort hoger op structuur (risico's & besturing), is meer gericht op de externe omgeving (externe oriëntatie) en op verandering (verandering & innovatie). Ze scoren relatief hoger op alle onderscheidende indicatoren, behalve Betrokkenheid.
- Medewerkers met een *kort dienstverband* (0-1 jaar) tonen afwijkende resultaten ten opzichte van medewerkers die langer in dienst zijn bij de Belastingdienst. Deze groep scoort hoger op teamwerk (collectieve focus), is meer gericht op de externe omgeving (externe oriëntatie) en op verandering (verandering & innovatie). Ze scoren relatief hoger op alle onderscheidende indicatoren en voornamelijk op Gedeelde overtuigingen.
- *Regio's* tonen ook verschillen in de resultaten. Met name de onderscheidende indicatoren tonen grotere afwijkingen tussen regio's: moed, betrokkenheid en inclusie verschillen 9% tussen de hoogste en laagste score; bij gedeelde overtuigingen is dit 6%. Bij de basisindicatoren er een verschil van 10% bij risico's en besturing; 7% bij externe oriëntatie; en 4% bij collectieve focus en verandering & innovatie. De grootste afwijkingen zijn wel te zien bij de regio's met de laagste responsaantallen (zoals Drenthe, Groningen, Friesland en Flevoland).

Hierbij is het goed te benoemen dat afwijkingen op overige demografische variabelen in de lijn der verwachting liggen. Opgedane ervaring bij eerdere onderzoeken wijst uit dat de bovenstaande doelgroepen (medewerkers met een leidinggevende functie, externe medewerkers en medewerkers met een kort dienstverband) doorgaans positiever of vanuit een ander uitgangspunt

een enquête invullen (door bijvoorbeeld een ander referentiekader, zoals in het geval van externe medewerkers of medewerkers met een kort dienstverband).

Afwijkingen van het gemiddelde, zowel op directieniveau als bij demografische variabelen, worden verder toegelicht in bijlage II.

3.5 Verdieping per indicator

Per CulturePath-indicator volgt hierna meer in detail het resultaat van de nulmeting. Dit betreft de resultaten van de enquête, verdiept en aangevuld met uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek (groepsgesprekken) en de documentenanalyse.

Leeswijzer

Een belangrijke noot bij het lezen van de komende sub-paragrafen: kwantitatieve resultaten uit de enquête zijn tijdens de groepsgesprekken verdiept en geduid door deelnemers. Aanvullende inzichten uit de groepsgesprekken op de bovenstaande scores worden hieronder beschreven.

De output uit de groepsgesprekken is bij de dataverwerking geclusterd naar thema's op basis van de schriftelijke output en onze observaties. De meest voorkomende thema's zijn in dit rapport geïllustreerd middels het presenteren van het beeld van meerdere medewerkers en aan de hand van quotes. Wanneer we spreken over 'sommige' 'meerdere' en 'meeste' deelnemers geven we duiding aan hoe sterk bepaalde onderwerpen in groepsgesprekken aan bod kwamen.

Hierbij maken we expliciet de opmerking dat inzichten verkregen uit de groepsgesprekken de *perceptie en beleving van medewerkers* weergeven, en daarmee niet automatisch een objectieve weergave of feit veronderstellen.

Aanvullingen op de kwantitatieve resultaten bevatten tevens inzichten uit de documentanalyse, die de scores bevestigen dan wel een afwijkend beeld laten zien.

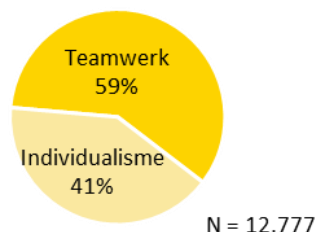
3.5.1 Collectieve Focus

Collectieve focus heeft betrekking op de mate waarin de organisatie in haar bedrijfsvoering nadruk legt op samenwerking en het werken in teams. De nadruk kan zich in meerdere mate richten op teamwerk of op individualisme. Het bestaat uit de sub-indicatoren: samenwerking, kennisdelen en gezamenlijke prestaties.

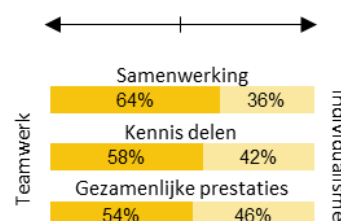
Resultaten uit de enquête

De indicator collectieve focus laat in de meting een lichte tendens richting teamwerk zien (59% teamwerk, tegenover 41% individualisme). Dit geldt voor alle sub-elementen binnen collectieve focus.

ALGEMENE RESULTATEN



RESULTATEN SUB-ELEMENTEN



Figuur 3.9: Gemiddelde scores Collectieve focus

Hierbij vallen de volgende uitkomsten op:

- Inzoomend op het sub-element 'samenwerking' geven respondenten aan dat indien medewerkers in teamverband werken, ze doelgericht samenwerken (74%). Echter, minder dan de helft van de respondenten (48%) vindt dat de organisatie voorzieningen biedt die gemakkelijk en frequent teamwerk en samenwerking mogelijk maakt.
- Ten aanzien van 'kennisdeling', vindt minder dan de helft (41%) van de respondenten dat medewerkers informatie en kennis delen tussen verschillende afdelingen in hun dagelijks werk. 39% van de respondenten vindt dat de organisatie een open communicatieklimaat stimuleert. En iets meer dan de helft (59%) geeft aan dat de organisatie de benodigde middelen biedt om ervoor te zorgen dat informatie/kennis voor iedereen toegankelijk is.
- Met betrekking tot 'gezamenlijke prestaties' zijn medewerkers collegiaal en steunen elkaar (78%). Terwijl slechts 30% van de medewerkers meer waarde hecht aan hoe hun werk bijdraagt aan teamprestaties dan aan individuele prestaties. Daarnaast wordt maar 17% beloofd voor teamprestaties.

Aanvullingen uit kwalitatieve onderzoeksresultaten en documentanalyse

Samenwerking

Vooraf bij de groepsgesprekken van CD & SSO, Douane, IV, MKB en Toeslagen is het thema samenwerken veel aan bod gekomen. Tijdens groepsgesprekken is er veel discussie over het *niveau van samenwerking*, waarbij de ervaringen verschillen. Over het algemeen is er een grote wil om samen te werken. Er is meermalen genoemd door deelnemers dat zij erg te spreken zijn over de samenwerking *binnen hun team*. Dit sluit aan bij de resultaten van het medewerkersonderzoek (MO) over samenwerken; "samen werk gedaan krijgen" (score 7,6) en "goede samenwerking met collega's" (score 8,0).³⁸

Anderzijds geven deelnemers aan dat er vaak "onduidelijkheid over te halen doelen op teamniveau" is. Dit heeft een wisselwerking op de elementen 'kennisdeling' en 'gezamenlijke prestaties'. Het zorgt er voor dat *teamprestaties* niet altijd zichtbaar zijn. Deelnemers geven aan dat in eilanden wordt gewerkt. Kennis blijft daarbij vaak binnen het team en wordt niet daarbuiten gedeeld. Medewerkers weten elkaar buiten teams minder te vinden door de complexiteit van de organisatie. Ook geven sommige deelnemers aan dat ze alles zelf uit moeten zoeken en weinig ondersteuning ervaren. In de groepsgesprekken bij Particulieren, KI&S, GO en FIOD kwam het niveau van samenwerken minder aan bod.

Inzichten uit het MO³⁹ geven in aanvulling de volgende inzichten en conclusies: de organisatie is "georganiseerd in eilanden met eigen belangen en doelen" en er is "weinig/nauwelijks verbinding en communicatie tussen directies / afdelingen". Ook wordt de rol van de leidinggevende genoemd; "vooral de ervaren steun en waardering valt op" maar kan verbeteren op het gebied van sturing geven ("direct leidinggevende zorgt voor goede samenwerking": score 6.4).

In de documentanalyse constateert het onderzoeksteam nog een laatste punt ten aanzien van samenwerking, ook al heeft het onderhavige onderzoek zich gericht op een kleine doelgroep (33 interviews verdeeld over het Kerndepartement (10) en de Belastingdienst (23)): "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 het maken van verbinding (elkaar daadwerkelijk opzoeken en met elkaar in gesprek zijn)."⁴⁰ De inzichten uit het ADR rapport geven

³⁸ Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

³⁹ Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

⁴⁰ Ministerie van Financiën (2019). *Onderzoeksrapport ongeschreven regels*. Den Haag: Ministerie van Financiën

aan dat er ook verbetering wenselijk is in de samenwerking en onderlinge verbinding tussen de Belastingdienst en het Kerndepartement.

Een ander thema dat deelnemers aangeven in de groepsgesprekken is dat er gemengde gevoelens zijn over de *voorzieningen en faciliteiten die binnen de organisatie aanwezig zijn om de samenwerking te bevorderen*. Een minderheid ervaart goede voorzieningen (zoals op het gebied van ICT, flexwerken en samenwerking) die altijd bereikbaar zijn. Echter, geeft een grotere groep aan dat er wel voorzieningen zijn, maar dat deze niet altijd voldoen aan de behoefte. Zo is het aanbod te groot en creëert de veelheid aan systemen en applicaties verwarring. Deelnemers geven aan dat bepaalde systemen verouderd zijn of onvoldoende op elkaar aansluiten, wat meer werk of vertraging in het werk kan opleveren. Daarnaast vinden deelnemers dat de werkplekken de mate van samenwerking vaak beperken. Deelnemers werken op verschillende locaties, waarbij sommige deelnemers worden gestimuleerd om thuis te werken. Er zijn te weinig ruimtes voor overleg of om in stilte te kunnen werken. Ook voor leidinggevenden is het soms lastig om het team aan te sturen op afstand. Verbeteringen in ICT voorzieningen kwam voornamelijk bij MKB en GO veelvuldig in de gesprekken terug, en voor MKB specifiek de kantoortuinen.

De documentanalyse bevestigt dit beeld: "Activiteit Gerelateerd Huisvesten (AGH) leidt ook tot een extra belasting van de medewerkers. De sociale binding staat onder druk, medewerkers voelen zich meer geïsoleerd van het werk en collega's. Ongestoord en geconcentreerd kunnen werken is essentieel voor veel van de huidige werkzaamheden. Door AGH ontbreken deze essentiële randvoorwaarden en hebben veel medewerkers moeite om zich te concentreren door alle afleidingen om hen heen. Ook dit leidt tot energie-en kwaliteitsverlies in het werk en kan leiden tot langdurige stressklachten."⁴¹

Kennisdeling

De manier van *interactie tussen verschillende groepen* binnen de organisatie in de vorm van communicatie wordt vaak benoemd bij het thema kennisdeling. Dit heeft invloed op de mate waarin verbinding, samenwerking en kennisdeling wordt beleefd. Voorbeelden die het meest genoemd zijn in de groepsgesprekken volgen hieronder.

De *intranetpagina* (Belastingdienst.Vandaag) wordt veel gebruikt als middel om te communiceren en bevat actuele informatie. De reacties van medewerkers op berichten op intranet zijn vaak echter erg negatief en ongenueanceerd. Niet alle deelnemers aan de groepsgesprekken identificeren zich hiermee. Deelnemers geven aan dat hier aandacht voor moet worden gevraagd (dit is voornamelijk genoemd in de gesprekken bij CAP en CD & SSO).

Ondanks intranet als veelgebruikt communicatiemiddel, vaak aangevuld met communicatie die via de verschillende managementlagen de medewerkers bereikt, geven deelnemers in de groepsgesprekken aan dat zij *tijdige en transparante communicatie vanuit de top / leiding* missen. Deelnemers hebben behoefte aan meer en duidelijke argumentatie en toelichting voor gemaakte keuzes, meer aandacht voor het creëren van draagvlak bij de werkvloer en proactieve opvolging. Hierbij is bij de meeste directies benoemd dat er *beter naar de werkvloer geluisterd* moet worden.

Als het gaat over *kennisdeling (interactie) tussen verschillende niveaus in de organisatie* zijn de meningen over de directies verdeeld. We doelen hier op de interactie tussen ambtelijke leiding, directeuren, afdelingshoofden, teamleiders en medewerkers – de managementlagen zoals geïmplementeerd bij de topstructuur. Volgens sommige deelnemers zijn verschillende managementlagen zichtbaar en toegankelijk. De meerderheid ervaart echter een sterke top-down (en hiërarchische) benadering en heeft hierdoor het gevoel passieve ontvanger te zijn van informatie. Het aandachtspunt wat hierbij meermaals is genoemd, is de tendens dat mensen onvoldoende ruimte ervaren voor open communicatie. Ervaringen (of verhalen) uit het verleden spelen hierin een rol en vormen een barrière bij de bottom-up communicatie. Deelnemers geven aan: "Het heeft toch geen zin. Het wordt niet gehoord." Er wordt ook opgemerkt dat "veel informatie blijft hangen op de lagere niveaus" en de top niet bereikt, of dat genomen beslissingen vanuit de top onvoldoende worden toegelicht door het middenmanagement.

⁴¹ Belastingdienst (2017). *Zeven weten meer dan één. Signaleren vanuit een meervoudig perspectief*. Den Haag: Belastingdienst.

Gezamenlijke prestaties

Ten aanzien van gezamenlijke prestaties is *collegialiteit* een thema bij de groepsgesprekken dat veel genoemd is. Het overgrote deel van de deelnemers is zeer te spreken over de collegialiteit van collega's. Er is een grote bereidheid om elkaar te helpen, zowel op werk- als privégebied. Voornamelijk deelnemers aan de groepsgesprekken bij Cd, CD & SSO, CAP, Douane, IV, MKB en Particulieren gaven aan trots te zijn op collega's in de algemene zin, de onderlinge steun, de hechte band en de mate van collegialiteit. Echter geven diverse deelnemers ook aan dat er niet altijd sprake is van prettige omgangsvormen en dat er soms wordt genegeerd, geroddeld en gepest. Dit is bijvoorbeeld genoemd in de gesprekken bij IV, MKB, Particulieren en Toeslagen. Deze beleving sluit aan bij resultaten uit het MO: "medewerkers voelen zich in toenemende mate genegeerd / onheus bejegend"⁴².

Over collegialiteit en een 'open voice' cultuur komt in de documentanalyse daarnaast het volgende naar voren: "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." Dit heeft als positief effect dat managers elkaar helpen en steunen. Als negatief effect dat zaken wel worden besproken met collega's maar dat men elkaar niet aanspreekt.⁴³

Een ander thema dat genoemd is bij de groepsgesprekken is '*belonen op teamniveau*'. Het beeld van deelnemers is dat dit nauwelijks voorkomt (dit is voornamelijk genoemd in de gesprekken bij Douane, IV, MKB en Toeslagen). Het beleid binnen de organisatie is gericht op belonen op individueel niveau, niet op teamniveau. Diverse deelnemers geven echter aan dat individuele beloningen ook niet vaak worden toegekend. Een reden die hiervoor wordt gegeven is dat management weinig zicht heeft op wat iedereen doet en dat prestaties niet inzichtelijk zijn. Ook wordt gedeeld dat medewerkers niet op hun functioneren worden aangesproken en dit geen impact heeft op hun beoordeling. Daarnaast zijn vaak de teamdoelstellingen onvoldoende duidelijk – medewerkers werken voor zich. Deelnemers geven daarbij aan zich onvoldoende gewaardeerd en gestimuleerd te voelen om samen te werken. Ter illustratie: "Beloning is niet congruent met de wens en het gevoel dat we graag samenwerken."

Reflectie

Over het algemeen vinden medewerkers bij de Belastingdienst samenwerking belangrijk en zijn zij trots op collega's en de teams waar zij deel van uitmaken. De meting laat een hoge score zien op de onderwerpen 'collegiaal zijn', elkaar steunen en in teamverband doelgericht samenwerken binnen de eigen eenheden.

Doelstellingen op teamniveau zijn echter vaak niet helder en teamwerk wordt in de beleving van medewerkers in onvoldoende mate beloond of gefaciliteerd. Het belonen of faciliteren van teamwerk is echter cruciaal voor teamperformance, waarbij gezamenlijk behaalde successen worden gevierd en teamleden erkenning krijgen voor unieke kwaliteiten en significante inbreng die bijdragen aan het verder brengen van de gezamenlijke taak van het team.⁴⁴

Ook lijkt er in mindere mate verbinding, samenwerking en kennisdeling tussen teams en directies – dit wordt ook wel het werken in eilanden genoemd. Het is echter van belang om een samenwerkende basis te hebben binnen de organisatie als geheel – en tussen teams – om de effectiviteit van teams zelf te maximaliseren.⁴⁵

⁴² Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

⁴³ Ministerie van Financiën (2019). *Onderzoeksrapport ongeschreven regels*. Den Haag: Ministerie van Financiën

⁴⁴ Li, N., Zheng, X., Harris, T. B., Liu, X., & Kirkman, B. L. (2016). Recognizing "me" benefits "we": Investigating the positive spillover effects of formal individual recognition in teams. *Journal of Applied Psychology, 101*(7), 925-939.

⁴⁵ Gratton, L., & Erickson, T. J. (2007). Eight ways to build collaborative teams. *Harvard business review, 85*(11), 100-109

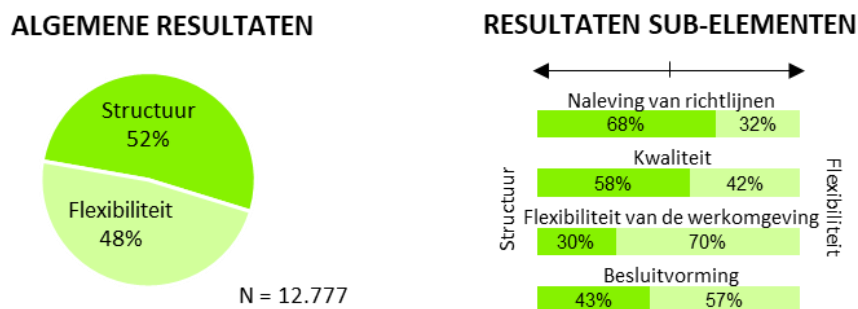
Een laatste punt ter reflectie is dat communicatie in de beleving van medewerkers voornamelijk top-down lijkt plaats te vinden. Medewerkers voelen zich niet gehoord. Symmetrie in communicatie kan leiden tot onder andere meer vertrouwen, betrokkenheid en tevredenheid bij medewerkers,⁴⁶ wat impliceert dat luisteren naar en anticiperen op de input van de werkvloer zeker van waarde kan zijn.

3.5.2 Risico's & Besturing

Risico's en besturing geeft aan in hoeverre de organisatie in haar bedrijfsvoering de nadruk legt op het naleven en uitvoeren van richtlijnen, kwaliteit en structuur. De nadruk kan zich in meerdere mate richten op structuur of op flexibiliteit. Het bestaat uit de sub-indicatoren: naleving van richtlijnen, kwaliteit, flexibiliteit van de werkomgeving en besluitvorming.

Resultaten uit de enquête

Er is een heel lichte tendens richting structuur (52%). Hierbij valt wel op dat per sub-element een andere tendens te zien is: 'besluitvorming' en 'flexibiliteit van de werkomgeving' neigen sterker richting flexibiliteit, terwijl 'naleving van de richtlijnen' en 'kwaliteit' meer richting structuur neigen.



Figuur 3.10: Gemiddelde scores Risico's & besturing

Hierbij vallen de volgende uitkomsten op:

- 77% van de respondenten geven aan dat het volgen van gevestigde regels, richtlijnen en voorschriften hoge prioriteit krijgen binnen de werkomgeving. Daarnaast geeft 78% van de respondenten aan dat medewerkers vertrouwen op de gevestigde regels en procedures om hun werk uit te voeren en onnodige risico's te vermijden. De respondenten geven echter relatief minder (57%) vaak aan dat de organisatie de medewerkers de juiste kennis en middelen biedt om richtlijnen en risico's te beheersen.
- 56% van de respondenten geeft aan dat binnen hun werkomgeving kwaliteit van het werk belangrijker is dan de snelheid en/of kosten van het werk. 31% van de respondenten geeft aan dat kosten en/of snelheid van het werk belangrijker zijn dan het bereiken van kwaliteit.
- Minder dan de helft (43%) van de respondenten vindt dat de organisatie geschikte processen en maatstaven hanteert om de kwaliteit van werk, producten en diensten te garanderen.
- Er is een hoge mate van flexibiliteit binnen de werkomgeving. Respondenten geven aan dat de organisatie veel vrijheid biedt wat betreft wanneer en hoe werk wordt uitgevoerd, zolang het maar goed en volgens planning wordt gedaan (77%). Het merendeel (73%) van de

⁴⁶ Park, S. H., Kim, J. N., & Krishna, A. (2014). Bottom-up building of an innovative organization: Motivating employee intrapreneurship and scouting and their strategic value. *Management Communication Quarterly*, 28(4), 531-560.

respondenten vindt dat medewerkers succesvol kunnen zijn, ook wanneer ze gebruik maken van flexibele werkmogelijkheden.

- Met betrekking tot besluitvorming:
 - 47% van de respondenten geeft aan dat de leiding de besluitvormingscapaciteit vertrouwt van de medewerkers die het meest met de kwestie te maken hebben, ongeacht hun rol of niveau
 - 45% vindt dat medewerkers binnen hun werkomgeving de vrijheid hebben om beslissingen te nemen en uit te voeren zonder dat ze daarvoor toestemming hoeven te vragen
 - 53% van de respondenten geeft aan dat medewerkers binnen hun werkomgeving snel beslissingen kunnen nemen wanneer dit nodig is

Aanvullingen uit kwalitatieve onderzoeksresultaten en documentanalyse

Naleving van richtlijnen

Deelnemers geven in de groepsgesprekken aan dat zij in de praktijk niet altijd beschikken over de benodigde *processen en werkinstructies* bij het uitvoeren van werkzaamheden. De processen die er zijn, zijn niet altijd actueel, stimuleren niet altijd kwaliteit, en zijn niet altijd voldoende goed beschreven, dan wel vindbaar. Deelnemers geven als voorbeeld aan: "We lopen te vaak achter de feiten aan met werkpakketten die niet goed geregeld zijn en brandjes blussen."

Er is verdeeldheid bij deelnemers over in hoeverre de juiste kennis en middelen aanwezig zijn om *risico's te beheersen*. Enerzijds is het beeld dat de juiste kennis aanwezig is, maar de middelen in onvoldoende mate. Anderzijds is het beeld dat de middelen wel aanwezig zijn, maar dat de kennis de organisatie verlaat. Over het algemeen ervaren deelnemers dat er weinig aandacht is voor risico's. Deze worden niet regelmatig geanalyseerd. Daarnaast worden ze soms niet meer gezien als risico, maar als status quo. Ter illustratie: "Risico's blijven ongewijzigd. Eenmaal opgesteld gaan ze jaren mee." En: "Problemen worden niet meer als zodanig herkend. Het is gewoon geworden." Dat resulteert er ook in dat er niet altijd op risico's wordt geacteerd. Deelnemers geven hierbij het volgende aan: "Rode vlaggen in project rapportages leiden niet zichtbaar tot acties van management." Ook worden er enkele opmerkingen gemaakt dat medewerkers met een langer dienstverband "het allemaal wel prima vinden".

Inzichten uit de documentanalyse geven tevens aan dat de kwaliteit van managementinformatie en risicomanagement nog steeds een prioriteit is voor de organisatie: "Aanbevelingen van EY richten zich op het verbeteren van sturing en de kwaliteit van de managementinformatie, de resultaatgerichtheid en het verbeteren van de procesbeheersing. Deze managementinformatie is binnen de Belastingdienst onvoldoende op orde waardoor managers binnen de Belastingdienst onvoldoende in staat zijn om goed te kunnen sturen. Daarop moet de Belastingdienst een inhaalslag maken. Eind 2019 bleek dat er een intensievere aanpak nodig was omdat de Belastingdienst hiertoe onvoldoende in staat bleek.

Actief risicomanagement is eveneens essentieel voor een goed functionerende organisatie. Tijdige signalering en erkenning van risico's helpen om deze vervolgens te beheersen. Daarom is risicomanagement onderdeel van het programma dat in 2019 is ingezet. Dit vraagt naast kennis van risicomanagement ook om een andere sturing. Duidelijkheid over het strategische doel van de Belastingdienst en de vertaling hiervan naar doelen binnen de organisatie, is onontbeerlijk. Vervolgens moet worden geïnvesteerd in bewustwording van risico's en de beheersing daarvan binnen de organisatie. In de beoogde cultuur vertalen we signalen vanaf de werkvloer in actief risicomanagement, waardoor de organisatie haar doelen kan behalen."⁴⁷

Kwaliteit

Deelnemers geven in het kader van kwaliteit meermalen aan dat er meer focus moet komen op *kwalitatieve output, niet alleen op kwantiteit*. Dit thema is voornamelijk genoemd in de

⁴⁷ Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 607.

gesprekken bij CD & SSO, CAP, Douane, KI&S, MKB en Particulieren. Tijdens groepsgesprekken geven de deelnemers aan dat er voornamelijk gestuurd wordt op aantallen. "Bij ons is productie belangrijk. Kwaliteit wordt niet naar gekeken." Dit wordt vaak benoemd als een 'vinkjes cultuur' die men momenteel ervaart. Hierbij is de beleving dat leidinggevendenden (teamleiders en afdelingshoofden) voornamelijk zijn gericht zijn op het proces en aantallen, terwijl medewerkers benoemen meer sturing te willen hebben op inhoud en kwaliteit. Een voorbeeld: "We krijgen opdracht om per jaar x-aantal aangiften te doen. Alleen snelheid telt voor beoordeling."

Daartegenover gaven deelnemers in de gesprekken bij Toeslagen aan dat de focus op kwaliteit wel groter is geworden. In de gesprekken bij GO gaven deelnemers daarnaast aan dat zaken die niet perse met het werk zelf te maken hebben (zoals checklijsten en procedures) minder waarde toevoegen aan de kwaliteit en als inefficiënt worden gezien. Structuren en processen worden soms belangrijker gevonden dan het doel waarvoor ze zijn ontworpen.

Aanvullende context vanuit de documentanalyse geeft het volgende aan: "Medewerkers ervaren dat zij niet meer mogen gaan voor kwaliteit, maar moeten gaan voor de cijfers en dat geeft spanning met de leidinggevende. Zeker voor die leidinggevende die onvoldoende inhoudelijk proceskennis heeft."⁴⁸

Sommige deelnemers vragen zich daarnaast af of de huidige KPI's de juiste zijn. Een voorbeeld hiervan in de groepsgesprekken is sturing op afhandeltijd (AT) van medewerkers bij KI&S. Volgens deelnemers aan het groepsgesprek zou de maatstaf idealiter de afhandeltijd van de klant moeten zijn. Ter illustratie wordt genoemd: "Resultaat medewerker belangrijker dan klanttevredenheid". Door de huidige KPI richten medewerkers zich op een zo kort mogelijk contact met burgers en bedrijven. Dit heeft doorverwijzing naar andere collega's als gevolg, waardoor burgers en bedrijven telkens opnieuw hun verhaal moeten doen en meer tijd kwijt zijn om de vraag opgelost te krijgen. In de groepsgesprekken bij GO geven deelnemers aan dat KPI's voornamelijk een procesmatige focus hebben, en onvoldoende inhoudelijk gericht.

Een deel van de deelnemers aan de groepsgesprekken is daarnaast van mening dat de teamleiders die geen fiscale en / of juridische achtergrond of kennis hebben, hen ook niet kunnen beoordelen op de inhoud.

Deelnemers aan de groepsgesprekken zijn zich terdege bewust dat de Belastingdienst een uitvoerende organisatie is, waarbij enkel de focus op kwaliteit niet realistisch is. Er is een behoefte aan sturing op de balans tussen kwantiteit en kwaliteit. De inzet van vaktechnische aanspreekpunten (VTA's) wordt als voorbeeld genoemd om de kwaliteit van de uitvoering te waarborgen.

Flexibiliteit van de werkomgeving

Over het algemeen wordt door deelnemers een hoge mate van flexibiliteit binnen de organisatie ervaren in de uitvoering van werkzaamheden. Het merendeel van de deelnemers geeft ook aan deze flexibiliteit als wenselijk te ervaren en behoefte te hebben aan autonomie en professionele ruimte in het uitvoeren van werkzaamheden, zonder teveel regels.

Anderzijds wordt door sommige deelnemers ook het signaal afgegeven dat er in bepaalde gevallen juist meer behoefte is aan sturing, richting en kaders vanuit leiderschap op specifieke thema's. Zoals: "Sinds we Agile zijn gaan werken kijken we niet of onvoldoende naar richtlijnen en kaders."

Besluitvorming

Er is een gemengd beeld bij deelnemers over de mate waarin zij de vrijheid en het vertrouwen van leidinggevendenden ervaren om zelf beslissingen te nemen. We zien een variatie van deelnemers die veel vrijheid ervaren en beslissingen kunnen nemen (binnen kaders en het eigen team) zonder hierop afgerekend te worden. Tevens is er een groep deelnemers die aangeeft angst te ervaren voor risico's en vaak toestemming moet vragen en dan soms ook nog langs diverse personen te

⁴⁸ Belastingdienst (2017). *Zeven weten meer dan één. Signaleren vanuit een meervoudig perspectief*. Den Haag: Belastingdienst.

moeten voordat er een besluit genomen wordt. Bij een vraag worden sommige collega's meerdere keren doorverwezen met de reactie "daar ben ik niet van".

Aanvullende context vanuit de documentanalyse geeft het volgende aan: "Je moet met veel mensen afstemmen voor er een besluit wordt genomen" en "Het afstemmingsproces kost veel capaciteit, wat volgens de managers van de Belastingdienst ten koste gaat van inzetbaarheid op andere gebieden."⁴⁹

Reflectie

Bij het uitvoeren van werkzaamheden moeten richtlijnen worden gevolgd die vastliggen in wet- en regelgeving. Dit wordt onderbouwd door de resultaten uit de meting die laten zien dat structuur (net) iets meer nadruk krijgt dan flexibiliteit. De meting laat zien dat het volgen van gevestigde regels, richtlijnen en voorschriften hoge prioriteit krijgt en medewerkers in hun dagelijks werk op de regels en procedures vertrouwen. Ook ervaren medewerkers flexibele werkmogelijkheden.

De vertaling van wet- en regelgeving in heldere kaders met zinvolle en –dus- geaccepteerde KPI's waarbinnen medewerkers regelruimte c.q. autonomie ervaren, is echter nadrukkelijk voor verbetering vatbaar. De juiste balans tussen kwantiteit en kwaliteit is duidelijk nog niet gevonden.

We zijn behartigenswaardige ideeën tegengekomen om hier verbetering in aan te brengen. Bijvoorbeeld het bestrijden van 'risico-gewinning' (rode vlaggen vragen om actie), 'afhandelingstijd per burger/klant' als KPI (waarbij snelheid alleen nooit doorslaggevend mag zijn) en het doorgaan met / intensiveren van inhoudelijke begeleiding van vaktechnische specialisten. Daarnaast is het verbeteren van de kwaliteit van managementinformatie en risicomanagement reeds een prioriteit voor de organisatie en krijgt dit ook aandacht in actuele programma's en initiatieven.

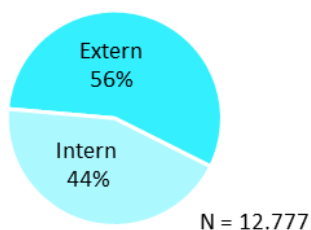
3.5.3 Externe Oriëntatie

Externe oriëntatie betreft de mate waarin de organisatie in haar bedrijfsvoering nadruk legt op burgers, bedrijven en de externe omgeving. Voor sommige organisaties wordt succes in hoge mate bepaald door een sterke interne focus terwijl voor andere organisaties succes in sterkere mate van interactie of concurrentie met externen afhangt. Deze dimensie bestaat uit de volgende sub-indicatoren: klantgerichtheid, focus op soortgelijke instellingen en resultaatgerichtheid.

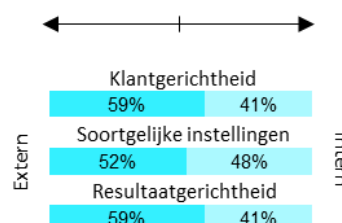
Resultaten uit de enquête

Er is een tendens richting externe oriëntatie (56%), dit geldt voor alle sub-elementen.

ALGEMENE RESULTATEN



RESULTATEN SUB-ELEMENTEN



Figuur 3.11: Gemiddelde scores Externe oriëntatie

⁴⁹ Ministerie van Financiën (2019). *Onderzoeksrapport ongeschreven regels*. Den Haag: Ministerie van Financiën

Hierbij vallen de volgende uitkomsten op:

Klantgerichtheid:

- Meer dan de helft (53%) van de respondenten geeft aan dat het voldoen aan de behoefte van de burgers, bedrijven en klanten een topprioriteit is in deze organisatie. 47% van de respondenten antwoordt op deze stelling met 'soms', 'zelden' of 'nooit'.
- Minder dan de helft (43%) van de respondenten geeft aan continu bezig te zijn met de impact van hun handelen op de tevredenheid van burgers, bedrijven en klanten. 57% van de respondenten antwoordt op deze stellingen met 'soms', 'zelden' of 'nooit'.

Focus op soortgelijke instellingen:

- 13% van de respondenten vindt het belangrijk om in de top 3 beste werkgevers binnen de Rijksoverheid te staan.
- 45% van de respondenten geeft aan binnen hun werkomgeving hard te werken aan het onderscheiden van de organisatie.

Resultaatgerichtheid:

- 50% van de respondenten geeft aan dat de organisatie het snel en efficiënt leveren van resultaten benadrukt.
- 60% van de respondenten vindt dat medewerkers binnen hun werkomgeving verantwoordelijk worden gehouden voor het behalen van resultaten.
- 44% van de respondenten vindt dat medewerkers binnen hun werkomgeving competitief en resultaatgericht zijn ingesteld. Daarnaast geeft 35% van de respondenten aan dat medewerkers worden geacht zichzelf ambitieuze doelen te stellen en te behalen.

Aanvullingen uit kwalitatieve onderzoeksresultaten en documentanalyse

Klantgerichtheid

In een groot aantal groepsgesprekken is *de menselijke maat in relatie tot verscherping van wet- en regelgeving* benoemd onder het thema klantgerichtheid. Deelnemers geven aan dat door de verscherping van wet- en regelgeving het steeds lastiger wordt om de menselijke maat toe te passen en ervaren op dit vlak weinig begeleiding. Dit is voornamelijk aan bod gekomen in de gesprekken bij CD & SSO, CAP, KI&S, MKB en Particulieren. Sommige deelnemers geven daarnaast aan meer vrijheid te ervaren om aan de menselijke maat te kunnen voldoen dan voorheen (Toeslagen). Daarnaast geven deelnemers aan dat er ook weinig ruimte voor de menselijke maat wordt ervaren in de (verschillende) systemen, procedures en formulieren (CAP, MKB, GO). Tevens geven deelnemers aan dat het contact met de klant en collega's onderling vergroot moet worden, waarbij medewerkers goed benaderbaar en vindbaar moeten zijn om de klant te helpen (MKB). In de groepsgesprekken bij Douane en FIOD is de menselijke maat in mindere mate besproken.

Ten aanzien van klantgerichtheid is ook de associatie met *klanttevredenheid* veel gemaakt tijdens de groepsgesprekken. Tijdens de groepsgesprekken zijn hierin drie groepen te onderscheiden. Bij de ene groep speelt klanttevredenheid een erg belangrijke rol, zoals bij KI&S. Zij hebben immers direct contact met de burger en beantwoorden vragen. Sommige teams gebruiken een klanttevredenheidsmonitor. Een tweede groep staat verder van de burgers en bedrijven af en voelt hier minder invloed op te hebben – zij zijn meer gericht op het tevredenstellen van de interne klant en/of het behalen van aantallen (zoals de concern- en kaderstellende directies). Tot slot ziet een derde groep zijn taak als toezichthouden, heffen en/of controleren (bijvoorbeeld Douane en FIOD). Hierbij is het belangrijker dat dingen correct gebeuren en kan het zijn dat de burger of het bedrijf minder tevreden is over de uitkomst daarvan: "Het echte doel is juist toezicht houden." Daarbij wordt door deelnemers aangegeven dat dit niet betekent dat zij hun werk niet goed doen.

Focus op soortgelijke instellingen

Deelnemers geven aan dat er weinig aandacht wordt besteed aan het *onderscheiden van de organisatie*. Medewerkers zijn doorgaans meer bezig met het tevredenstellen van de (interne)

klant, het behalen van resultaten voor het eigen team, proces of kantoor, of het onderscheiden van de eigen directie (in plaats van de organisatie als geheel). Bij de meeste deelnemers wordt het 'in de top 3 beste werkgevers staan' ook niet altijd als noodzaak gezien. Er zijn wisselende beelden bij deelnemers of de organisatie zich moet willen onderscheiden; er zijn deelnemers die aangeven dat dit te weinig gebeurt en hier te weinig aandacht voor is, terwijl anderen zich afvragen waarom dit nodig is. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de organisatie binnen Nederland uniek is, deelnemers vragen zich af ten opzichte van wat en wie de organisatie zich moeten onderscheiden. Daarnaast vinden deelnemers dat het onderscheiden van de organisatie van nature gebeurt wanneer zij hun werk goed doen en werken vanuit de gemeenschappelijke / maatschappelijke verantwoordelijkheid. Tenslotte, zijn er ook deelnemers die aangeven dat leidinggevendenden meer aandacht hebben voor het onderscheiden van de organisatie en dit minder leeft of voorkomt bij de werkvloer.

Resultaatgerichtheid

Deelnemers geven tijdens de groepsgesprekken aan dat medewerkers over het algemeen geen of weinig ambitieuze doelen stellen. De voornaamste reden die men hiervoor geeft, is dat er hoge (productie)doelen van bovenaf worden gesteld en dat dit vaak weinig ruimte overlaat voor eigen doelen. Daarnaast geven deelnemers aan dat er wel doelen gesteld kunnen worden, maar dat medewerkers vaak niet kiezen voor ambitieuze doelen. Er is geen sanctie als de doelen niet ambitieus zijn, en een beloning ontbreekt voor het behalen van doelen. Dit leidt tot "vrijheid blijheid van medewerkers." Tevens wordt aangegeven dat niet iedereen verantwoordelijk gehouden wordt voor (het uitblijven van) acties.

Er was redelijke overeenstemming dat het niet wenselijk is dat medewerkers competitief zijn. Medewerkers gaan liever voor een goede samenwerking om tot goed resultaten te komen. "Resultaatgericht wordt niet altijd bereikt met competitie onderling. Goede samenwerking is beter." Daarnaast zien deelnemers het nut niet om een andere reden. "Het salaris komt toch wel binnen, waarom zou je je druk maken?"

Reflectie

Zoals gesteld, hangt de –gewenste– mate van externe oriëntatie af van het type dienstverlening. Voor de Belastingdienst als geheel geldt dat meer dan de helft van de respondenten aangeeft het voldoen aan de behoefte van de burgers, bedrijven en klanten als een topprioriteit te zien, terwijl minder dan de helft aangeeft daar continu mee bezig te zijn. Deze kloof tussen wenselijkheid en werkelijkheid lijkt ons cruciaal. Net als de constatering dat (ambitieuze) doelen niet worden benut als instrument om mensen te motiveren; eerder in tegendeel doordat deze door de top of leidinggevendenden worden opgelegd en doordat consequenties (positief of negatief) van het (niet) halen van doelen ontbreken.

3.5.4 Verandering & Innovatie

Verandering en innovatie geeft aan in hoeverre de organisatie in haar bedrijfsvoering nadruk legt op het omarmen van onduidelijkheid, leren en risico's om daarmee verbetering en vernieuwing te stimuleren of juist stabiliteit te prefereren. Een neiging tot flexibiliteit helpt een organisatie om zich snel aan te passen aan externe en interne veranderingen, terwijl een neiging tot stabiliteit duidt op een overwogen en methodische aanpak om op veranderingen te reageren. Deze dimensie bestaat uit de sub-indicatoren: behendigheid, innovatie, risicobewustzijn en organisatieleren.

Resultaten uit de enquête

De indicator verandering & innovatie toont een lichte tendens richting stabiliteit (51%). Hierbij zijn de sub-elementen 'behendigheid', 'innovatie' en 'risico bewustzijn' meer gericht op stabiliteit, terwijl 'organisatieleren' meer is gericht op verandering.



Figuur 3.12: Gemiddelde scores Verandering & innovatie

Verder vallen de volgende uitkomsten op:

- Ten aanzien van 'behendigheid' vindt een minderheid (25%) dat de organisatie de benodigde middelen en vaardigheden heeft om zich aan te passen aan veranderende eisen en omstandigheden. Daarnaast geeft 23% van de respondenten aan dat leidinggevenden binnen de organisatie in staat zijn om snel van richting te veranderen bij nieuwe ontwikkelingen en medewerkers hierbij sturing te geven.
- Inzoomend op 'innovatie' vindt 49% van de respondenten dat medewerkers in het dagelijks werk streven naar het ontwikkelen van nieuwe en betere manieren om dingen te doen, maar dat de organisatie dit in mindere mate (15%) erkent of beloont. Daarnaast vindt 10% van de respondenten dat de organisatie middelen inzet om veelbelovende ideeën snel verder te ontwikkelen.
- Met betrekking tot 'risicobewustzijn' geeft 16% van de respondenten aan dat medewerkers binnen hun werkomgeving weloverwogen risico's nemen om nieuwe ideeën en innovatie te bevorderen. Medewerkers worden volgens respondenten ook zelden (8%) beloont voor het aangrijpen van mogelijk risicovolle kansen. Daarnaast vindt een minderheid (32%) van respondenten dat fouten die worden gemaakt bij het streven naar nieuwe oplossingen worden geaccepteerd als onderdeel van het creatieve proces.
- Ten aanzien van 'organisatieleren' streeft de meerderheid (61%) in het dagelijks werk ernaar om hun kennis voortdurend te ontwikkelen en deze kennis toe te passen in hun werk, maar dat de organisatie dit in mindere mate (18%) erkent of beloont.

Aanvullingen uit kwalitatieve onderzoeksresultaten en documentanalyse

Behendigheid

Deelnemers geven op dit thema terug dat ze als gevolg van alle reorganisaties en veranderingen binnen de organisatie moe zijn. Deelnemers geven aan behoefte te hebben aan een lange termijn koers en consistent beleid waar veranderingen en initiatieven worden afgemaakt, in plaats van ad hoc koerswijzigingen (gedreven vanuit de politiek-bestuurlijke context of incidenten). Dit is voornamelijk genoemd in de gesprekken bij K&O, CAP, Douane, IV, KI&S en Toeslagen. Ook is de samenhang tussen veranderingen voor hen onduidelijk. Sommigen zeggen letterlijk "verandermoe" te zijn, want "er wordt toch niet geluisterd". Uitkomsten uit het MO sluiten hierbij aan met de volgende verbeterpotentie: "bepaal koers en creëer rust vanuit meer structurele en heldere toekomstvisie".⁵⁰

⁵⁰ Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

Dit komt overeen met het beeld uit de documentanalyse: "Op dit moment zijn er veel veranderingen binnen de dienst, complexe veranderingen die elkaar ook nog eens in een hoog tempo opvolgen en die veelal door externe factoren ingegeven zijn. Voor veel medewerkers is het niet meer goed te volgen met welk doel en verwacht resultaat de veranderingen (in structuur, werkwijze, werkplekken, effecten vertrekregeling en wijzigingen in teamleiders) zijn ingestoken."⁵¹

Innovatie

Veel medewerkers hebben *de wil om zaken positief te veranderen*. Medewerkers voelen dat *innovatie echter vaak wordt beperkt* door onder andere (niet uitsluitend) formele procedures, niet luisteren naar goede ideeën, het type leidinggevende, traagheid, te veel hiërarchische lagen, gebrek aan opvolging of gebrek aan de wil om te veranderen. Dit is voornamelijk genoemd in de gesprekken bij Douane, FIOD, GO en KI&S. Veel medewerkers lopen aan tegen uitspraken als: "Wij doen dit altijd al zo." Wat veel wordt benoemd is dat de meeste medewerkers 'gewoon' bezig zijn met het volgen van de richtlijnen. Daarbij wordt soms de vraag gesteld of de Belastingdienst wel zou moeten innoveren, gezien de aard van het werk. Overigens wordt aangegeven dat het voornamelijk langer zittende collega's zijn "die verandering niet zien zitten" en tevreden zijn met de status quo. In de gesprekken wordt vaak genoemd dat medewerkers met een lang dienstverband veel negatiever tegenover veranderingen staan. "Nieuwe instroom heeft goede ideeën, maar loopt tegen oubollig management aan."

Een aanvulling op bovenstaande uit de documentanalyse geeft het volgende aan: "Veel nieuwe en jonge medewerkers lopen aan tegen de weinig veranderings- en vernieuwingsgezinde cultuur binnen de organisatie. De ongeschreven cultuurregels hinderen nieuwe collega's om hun professionele talenten en kwaliteiten tot uiting te laten komen. Terwijl de organisatie als geheel deze professionals hard nodig heeft"⁵²

Risicobewustzijn

Medewerkers nemen doorgaans geen risico's en worden hier tevens niet voor beloond. Dit heeft voor een groot deel te maken met de wet- en regelgeving die leidend is, waarbij het nemen van risico's kan resulteren tot een overtreding. Hierbij geven deelnemers aan dat het meer wenselijk is om risico's te vermijden, ook al ondermijnd dit innovatie. Het nemen van risico's wordt tevens gekoppeld aan de angst om gestraft te worden voor fouten (zie ook 'organisatieleren').

Diverse medewerkers ervaren dat "over het algemeen nieuwe ideeën niet worden gewaardeerd". Sommige deelnemers geven daarnaast aan dat ideeën van lager opgeleide medewerkers minder snel worden gewaardeerd dan die van hoger opgeleide medewerkers en dat managers beslissen over de inhoud. Zo ervaren meerdere leidinggevenden minder problemen met het opperen van ideeën: "Binnen management mag ik met ideeën komen." In sommige gevallen zijn er wel nieuwe ideeën, maar is er gebrek aan opvolging. Deelnemers geven aan dat er niet altijd wordt geluisterd (vanuit MT) of iets wordt gedaan met ideeën en dat er geen budget voor wordt vrij gemaakt.

Organisatieleren

Het thema organisatieleren wordt in het merendeel van de groepsgesprekken gekoppeld aan *transparantie over het maken van fouten*. Dit onderwerp kwam in het merendeel van de directies terug (Cd, CAP, Douane, IV, KI&S, MKB en Particulieren). Deelnemers hebben behoefte aan een boodschap vanuit de organisatie dat in sommige gevallen fouten kunnen en mogen worden gemaakt. Enkele medewerkers hebben het gevoel dat ze fouten mogen maken en hiervan kunnen leren. Maar in het merendeel van de groepsgesprekken geven deelnemers aan bang te zijn om fouten te maken en risico's te nemen. Ter illustratie geven deelnemers aan: dat ze "geen risico's nemen uit angst om het fout te doen" en "fouten worden ook echt als fouten gezien". Er wordt soms ook gesproken over een afrekencultuur, waarbij deelnemers vrezen voor de consequenties

⁵¹ Belastingdienst (2017). *Zeven weten meer dan één. Signaleren vanuit een meervoudig perspectief*. Den Haag: Belastingdienst

⁵² Belastingdienst (2017). *Zeven weten meer dan één. Signaleren vanuit een meervoudig perspectief*. Den Haag: Belastingdienst

van gemaakte fouten. Zo zijn er voorbeelden door deelnemers gedeeld dat medewerkers na het maken van een fout van taken zijn afgehaald of dat een beoordeling in negatieve zin is bijgesteld als gevolg van een fout.

De resultaten uit het MO scheppen een positiever beeld over het leren van fouten: waar een score van 6,8 is bij "ruimte om te leren van fouten".⁵³ De Belastingdienst scoort op dit item hoger dan de benchmark van Effectory (score benchmark: 6,2).

Daarnaast geven deelnemers in de gesprekken aan dat er ook veel goed gaat, maar dat daar de laatste tijd weinig aandacht voor is en dat successen tevens ook onvoldoende worden gevierd.

Met betrekking tot het *erkennen en belonen van medewerkers* in het ontwikkelen en doorgroeien van kennis, vaardigheden en vakbekwaamheid geven deelnemers aan dat ze waardering ervaren vanuit collega's en ook meestal vanuit hun leidinggevende, maar dat ze minder waardering ervaren vanuit de organisatie. Verder noemen deelnemers dat het beschikken over diploma's als eis / belemmering wordt ervaren in het ontwikkelen en doorgroeien van medewerkers. De beleving van deze deelnemers is dat er veel nadruk wordt gelegd op opleiding, terwijl er minder oog is voor ervaring, kennis, competenties en vaardigheden. Dit beeld sluit aan bij de MO resultaten over de mate waarin medewerkers waardering ervaren: "Ik voel dat ik door BD gewaardeerd word (score: 5.3)". Als verbeterpotentieel wordt aandacht en waardering genoemd: "het gevoel van waardering vanuit de organisatie blijft achter".⁵⁴

Reflectie

Over het algemeen zien we dat medewerkers goed om kunnen gaan met veranderingen, ze voelen zich echter beperkt om met ideeën te komen en risico nemen wordt niet gewaardeerd. Ook de angst om fouten te maken kan vernieuwing remmen.

De middelen en de vaardigheden om te veranderen ontbreken volgens de overgrote meerderheid; en het management is daar geen uitzondering in. Verandervermogen ontwikkelen is een kwestie van lange adem en lange termijn denken.

Bij het nastreven van innovatie zijn bepaalde elementen in een cultuur belangrijk⁵⁵: het vermogen om ideeën te generen door discussie, om beslissingen te maken die ongelijksoortige of misschien wel tegengestelde ideeën bevatten en om te testen middels experiment, reflectie en het vervolgens bijstellen. Bij de Belastingdienst worden nu elementen gezien die dit tegenhouden: leiderschap dat hier niet op stuurt, de angst om fouten te maken, het ontbreken van reflectie en het gebrek aan luisteren zijn voorbeelden hiervan. Het is niet gezegd dat elke directie of elk team moet sturen op innovatie – wel is het belangrijk dat waar dit wel wordt nagestreefd, er wordt gezorgd dat er aandacht is voor deze elementen.

3.5.5 Moed

De indicator Moed gaat om de mate waarin medewerkers bereidwillig zijn om de status quo uit te dagen voor het welzijn van de organisatie, in hoeverre medewerkers ondanks angst, conflict en tegenslag handelen naar eigen geweten en hoe veerkrachtig medewerkers zijn om te herstellen van moeilijke tijden.

⁵³ Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

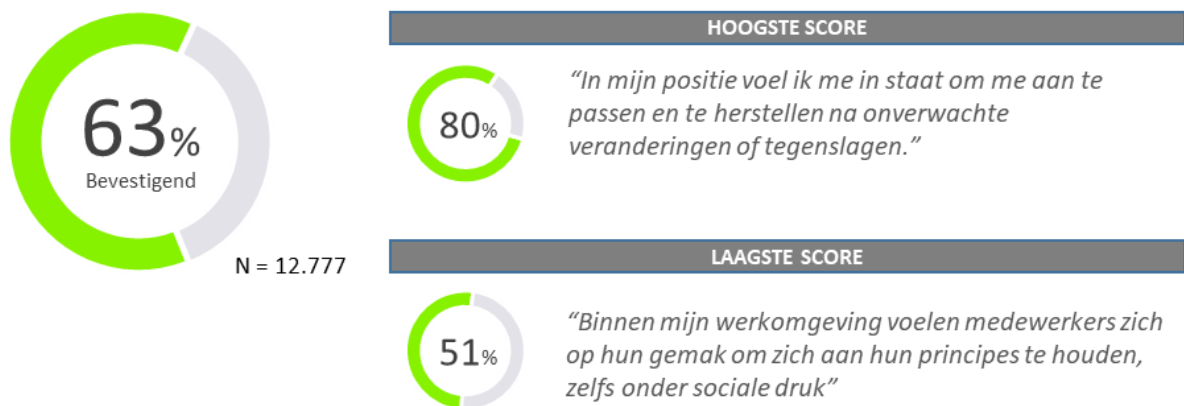
⁵⁴ Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

⁵⁵ Harvard Business Review. (2017, 6 december). *The Capabilities Your Organization Needs to Sustain Innovation*. Geraadpleegd van <https://hbr.org/2015/01/the-capabilities-your-organization-needs-to-sustain-innovation> in april 2020

Resultaten uit de enquête:

Moed scoort als hoogste (63%) van de vier onderscheidende indicatoren:

- 80% van de respondenten geeft aan zich in staat te voelen om zich aan te passen na onverwachte veranderingen.
- Iets meer dan de helft (51%) geeft aan zich op hun gemak te voelen om zich te houden aan principes.
- 65% van de deelnemers voelt zich op zijn gemak bij het ter discussie stellen van de normen in zijn dagelijkse werk.
- Iets meer dan de helft (55%) geeft aan binnen de werkomgeving niet bang te zijn om kansen aan te grijpen, ondanks mogelijke tegenslagen of falen. Daarnaast heeft 64% de mogelijkheid om daadkrachtig op te treden, ondanks mogelijk verlies of falen.



Figuur 3.13: Gemiddelde scores Moed

Aanvullingen uit kwalitatieve onderzoeksresultaten en documentanalyse

Tijdens de groepsgesprekken komt het onderwerp '**veiligheid**' veel aan bod als het gaat over de indicator Moed. Er bestaan wisselende beelden en ervaringen over dit onderwerp. In de groepsgesprekken zijn *integriteit* en de *rol van het afdelingshoofd en teamleider* meermaals genoemd, hieronder volgt meer toelichting.

In de groepsgesprekken komt naar voren dat **integriteit** een belangrijk thema is in de uitvoering van werkzaamheden. Vooral bij de groepsgesprekken van Douane, GO, IV, MKB en Particulieren is het thema veel aan bod gekomen. Deelnemers achten de mate van integriteit hoog. Ter illustratie geven deelnemers aan: "Collega's houden zich aan de integriteitsregels van de Belastingdienst". "Integriteit op de werkvloer is top". In de gesprekken ging het ook om onduidelijkheid over de regels rondom integriteitstekwestie en consequenties die hieraan verbonden kunnen worden. Door deelnemers wordt veelvuldig aangegeven dat ze bang zijn om fouten te maken. Voorbeelden die worden genoemd hebben gemeen dat mogelijke consequenties als gevolg van gemaakte fouten medewerkers belemmeren in het nemen van initiatief en maken dat ze zich onveilig voelen. Ter illustratie: "Integriteit is zeer belangrijk, maar vergeet niet dat medewerkers ook maar mens zijn en geen robot – fouten maken kan en mag!" En: "Er is daadkrachtig opgetreden (ontslag) tegen een medewerker die niet integer heeft gehandeld."

Ook komt meermaals naar voren dat er verschillen zijn per team / kantoor in de mate waarin een open en veilig klimaat wordt ervaren door medewerkers. Hierbij werd aangegeven dat **afdelingshoofden en teamleiders een grote invloed** hebben op het al dan niet ervaren van een veilig klimaat.

Een ander punt wat veel naar voren komt in de groepsgesprekken is dat er niet altijd sprake is van een **aanspreek- en bespreekcultuur** binnen de organisatie. Het geven van (zowel positieve als negatieve) feedback, het elkaar aanspreken en waardering uitspreken vindt een deel van de medewerkers, teamleiders en leidinggevenden lastig. Ook werden er voorbeelden gedeeld van

medewerkers die dit eerder hebben geprobeerd en vervolgens werden genegeerd, hun taken / werkzaamheden werden aangepast of negatieve consequenties hebben ervaren in hun beoordeling. Een ander deel van de deelnemers geeft echter aan geen moeite te hebben met het aanspreken. Het vertrouwen om dit te kunnen doen wisselt vaak per leidinggevende.

Uitkomsten van het MO over veiligheid tonen de volgende resultaten: "Voel vrij om mening te geven" score: 6,6. Uitkomsten over aanspreken en feedback tonen de volgende resultaten: "Aanspreken als iets niet goed gaat" score: 6,9; "Veilig om collega's feedback te geven" score: 7,3; "Veilig om direct leidinggevende feedback te geven" score: 7.2.⁵⁶ Deze scores geven een positiever beeld en wijken hiermee af van de inzichten uit de groepsgesprekken. De Belastingdienst laat op deze onderdelen zelfs een licht hogere score zien ten opzichte van de benchmark resultaten van Effectory. Een mogelijke verklaring voor het afwijkend beeld tussen de MO resultaten en het kwalitatief onderzoek kan zijn dat medewerkers bij het invullen van vragen achter een laptop zich per definitie veiliger en anoniemer voelen, wat zich kan vertalen in hogere / positievere scores. Het is een andere ervaring wanneer medewerkers zich in een groepssamenstelling moeten uiten in een dialoog en er verdieping wordt gezocht. In de groepsgesprekken werd gesuggereerd door deelnemers dat medewerkers sociaal wenselijker antwoorden bij een enquête.

Het ontbreken van een aanspreekcultuur komt ook terug in resultaten uit de documentanalyse: "Op je collega's moet je niet te kritisch zijn": Je bent aardig voor je collega's. Je valt collega's niet af. Je bespreekt zaken met collega's, maar spreekt ze niet aan.⁵⁷

Reflectie

Openheid en veiligheid zien we als randvoorwaarden om de gewenste cultuur tot stand te brengen. Wanneer teamleden zich veilig voelen en onderlinge steun ervaren presteren zij beter.⁵⁸ Opvallend is dat deelnemers 'veiligheid' primair als verantwoordelijkheid van leidinggevend zien en niet als eigen taak of verantwoordelijkheid. Leidinggevend moeten zeker het goede voorbeeld geven, medewerkers c.q. het team is machteloos als zij de moed niet tonen om zich uit te spreken.

Deelnemers ervaren wel een afrekencultuur maar geen aanspreekcultuur. Medewerkers worden afgerekend op fouten maar feedback wordt niet gedeeld. Ook het openhartig bespreken van dilemma's, kansen en risico's gebeurt te weinig. Het is belangrijk hier aandacht voor te hebben, want zonder vertrouwen geen samenwerking, en zonder constructief conflict⁵⁹ en feedback geen vertrouwen. Als medewerkers spanningen tussen verschillende perspectieven leren gebruiken om alternatieve opties te onderzoeken, er een feedback-vriendelijke cultuur⁶⁰ aanwezig is, zeker wanneer feedback op een juiste manier wordt gegeven⁶¹ draagt dit bij aan een succesvolle organisatie.

3.5.6 Betrokkenheid

Betrokkenheid geeft aan in hoeverre medewerkers trots zijn op de organisatie en zichzelf als mede-eigenaar beschouwen van het succes en het imago van de organisatie.

⁵⁶ Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

⁵⁷ Ministerie van Financiën (2019). *Onderzoeksrapport ongeschreven regels*. Den Haag: Ministerie van Financiën

⁵⁸ Frazier, M. L., Fainshmidt, S., Klinger, R. L., Pezeshkan, A., & Vracheva, V. (2017). Psychological safety: A meta-analytic review and extension. *Personnel Psychology*, 70(1), 113-165.

⁵⁹ Mello, A. L., & Delise, L. A. (2015). Cognitive diversity to team outcomes: The roles of cohesion and conflict management. *Small Group Research*, 46(2), 204-226.

⁶⁰ Baker, N. (2010). Employee feedback technologies in the human performance system. *Human Resource Development International*, 13, 477 - 485.

⁶¹ Baker, A., Perreault, D., Reid, A., & Blanchard, C. M. (2013). Feedback and organizations: Feedback is good, feedback-friendly culture is better. *Canadian Psychology*, 54(4), 260-268.

Resultaten uit de enquête

60% van de respondenten staat positief tegenover de vragen gerelateerd aan Betrokkenheid. In de resultaten vallen de volgende uitkomsten op:

- Bijna alle respondenten (91%) voelen zich betrokken bij het werk dat ze doen voor de organisatie.
- Een groot gedeelte (71%) voelt zich ook verbonden met de organisatie en ervaart een gevoel van voldoening door hun werk.
- Slechts een laag percentage (29%) van de respondenten geeft aan zich gemotiveerd en geïnspireerd te voelen door het imago van de organisatie.
- Een kleine meerderheid (53%) van de respondenten vindt dat medewerkers op een manier handelen die de identiteit van de organisatie positief weergeeft, zowel tijdens werktijd als daarbuiten.



Figuur 3.14: Gemiddelde scores Betrokkenheid

Aanvullingen uit kwalitatieve onderzoeksresultaten en documentanalyse

De **hoge mate van betrokkenheid en loyaliteit** van medewerkers bij het eigen werk (91%) kenmerkt sterk de huidige cultuur. Medewerkers geven aan met name trots te zijn op:

- Het maatschappelijk belang van het werk
- Bijdragen aan een financieel gezond NL – de missie van de belastingdienst. Met uitzondering van Douane, zij gaven tijdens de groepsgesprekken aan met name een 'groen hart' te hebben.
- Het dienen van de burger
- Het vak (fiscaliteit) en de deskundigheid
- Het eigen onderdeel (directie, afdeling, team)
- Collegialiteit onder medewerkers

Deelnemers geven tijdens de groepsgesprekken aan betrokkenheid, een familiegevoel, loyaliteit en hart voor het vak te ervaren. De hoge mate van betrokkenheid is voornamelijk gericht op het eigen team of de directie. In de groepsgesprekken is meermalen genoemd dat er een gevoel van schaamte is als gevolg van recente publicaties in de media en de negatieve beeldvorming over de Belastingdienst. Diverse keren wordt benoemd dat medewerkers zich schamen voor de dienst en momenteel niets kunnen benoemen waar ze trots op zijn. Er is een gevoel van machteloosheid aangezien medewerkers zich niet kunnen verdedigen tegen de mediaberichten. Positieve publiciteit heeft daarentegen een positief effect op de betrokkenheid van medewerkers, zoals het tv-programma 'Douane in Actie' bij medewerkers van Douane.

Deelnemers voelen zich minder verbonden met de Belastingdienst als geheel. Ter illustratie geven deelnemers het volgende aan: "Wel betrokken bij eigen team / afdeling, maar de gehele organisatie staat toch ver weg." "Ik voel mij niet gemotiveerd en geïnspireerd door het imago, maar louter door de inhoud van mijn werk". "Het succes van de organisatie is voor mij een

abstract begrip. Ik voel me betrokken met de mensen waarmee ik samenwerk." "Bijdrage aan succes van de totaal organisatie is niet duidelijk. Wel eigen succes." En: "Betrokkenheid bij eigen team is groot. Betrokkenheid Belastingdienst neemt af, mede door beeldvorming vanuit de politiek."

Resultaten uit het MO sluiten hierbij aan: er is een "stijging in bevologenheid en loyaliteit van medewerkers". Medewerkers zijn "tevreden over inhoud werk" (score: 7,2); "werk inspireert" (score: 6,6) en "werk geeft energie" (score: 6,7). Met betrekking tot wederzijdse betrokkenheid geven de resultaten echter een minder positief beeld: "Trots op de Belastingdienst" (score: 5,3); "Ik voel dat ik door de Belastingdienst gewaardeerd word" (score: 5,3); "Tevreden over mate van invloed" (score: 4,7).⁶²

Dit beeld wordt bevestigd door de documentanalyse: "De impact van de veranderingen is groot. Het gevoel van zekerheid en duidelijkheid verdwijnt en dat geeft een gevoel van onveiligheid en angst. De hieruit voortkomende stress, versterkt door onder andere over-en onder belasting, leidt tot terugtrekgedrag van de medewerkers naar de gebieden waar zij nog wel invloed op hebben. Dit is meestal alleen het eigen werk en het eigen team."⁶³

Reflectie

In de resultaten is te zien dat de mate van betrokkenheid bij het eigen werk hoog is, maar dat trots op de Belastingdienst als geheel ontbreekt. In de kwalitatieve meting is naar voren gekomen dat de negatieve beeldvorming in de media invloed heeft op de mate van trots die medewerkers voelen voor de organisatie. Onderzoek bevestigt dat media-aandacht een negatief effect kan hebben op de mate waarin medewerkers zich identificeren met een organisatie.⁶⁴

Het lijkt ons cruciaal om de onderlinge afhankelijkheid van de onderdelen van de Belastingdienst expliciet te benoemen en zo de bijdrage van eenieder aan het grote geheel zichtbaar te maken. Ook hier ligt een potentieel krachtige motivatie voor medewerkers. Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat wanneer de organisatie betrokken is bij het algemeen welzijn van medewerkers in combinatie met waardering voor hun persoonlijke bijdrage, dit een positieve invloed heeft op de mate waarin medewerkers de organisatie als geheel steunen.⁶⁵

3.5.7 Inclusie

Inclusie is de mate waarin de organisatie diversiteit, uniekheid en eigenheid accepteert en bevordert in de werkomgeving.

Resultaten uit de enquête

Inclusie is de op een na laagst scorende index onder de onderscheidende indices (59%). In de resultaten vallen de volgende uitkomsten op:

- De vragen over inclusie in de werkomgeving en op de werkvloer worden grotendeels bevestigend beantwoord door de respondenten:
 - "Binnen mijn werkomgeving werken medewerkers met verschillende achtergronden goed samen." (81%)
 - "Ik kan openlijk mezelf zijn op de werkvloer, zonder dat ik bang ben om veroordeeld of buitengesloten te worden." (75%)

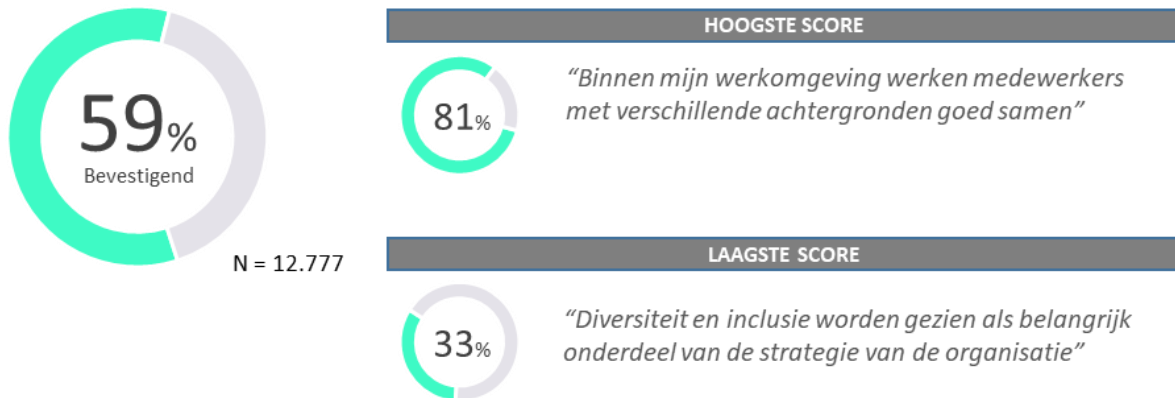
⁶² Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

⁶³ Belastingdienst (2017). *Zeven weten meer dan één. Signaleren vanuit een meervoudig perspectief*. Den Haag: Belastingdienst.

⁶⁴ Andrews, K. T., & Caren, N. (2010). Making the news: Movement organizations, media attention, and the public agenda. *American sociological review*, 75(6), 841-866.

⁶⁵ Krishnan, J., & Mary, V. S. (2012). Perceived organisational support—an overview on its antecedents and consequences. *International Journal of Multidisciplinary Research*, 2(4), 1-13.

- "Individuele verschillen worden binnen mijn werkomgeving gerespecteerd en gewaardeerd." (66%)
- De vragen over de strategie en het beleid van de organisatie worden relatief minder bevestigend beantwoord – en trekken hiermee het gemiddelde naar beneden:
 - "Diversiteit en inclusie worden gezien als belangrijk onderdeel van de strategie van de organisatie." (33%)
 - "Er bestaan binnen deze organisatie beleid en projecten die gericht zijn op het bevorderen van diversiteit en inclusie op de werkvloer (38%)



Figuur 3.15: Gemiddelde scores Inclusie

Aanvullingen uit kwalitatieve onderzoeksresultaten en documentanalyse

Over de **mate van diversiteit** op de werkvloer delen deelnemers wisselende beelden en ervaringen. Vooral bij de groepsgesprekken van Douane, FIOD, GO, IV, MKB en Particulieren is het thema diversiteit aan bod gekomen. In diverse gesprekken geven deelnemers aan trots te zijn op de diversiteit die ze hebben binnen teams. Hierbij noemen deelnemers voornamelijk de man-vrouw verhouding en de mix van verschillende leeftijden. Tevens delen deelnemers in meerdere sessies trots te zijn dat de organisatie gericht is op het aantrekken van medewerkers met een beperking of een afstand tot de arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd zijn er ook gesprekken waarin wordt aangegeven dat er juist winst te behalen is op het gebied van diversiteit binnen de organisatie en teams. Dit dient een nog betere afspiegeling te zijn van de maatschappij. Verschillende deelnemers geven tijdens de sessie als voorbeeld aan dat er bij werving meer aandacht mag komen voor het aantrekken van medewerkers met diverse etnische / migratie achtergronden (FIOD). Daarnaast wordt aangegeven dat de mate van diversiteit op de werkvloer goed is en verschillende achtergronden, maar dat de perceptie leeft dat de mate van diversiteit lager is in de hogere lagen van de organisatie (Douane).

Er zijn ook wisselende beelden over de samenwerking tussen medewerkers met verschillende achtergronden. Een deel geeft aan dat de samenwerking tussen medewerkers met verschillende achtergronden goed gaat. Echter zijn er ook deelnemers die aangeven dat samenwerking wordt gehinderd doordat collega's zich niet zouden willen aanpassen. Sommige deelnemers geven bijvoorbeeld aan zich minder geaccepteerd te voelen doordat zij geen fiscale achtergrond hebben (Particulieren). Daarnaast komt veelvuldig het verschil tussen langer zittende medewerkers en nieuwe en/of jongere medewerkers naar voren. Dit is in lijn met uitkomsten uit paragraaf 3.5.4 (verandering & innovatie). Deelnemers geven aan dat de medewerkers met een relatief langere dienstverband binnen de organisatie het wel goed vinden zo, dat ze hun tijd uitzitten en niet altijd mee willen bewegen. Hier lopen jongere medewerkers en medewerkers met een kort dienstverband tegenaan. "Lang zittende collega's vinden het wel prima"; "Deels leeftijdsgebonden. Werknemers die langer in dienst zijn willen vaak gewoon werken, verandering hoeft niet. Nieuwe instromers hebben andere en nieuwe ideeën wat leidt tot bepaalde verandering."

Tot slot is het beeld in de groepsgesprekken dat er **onduidelijkheid is over of een gebrek aan kennis over strategie en beleid** rondom inclusie. Veruit de meeste deelnemers hadden geen

weet van een duidelijke strategie of van projecten gericht op Inclusie; "Er wordt te vaak gehandeld vanuit oude patronen en gedachten, voornamelijk op het gebied van oude en nieuwe medewerkers." Daarbij is niet iedereen te spreken over de huidige mate van diversiteit en inclusie. Sommige deelnemers hebben het gevoel dat projecten gericht op diversiteit en inclusie "geen belang hebben", of dat het voelt als een verplichting: "oh ja, we moeten ook nog iets met diversiteit".

Reflectie

De meting toont dat medewerkers niet bekend zijn met een strategie of beleid voor diversiteit en inclusie. Ook zonder expliciete strategie voor diversiteit en inclusie kunnen medewerkers met verschillende achtergronden goed samenwerken en openlijk zichzelf zijn. Maar mét zo'n strategie en daarvan afgeleid beleid is logischerwijs verbetering mogelijk. Om te beginnen door het ontwikkelen van een gunstig referentiekader van medewerkers binnen de organisatie over de gehanteerde begrippen diversiteit en inclusie.

Demografische diversiteit wordt doorgaans als positief beoordeeld door medewerkers, maar verschillen in stijl en percepties niet altijd in dezelfde mate, zoals al bleek uit eerdere indicatoren. Het is daarom de vraag in hoeverre er werkelijk sprake is van inclusie: de mate waarin je wordt gestimuleerd om de beste versie van jezelf mee te nemen naar je werk. Organisaties die hoog scoren op inclusie presteren significant beter op vernieuwing, klanttevredenheid en samenwerking.⁶⁶

3.5.8 Gedeelde Overtuigingen

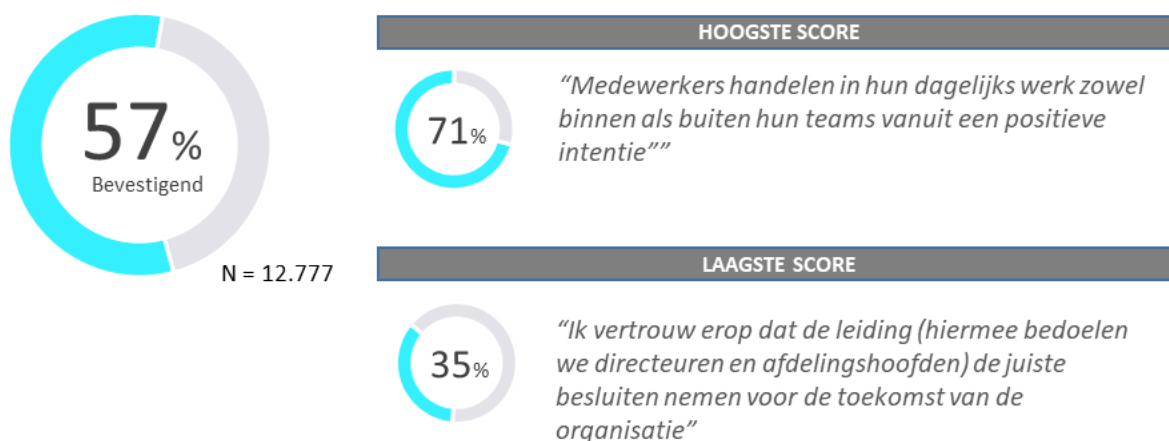
Het onderdeel gedeelde overtuigingen richt zich op de mate waarin medewerkers de missie van de organisatie begrijpen, vertrouwen hebben in besluiten die door de leiding en anderen worden genomen en uitgaan van de positieve intentie van anderen.

Resultaten uit de enquête

Gedeelde Overtuigingen heeft de laagste score (57%) van de onderscheidende indicatoren. Hierbij vallen de volgende uitkomsten op:

- 71% van de respondenten denkt dat medewerkers handelen vanuit een positieve intentie.
- Slechts 35% vertrouwt er op dat directeuren en afdelingshoofden de juiste besluiten nemen voor de toekomst van de organisatie. Het vertrouwen van respondenten is een stuk hoger (65%) in besluiten van direct leidinggevendenden.
- 71% van de respondenten vertrouwt de besluiten die door anderen worden genomen **binnen** het team, maar slechts 37% van de respondenten vertrouwt de beslissingen die worden genomen door anderen **buiten** het team.

⁶⁶ Deloitte (2017). *Waiter is that inclusion in my soup? A new recipe to improve business performance..* Geraadpleegd van: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/human-capital/deloitte-au-hc-diversity-inclusion-soup-0513.pdf> in april 2020.



Figuur 3.16: Gemiddelde scores Gedeelde overtuigingen

Aanvullingen uit kwalitatieve onderzoeksresultaten en documentanalyse

Deelnemers geven tijdens de groepsgesprekken aan dat ze een **afstand tussen diverse (hiërarchische) lagen** ervaren binnen en buiten de organisatie. Onderstaande beschrijving geeft meer toelichting en context over hoe de afstand tussen diverse lagen wordt beleefd.

Afstand tussen directeuren / afdelingshoofden en de werkvloer. Deelnemers geven tijdens de gesprekken aan dat zij veel wisselingen in de top van de organisatie ervaren. Tevens is daarbij de beleving van medewerkers dat er onvoldoende fiscale / juridische kennis aanwezig is in de top. Dit resulteert bij de werkvloer in een *gebrek aan vertrouwen in de leiding en onduidelijkheid over de visie*. "Werkvloer begrijpt niet waarom bepaalde besluiten worden genomen. Gebrek aan draagvlak en besluiten lijken niet goed doordacht". Medewerkers voelen zich niet gehoord en ze ontvangen onvoldoende terugkoppeling over besluiten. Deze afstand leidt tot wantrouwen. Wel geven sommige deelnemers aan dat medewerkers de laatste tijd beter gehoord worden door onder andere werkgroepen. Tevens is in de gesprekken bij IV, Particulieren en Douane genoemd dat een duidelijke hiërarchie wordt ervaren tussen de top en werkvloer, waarbij de wens bestaat om deze gelaagdheid te verminderen.

Uitkomsten van het MO bevestigen het bovenstaande beeld dat er onduidelijkheid bestaat bij medewerkers over de visie en de koers van de organisatie. Met betrekking tot het thema 'visie en doelen' zien we de volgende resultaten: "Duidelijke toekomstvisie" (score: 4,2); "Gericht op het verwezenlijken van doelstellingen" (score: 5,4); "Verwezenlijken afgesproken doelen" (score: 4,7).⁶⁷

Deelnemers geven tijdens de groepsgesprekken aan dat er sprake is van een top-down benadering, waarbij medewerkers onvoldoende door leidinggevend worden betrokken in het maken van keuzes. Dit raakt ook aan het thema 'verbinding'. Er zijn zorgen over politiek-bestuurlijke besluiten en de uitvoerbaarheid daarvan. Een groot deel van de medewerkers geeft aan meer verdedigd te willen worden door de leiding van de Belastingdienst in de media. Dat de top ook 'nee' durft te zeggen of een weerwoord geeft – en niet lijdzaam volgt.

Aanvullende inzichten uit de documentanalyse geven tevens aan: "De minder effectieve leidinggevend hebben meer aandacht voor het negatieve en/of voor het vergaderproces. De meest effectieve leidinggevend richten zich op de korte termijn, waarbij zij de doelen doorvertalen naar de concrete taken van het team. Daarnaast besteden zij regelmatig kort aandacht

⁶⁷ Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

aan de onderlinge relaties, door middel van bijvoorbeeld positieve feedback en persoonlijke aandacht."⁶⁸

Afstand tussen teamleiders en de werkvloer. In de groepsgesprekken geven deelnemers aan dat zij ook veel wisselingen ervaren op het niveau van teamleiders. Dat de teamleider een groot effect heeft op het welbevinden van het team en de mate waarin een veilig klimaat wordt ervaren. Het vertrouwen in teamleiders is wisselend. Bij sommige teams is roddelen en veiligheid benoemd als een probleem.

Afstand tussen top 25 en top 1500. Afdelingshoofden en teamleiders ervaren steeds minder mandaat, verantwoordelijkheid, invloed en waardering. Mandaat is in hun beleving steeds hoger in de organisatie belegd. De invoering van de topstructuur, waarbij beleid en uitvoering zijn gescheiden, is hierin een kantelpunt. Leidinggevendenden geven aan weinig invloed te hebben op besluiten van het hoger management, die zij leiding noemen. "Leiding is speelbal van politiek. Leiding moet daarin krachtiger tegenwicht bieden."

Belastingdienst en de externe (politieke-bestuurlijke) omgeving. Medewerkers geven aan impactvolle besluiten soms te vernemen in de media (zoals het vertrek van de DG), in plaats van via de interne communicatiekanalen. Daarnaast is de beleving dat er teveel focus in de media is op wat er niet goed gaat; deelnemers vinden dat de Belastingdienst positiever gepositioneerd dient te worden. Het slechte imago van de Belastingdienst doet iets met de medewerkers – diverse medewerkers geven aan zich momenteel te schamen voor de dienst. Dit onderwerp kwam bij nagenoeg alle directies aan bod.

Dit sluit aan bij inzichten uit het ADR rapport waar ook naar gerefereerd is in 3.5.1 (Collectieve focus), en aangeeft dat er verbetering wenselijk is in de samenwerking en onderlinge verbinding tussen de Belastingdienst en het Kerndepartement.⁶⁹

Reflectie

In wetenschappelijk onderzoek is de relatie tussen identificatie en vertrouwen meermaals onderzocht. Er wordt onder andere een vicieuze cirkel beschreven van de identiteit van de organisatie, identificatie met de organisatie, vertrouwen en betrokkenheid.⁷⁰ Wanneer de identiteit van de organisatie onduidelijk is of identificatie met de organisatie laag, wordt dus verondersteld dat vertrouwen en betrokkenheid afnemen. Dit is ook terug te zien bij de Belastingdienst. Hoe groter de afstand van de medewerker tot de leidinggevende, hoe lager het vertrouwen in zijn of haar beslissingen. Medewerkers geven aan in meerdere mate vertrouwen te hebben in hun direct leidinggevende en besluiten die worden genomen binnen het team. Het vertrouwen daalt aanzienlijk als dit gaat over besluiten die worden gemaakt door de top of besluiten die door anderen worden gemaakt buiten het eigen team. Deze afstand heeft een negatieve impact op het vertrouwen tussen de onderdelen in de organisatie, in de leiding en in de koers van de organisatie en kan uiteindelijk leiden dat medewerkers helemaal geen feedback meer terug durven te geven aan de organisatie wat uiteindelijk verandering tegen houdt.⁷¹

Het vergroten van het vertrouwen van de werkvloer kan worden bewerkstelligd door waardering uit te spreken naar de werkvloer (bijvoorbeeld wanneer zij voorbeeldgedrag vertonen of een collega helpen); door transparante, open en eerlijke communicatie en het geven van autonomie (door vertrouwen te geven aan de werkvloer, kunnen managers dit vaak ook terug verwachten).⁷²

Tevens is het belangrijk om het vertrouwen tussen medewerkers onderling te faciliteren.⁷³

⁶⁸ Universiteit Twente (2016). *Effectief leiderschap bij de Belastingdienst*. Den Haag: Belastingdienst

⁶⁹ Ministerie van Financiën (2019). *Onderzoeksrapport ongeschreven regels*. Den Haag: Ministerie van Financiën

⁷⁰ Puusa, A., & Tolvanen, U. (2006). Organizational identity and trust. *EJBO-Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, 11(2), 29-33

⁷¹ Morrison, E.W., & Milliken, F. J. (2000). Organizational Silence: A Barrier to Change and Development in a Pluralistic World. *The Academy of Management Review*, 25(4), 706-725.

⁷² Zak, P. J., & Nadler, A. (2010). *Using brains to create trust: a manager's toolbox*. Neuroeconomics and the Firm, 69-77

⁷³ Six, F., & Sorge, A. (2008). Creating a high - trust organization: An exploration into organizational policies that stimulate interpersonal trust building. *Journal of Management Studies*, 45(5), 857-884

3.6 Tot slot

De resultaten van de meting hebben geleid tot een omschrijving van de huidige cultuur in paragraaf 3.2.

Voordat we overgaan naar de gap analyse tussen huidige en gewenste cultuur in hoofdstuk 4 toetsen we of de aannames bij de gewenste cultuur bevestigd worden in dit onderzoek. Het gaat hier om de 'huidige' cultuurkenmerken waarvan de Belastingdienst aangeeft dat die behouden moeten blijven, dan wel versterkt worden in de gewenste cultuur.

<u>Te behouden cultuuraspecten</u>	
Onderwerp	Toelichting
Grote betrokkenheid en loyaliteit van medewerkers	De grote betrokkenheid en loyaliteit is bevestigd in de meting. Hierbij is wel vastgesteld dat de betrokkenheid bij het eigen team en het werk hoog is en de betrokkenheid bij de identiteit en het succes van de organisatie als geheel lager is.
Prettige omgangsvormen	De prettige omgangsvormen zijn bevestigd in de meting, ten aanzien van collegialiteit in de teams. Hierbij is vanuit de groepsgesprekken het volgende op toe te voegen: 1. de stijl van de teamleider is benoemd als bepalend voor de sfeer in het team en 2. omgangsvormen werden negatief geassocieerd met de stijl die in reacties op intranet berichten wordt gebruikt en 3. in sommige gevallen zijn voorbeelden gedeeld waarin de beleving bestaat dat er genegeerd en onheus bejegend wordt.
Groot besef van normen en waarden en rechtsstatelijkheid	Vanuit de meting leiden we af dat medewerkers het naleven van procedures en richtlijnen belangrijk vinden in de uitvoering van werkzaamheden en dit hoog in acht nemen. De uitvoering van wet- en regelgeving in relatie tot de menselijke maat is een aandachtspunt.
<u>Te versterken cultuuraspecten</u>	
Onderwerp	Toelichting
Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de doelstellingen van de Belastingdienst als geheel	De meting laat ten aanzien van betrokkenheid bij het imago van de organisatie als geheel zien dat dit nog steeds een te versterken cultuurelement is. Het gezamenlijke belang van de Belastingdienst en gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid is uit beeld geraakt. In de huidige situatie zijn er veel reorganisaties en veranderingen binnen de organisatie. Daarbij is het onduidelijk hoe deze veranderingen bijdragen aan de missie en doelstellingen van de Belastingdienst en wat de verwachte resultaten zijn.
Samenwerking en verbinding	De meting laat zien dat samenwerking binnen de teams positief scoort. Medewerkers werken doelgericht samen als ze in teamverband werken. De samenwerking en verbinding tussen teams en verschillende (hiërarchische)

	lagen binnen de organisatie als geheel scoort minder goed. Ook is er minder vertrouwen in besluiten die genomen worden buiten het eigen team. Daarom is dit nog steeds een te versterken cultuurelement.
Zakelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid	Het onderzoek laat zien dat dit cultuurelement (vertaald in het aandachtsgebied 'gaan voor resultaat') nadere duiding behoeft, met name in relatie tot de menselijke maat. Daarnaast toont de meting dat er ruimte is voor verbetering op resultaatgerichtheid. Medewerkers worden niet altijd verantwoordelijk gehouden voor het behalen van resultaten. Daarnaast zijn medewerkers over het algemeen niet erg competitief en resultaatgericht ingesteld of geacht zichzelf ambitieuze doelen te stellen en behalen.
Feedback geven en aanspreken	De meting laat zien dat het geven van (positieve en negatieve) feedback, en elkaar aanspreken nog steeds een te versterken cultuurelement is. Dit is onder andere zichtbaar in resultaten die vallen onder collectieve focus en moed. Een minderheid vindt dat de organisatie een open communicatieklimaat stimuleert. En slechts iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan zich op zijn / haar gemak te voelen om zich te houden aan principes. Ook met betrekking tot fouten durven maken en transparantie over het maken van fouten is dit terug te zien. In de meting geeft een stevige minderheid aan dat het maken van fouten wordt geaccepteerd als onderdeel van een creatieve (leer)proces.
Zelfkritiek en verandervermogen	De meting laat zien dat zelfkritiek en verandervermogen nog steeds een te versterken cultuurelement is. Laag scorende items in de meting richten zich voornamelijk op onderwerpen die meer op afstand staan van de medewerker zelf, en richten zich op de organisatie als geheel (imago, mate van erkenning en beloning, inzet van juiste middelen), de strategie of op leiding en besluiten die plaatsvinden buiten het directe team. Medewerkers geven aan de wil te hebben om zaken positief te veranderen, echter dat ontwikkeling hierin onvoldoende gestimuleerd wordt binnen de organisatie. Dit begint bij zelfreflectie en (erkenning van) verandervermogen, dat zien we minder terug in de meting.

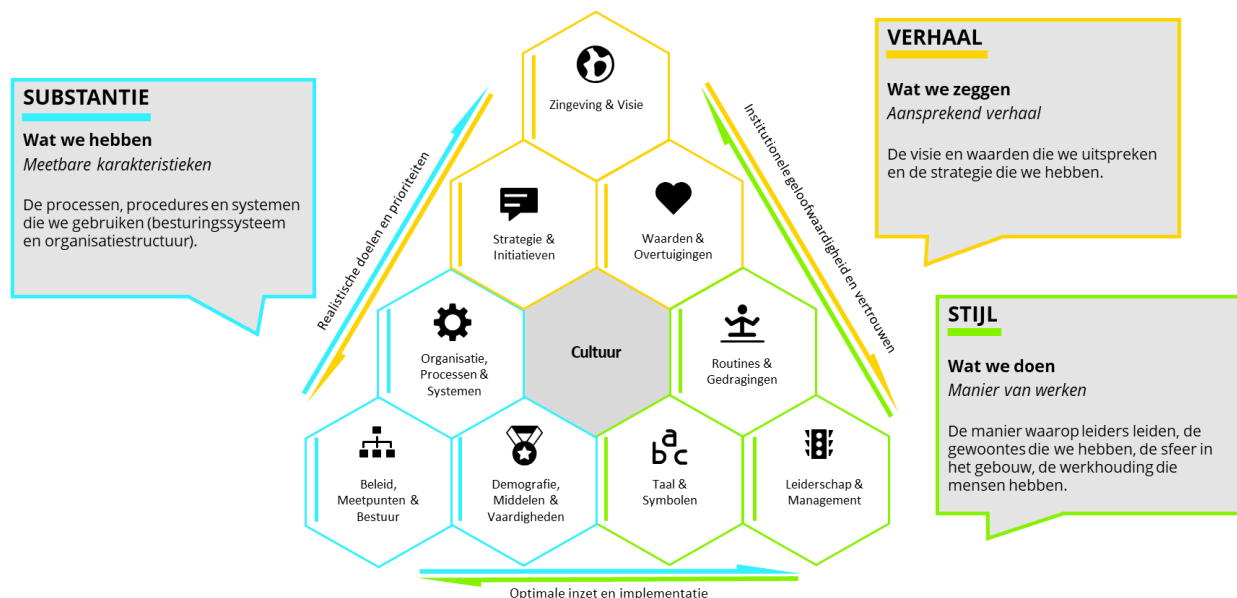
Hiermee sluiten we de omschrijving van de huidige cultuur af. We stellen vast dat elementen die 'in beeld' waren voor behoud en versterking nog steeds aandacht behoeven in de transformatie naar gewenste cultuur. Daarmee sluiten de resultaten van de meting aan bij eerdere onderzoeken naar de huidige cultuur.

4 Analyse gewenste versus huidige cultuur

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij als onderzoeksteam antwoord op onderzoeksvraag 2: 'Vergelijk de huidige situatie met de gewenste situatie. Wat gaat goed? Wat gaat niet goed en kan beter (diagnose). Doe aanbevelingen welke hefboomen en mijlpalen we kunnen gebruiken om de gewenste situatie te bereiken.' In dit hoofdstuk maken we een start met aanbevelingen in de vorm van handelingsperspectief, in het volgende hoofdstuk (5) gaan we verder in op aanbevelingen.

De vijf aandachtsgebieden zoals omschreven in de gewenste cultuur (hoofdstuk 2) vormen in dit hoofdstuk de basis. Per aandachtsgebied volgt een vergelijking tussen de gewenste en de huidige situatie. Wat gaat er goed en wat kan er beter (diagnose). Vervolgens maken we incongruenties zichtbaar aan de hand van het Congruentiemodel (zie figuur 4.1). Paragraaf 1.5 en bijlage I geven meer informatie en achtergrond over dit model. Tot slot gaan we in op enkele handelingsperspectieven, die als hefboom kunnen fungeren voor het oplossen van incongruenties.



Figuur 4.1: Het Congruentiemodel

4.2 Analyse gewenst versus huidig per aandachtsgebied

De analyse gewenst versus huidig per aandachtsgebied komt voort uit de kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksresultaten van de voorgaande hoofdstukken. Hieronder volgt een toelichting over de structuur en opbouw per sub-paragraaf.

Iedere sub-paragraaf start met een korte beschrijving van het aandachtsgebied, gerefereerd aan hoofdstuk 2 (gewenste cultuur). Vervolgens is de diagnose 'wat gaat goed' en 'wat kan beter' gebaseerd op de uitkomsten van de kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksresultaten uit hoofdstuk 3 (huidige cultuur). Omdat het een onderzoek naar de cultuur van de Belastingdienst als geheel betreft en de gewenste cultuur ook zo is geformuleerd, dient de gemene deler van deelnemers uit de groeps gesprekken hierbij onder andere als input. Dit betreffen kwalitatieve uitkomsten die meerdere keren en in verschillende groeps gesprekken van verschillende directies terugkwamen. De diagnose richt zich vervolgens in meer generieke zin op incongruenties, die

gebaseerd zijn op de perceptie van medewerkers. Vervolgens beschrijven we incongruenties tussen de dimensies wat je zegt, wat je doet en wat je hebt.

De conclusie en het handelingsperspectief gaan in op het verkleinen van incongruenties en het realiseren van de gewenste situatie. Hierbij trekken we algemene conclusies en handelingsperspectieven. Op basis van de uitgewerkte gewenste cultuur dient prioritering plaats te vinden, zowel op programmaniveau als op directieniveau (zie ook hoofdstuk 5). Door de incongruentie te verkleinen tussen verhaal, substantie en stijl is een organisatie in staat cultuur effectiever te beïnvloeden. Over het algemeen heeft dit ook effect op de onderscheidende indicatoren, want wanneer cultuur effectiever kan worden beïnvloed is een organisatie in staat een cultuurtransformatie te versnellen. De aangereikte handelingsperspectieven zijn gebaseerd op kennis en ervaringen die we hebben opgedaan uit eerdere cultuurtransformaties en verandertrajecten, toegepast op de specifieke context van dit onderzoek en het aandachtsgebied.

4.2.1 **Burgers en bedrijven centraal**

Zoals besproken in hoofdstuk 2 zijn de volgende thema's onderdeel van dit aandachtsgebied: menselijke maat, van productgericht naar oog voor individuele verschillen, gezamenlijke verantwoordelijkheid, optimaal toezicht, goede dienstverlening, integer handelen, sturen op resultaat en betekenis.

Diagnose

Onderstaand geeft een overzicht wat goed gaat en wat beter kan in de vergelijking tussen de gewenste situatie (hoofdstuk 2) met de huidige situatie (hoofdstuk 3).

Wat gaat goed?

Uit de enquête blijkt dat medewerkers betrokken zijn bij het werk wat ze doen voor de organisatie. Medewerkers ervaren een gevoel van voldoening uit het werk. Dit werd bevestigd in de groepsgesprekken. Hierin gaven deelnemers aan dat ze trots zijn op het maatschappelijk belang en het dienen van de burger en/of bedrijf.

Uit de enquête blijkt dat medewerkers met een positieve intentie handelen in hun dagelijks werk. Uit de groepsgesprekken werd aangevuld dat medewerkers de intentie hebben om de 'menselijke maat' (in de groepsgesprekken meestal vertaald als de ruimte die je krijgt binnen het proces om oog te hebben voor de burger) zo goed mogelijk toe te passen.

Wat kan er beter?

Uit de enquête komt naar voren dat medewerkers zich minder betrokken voelen bij het succes van de organisatie en het imago. Dit werd ondersteund in de groepsgesprekken. Zowel uit de groepsgesprekken als uit de documentanalyse blijkt dat er een duidelijke toekomstvisie wordt gemist⁷⁴.

Uit de enquête blijkt dat medewerkers sterk vasthouden aan gevestigde regels en procedures. In de groepsgesprekken blijkt dat het beeld bestaat dat procedures en werkinstructies vooral gericht zijn op de uitvoering van wet- en regelgeving, en in zichzelf niet direct en in alle gevallen burgers en bedrijven centraal stellen.

De indicator externe oriëntatie uit de enquête laat geen overtuigend beeld zien dat de Belastingdienst in haar interne bedrijfsvoering nadruk legt op burgers, bedrijven en de externe omgeving. Ook laat het zien dat minder dan de helft van de respondenten continu bezig is met de impact van hun handelen op tevredenheid van burgers, bedrijven en klanten. Daarnaast geeft net

⁷⁴ Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

iets meer dan de helft van de respondenten aan hier proactief op te anticiperen. Uit de groeps gesprekken komt duidelijk naar voren dat dit verschilt per type directie. De directies die direct werken met de klant (zoals KI&S) ervaren dat klanttevredenheid een grotere rol speelt. De beleving van deelnemers is dat de huidige manier waarop processen en procedures ingericht zijn in deze directies, de gewenste bewegingsvrijheid in de weg staan, en daarmee de menselijke maat. Door de sturing van leidinggevendenden op productie (volume) voelen medewerkers onvoldoende ruimte voor de relatie met en het leveren van goede dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Samenvatting incongruenties

Hierna volgt een overzicht van de voornaamste incongruenties binnen het aandachtsgebied 'burgers en bedrijven centraal'.

Incongruenties tussen 'wat je zegt' en 'wat je doet'

- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat medewerkers bewegingsvrijheid moeten hebben om af te kunnen wijken voor individuen en verschillen, maar medewerkers geven aan voornamelijk beoordeeld te worden op kwantitatieve resultaten (proces en aantallen) en minder op de klanttevredenheid (is de klant inhoudelijk geholpen). Daarnaast ervaren zij weinig ruimte om af te kunnen wijken van gevestigde regels in hun dagelijks werk om dit te kunnen bewerkstelligen.
- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat burgers en bedrijven centraal moeten staan, waarbij er sprake moet zijn van een goede dienstverlening, maar medewerkers geven aan dat leidinggevendenden niet primair op klanttevredenheid sturen.

Incongruentie tussen 'wat je zegt' en 'wat je hebt'

- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat medewerkers bewegingsvrijheid moeten hebben om af te kunnen wijken voor individuen en verschillen, maar de Belastingdienst werkt als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Financiën en is verplicht om wet- en regelgeving als uitgangspunt te nemen. De gevestigde regels en procedures (ingegeven vanuit wet- en regelgeving), alsook de mate waarin het politieke en maatschappelijke debat het thema menselijke maat zich ontwikkelt, maken dat medewerkers gelimiteerde bewegingsvrijheid ervaren en zoekende zijn in hoe de menselijke maat toe te passen.
- De Belastingdienst zegt dat er een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid moet zijn voor het centraal stellen van burgers en bedrijven, maar door verschillende werktaken en verantwoordelijkheden is binnen de meeste directies 'burgers en bedrijven centraal' niet altijd goed toepasbaar.
- Medewerkers zeggen dat ze meer willen focussen op de klantbeleving en klanttevredenheid, maar de inrichting van het proces zet de klantreis en individuele verschillen niet overal centraal. Hierbij merken we op dat niet elke directie en ook niet elke klantgroep zich leent voor een zelfde mate van integrale klantbehandeling.
- Medewerkers zeggen dat ze meer willen focussen op de klantbeleving en klanttevredenheid, maar ze geven ook aan zelden feedback op te vragen bij burgers en bedrijven (klanten).

Conclusie

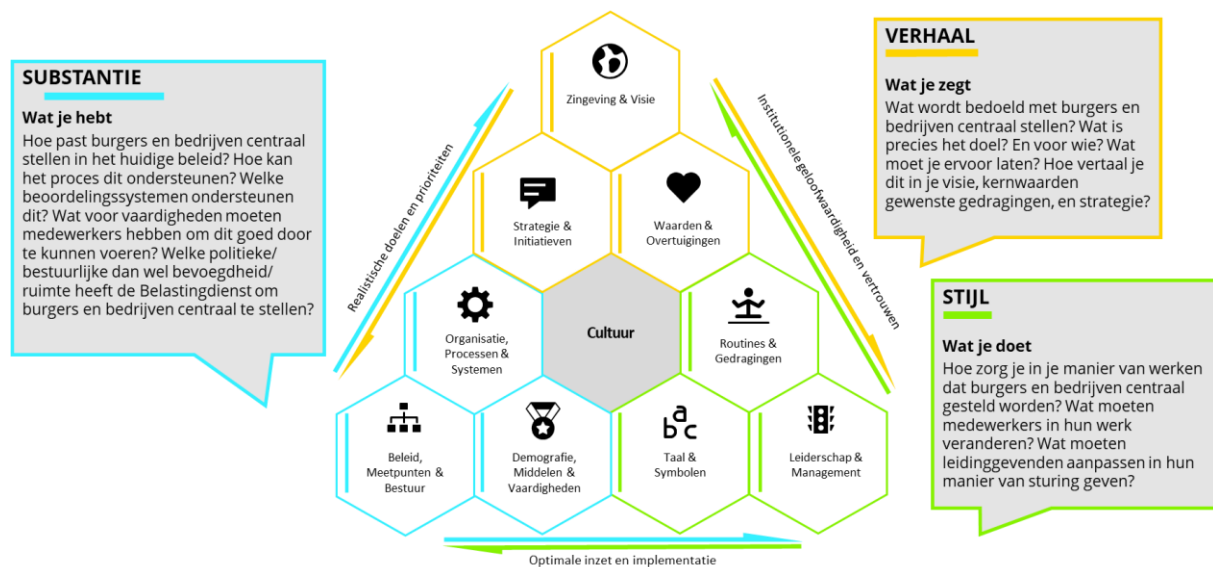
Samenvattend, geven medewerkers (en leidinggevendenden) aan richting en ondersteuning te missen op het omgaan met het centraal stellen van de burgers en bedrijven in relatie tot de taak die de Belastingdienst uitvoert. De mate waarin dit spanningsveld zich uit verschilt per directie, afhankelijk van het type proces en klant.

Successen worden niet primair afgemeten aan de mate van tevredenheid en ervaringen van burgers en bedrijven. Medewerkers geven zelf ook aan minder aandacht te hebben voor het doorleven van de impact van hun handelen op de klanttevredenheid. Daarnaast stimuleren de

huidige processen, maatstaven en beoordelingssystemen in onvoldoende mate het klantgericht werken. Aandachtspunt hierbij zijn beoogde klantreizen en klantbeelden op basis waarvan men het werk uitvoert.

Wij stellen vast dat een heldere definitie, visie en uitwerking van het begrip 'menselijke maat' ontbreekt, waardoor leidinggevenden noch medewerkers goed weten hoe ze aan dit criterium van de gewenste cultuur kunnen voldoen.

Deze conclusie leidt tot een aantal vervolgvragen (opgenomen in figuur 4.2) die kunnen helpen bij de aanpak.



Figuur 4.2: Vervolgvragen in het Congruentiemodel voor 'burgers en bedrijven centraal'

Handelingsperspectief

Het formuleren van een heldere definitie voor het aandachtsgebied 'Burgers en bedrijven centraal' is een eerste belangrijke stap. Wat is precies het doel? En voor wie? Wat betekent het begrip menselijke maat? Een heldere definitie en uitwerking is belangrijk.

Op basis van de diagnose en incongruenties stellen we vervolgens onderstaande oplossingsrichtingen voor om de incongruenties te verkleinen en de gewenste situatie te realiseren. Keuzes in de mogelijke oplossingsrichtingen dienen gemaakt te worden op basis van de formulering van de gewenste cultuur en de prioritering die vervolgens plaatsvindt per directie.

- Ondersteun en begeleid medewerkers bij het ervaren spanningsveld tussen burgers en bedrijven centraal stellen, in relatie tot het uitvoeren van wet- en regelgeving. Investeer in de gebieden: 1. procedurele rechtvaardiging (de manier waarop een boodschap naar burgers en bedrijven wordt overgebracht); en 2. binnen de wet- en regelgeving op formeel recht kijken waar en hoe het toepassen van de menselijke maat juist wel kan (het grijze gebied). Leg de beperking in de ruimte buiten wet- en regelgeving voor aan de politiek en zorg dat er een goede afstemmingslijn is om die beperkingen te signaleren.
- Inventariseer de momenten in processen dan wel ketens die burger- en bedrijvencontact hebben met de Belastingdienst. Betrek – als dit beschikbaar komt – de uitkomsten van het onderzoek naar de fundamentele transformatie van de dienstverlening, wat momenteel in uitvoering is. Integreer het klantperspectief daar waar maar enigszins mogelijk in de processen en systemen, zowel richting burgers en bedrijven als naar interne afdelingen. Het werken met klantreizen kan helpen om het proces te verrijken met de klantbeleving. Onze aanbeveling is om hierbij de combinatie processen of ketens in relatie tot een klantgroep als uitgangspunt te nemen.
- Het werken met klantreizen is in onze ogen alleen succesvol als ook aandacht wordt besteed aan opleiding en begeleiding (continue dialoog, lerende organisatie) van medewerkers die

verantwoordelijk zijn voor de klantcontacten in de processen. Het opleidingsaanbod gelieerd aan het burgers en bedrijven centraal stellen zou indien nodig voor de medewerkers die klantcontact hebben aangepast kunnen worden. Maar even zo belangrijk is het inbedden in dagelijkse werkzaamheden ('dagstarts', 'benen op tafel sessies' waarin ervaringen worden gedeeld) in de teams waarin zij werken.

- Op verschillende plekken in de organisatie wordt al gewerkt met klantpanels, de ombudsman brengt rapporten uit en er zijn klanttevredenheidonderzoeken. Ons advies is om per klantgroep een selectie te maken van waar het meest essentieel is dat klantfeedback gestructureerd binnen komt. En dit ook te realiseren, dit betekent ook dat andere initiatieven hierop kunnen stoppen.
- Veranker in de sturing van medewerkers en leidinggevendenden de nadruk op kwaliteit (onder andere menselijke maat) en gebruik kwantiteit (procesmatige indicatoren, getallen) als indicatoren (niet als doelen op zich).
- Organiseer over de processen of ketens heen - bijvoorbeeld met de verantwoordelijk directeuren, fiscaal juridische zaken en vaktechniek - open (wederzijdse) communicatie om dilemma's op de werkvloer te bespreken. Denk hierbij aan een vaste lijn waarin vanuit de vaktechnische structuur het gesprek met de werkvloer plaatsvindt vanuit het klantperspectief.

4.2.2 Gaan voor resultaat

In de gewenste situatie omschrijft de Belastingdienst het 'gaan voor resultaat' als het zich houden aan de beloofde resultaten en doelstellingen en duidelijk communiceren over wat er wel en niet kan. Thema's die tevens onder het aandachtsgebied vallen zijn: dingen afmaken voordat er aan iets nieuws wordt gestart en accepteren als ideeën niet worden gehonoreerd of geprioriteerd.

Diagnose

Onderstaand geeft een overzicht wat goed gaat en wat beter kan in de vergelijking tussen de gewenste situatie (hoofdstuk 2) met de huidige situatie (hoofdstuk 3).

Wat gaat goed?

Uit de enquête blijkt dat medewerkers collegiaal zijn en elkaar steunen in het kader van gezamenlijke prestaties. Uit de groeps gesprekken bleek daarnaast dat medewerkers de wil hebben om te gaan voor resultaat, ze zijn trots op de missie van de Belastingdienst.

Daarnaast blijkt uit de enquête dat medewerkers zich in een hoge mate betrokken voelen bij het eigen werk. In de groeps gesprekken werd daarnaast duidelijk dat medewerkers een sterk inhoudelijke focus hebben en het als een uitdaging zien om complexe problemen op te lossen.

In de enquête komt naar voren dat het volgen van regels, richtlijnen en voorschriften hoge prioriteit heeft binnen de werkomgeving. Medewerkers vertrouwen op deze gevestigde regels en procedures om hun werk uit te voeren en onnodige risico's te vermijden. Dit werd benadrukt in de in de groeps gesprekken van de meeste directies.

Wat kan beter?

Uit de enquête komt naar voren dat bijna de helft van de respondenten niet verantwoordelijk wordt gehouden voor zijn of haar resultaten. Het stellen en behalen van ambitieuze doelen is niet evident. Dit wordt bevestigd in de groeps gesprekken. De voornaamste reden die men voor het niet stellen van ambitieuze doelen geeft, is dat er hoge (productie)doelen van bovenaf worden gesteld en dat dit vaak weinig ruimte overlaat voor eigen doelen. Daarnaast geven deelnemers aan dat er wel doelen gesteld kunnen worden, maar dat medewerkers vaak niet kiezen voor ambitieuze (leer)doelen.

Hoewel uit de enquête naar voren kwam dat collega's elkaar steunen, geeft slecht een klein deel in de enquête aan waarde te hechten aan hoe hun werk bijdraagt aan teamprestaties boven individuele prestaties. Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat er vaak onduidelijkheid is over te behalen doelen op teamniveau. Daarnaast zijn teamprestaties niet altijd zichtbaar.

De enquête laat zien dat de organisatie maar in de helft van de keren het snel en efficiënt leveren van resultaten benadrukt. Daarnaast geeft net iets meer dan de helft van de respondenten aan dat kwaliteit belangrijker is dan snelheid en/of kosten van het werk. Minder dan de helft van de respondenten vindt dat de organisatie geschikte processen en maatstaven hanteert om de kwaliteit van werk, producten en diensten te garanderen. Uit de groepsgesprekken blijkt dat medewerkers voornamelijk gestuurd worden op het behalen van bedrijfseconomische resultaten en het kunnen verantwoorden van werkzaamheden aan de hand van controlemechanismen en procedures.

In de enquête wordt tevens duidelijk dat medewerkers niet altijd de mogelijkheid ervaren om snel beslissingen te kunnen nemen binnen hun werkomgeving wanneer dit nodig is. De groepsgesprekken laten hier een verdeeld beeld op zien.

Op gebied van kennis en middelen geeft meer dan de helft van de respondenten aan dat de organisatie medewerkers de juiste middelen en kennis biedt om richtlijnen en risico's te beheersen. Dit werd ook duidelijk in de documentenanalyse⁷⁵. In de groepsgesprekken was hier verdeeldheid over. Enerzijds is het beeld dat de juiste kennis aanwezig is, maar de middelen in onvoldoende mate. Anderzijds is het beeld dat de middelen wel aanwezig zijn, maar dat de kennis de organisatie verlaat. Deelnemers ervaren over het algemeen weinig aandacht voor risico beheersing.

Tevens werd in vrijwel alle groepsgesprekken benoemd dat in de huidige situatie veel onderzoeken, reorganisaties en veranderingen binnen de organisatie elkaar in hoog tempo opvolgen, veelal ingegeven door externe factoren. Deelnemers geven aan dat het onduidelijk is hoe besluitvorming en veranderingen bijdragen aan de missie en doelstellingen van de Belastingdienst en wat de verwachte resultaten zijn. Er is behoefte aan een lange termijn koers, in plaats van ad hoc koerswijzigingen gedreven vanuit de externe (politiek-bestuurlijke) omgeving en incidenten.

Samenvatting incongruenties

Hieronder volgt een overzicht van de voornaamste incongruenties binnen het aandachtsgebied 'gaan voor resultaat'.

Incongruenties binnen de cultuurdimensie 'wat je zegt'

- De Belastingdienst zegt in de gewenste situatie dat de organisatie zich moet houden aan beloofde resultaten en doelstellingen. Medewerkers geven echter aan dat de visie van de organisatie onvoldoende helder is en resultaatafspraken onvoldoende concreet.
- De Belastingdienst zegt in de gewenste situatie dat dingen afgemaakt moeten worden voordat er aan iets nieuws wordt gestart. In de huidige situatie volgen reorganisaties en veranderingen elkaar echter in hoog tempo op, waardoor het ene project start voordat het andere is afgerond en zonder dat projecten worden gestopt om ruimte te maken voor de nieuwe initiatieven.

Incongruenties tussen 'wat je zegt' en 'wat je doet'

- De Belastingdienst zegt in de gewenste situatie dat de organisatie zich moet houden aan beloofde resultaten en doelstellingen. Medewerkers geven echter aan dat momenteel veel tijd en capaciteit gaat naar procesadministratie en het voldoen aan procedures, wat afleidt van het resultaat.

⁷⁵ Belastingdienst (2020, 27 februari). *Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen Kamerstuk 2019/20, 31066, nr. 588*. Den Haag: Belastingdienst.

- De Belastingdienst zegt in de gewenste situatie dat de organisatie duidelijk moet communiceren wat wel en niet kan. Medewerkers geven echter aan dat zij zich onvoldoende gehoord voelen door de top o.a. ten aanzien van de input die zij geven op de uitvoerbaarheid van politieke-bestuurlijke besluitvorming.

Incongruentie tussen 'wat je zegt' en 'wat je hebt'

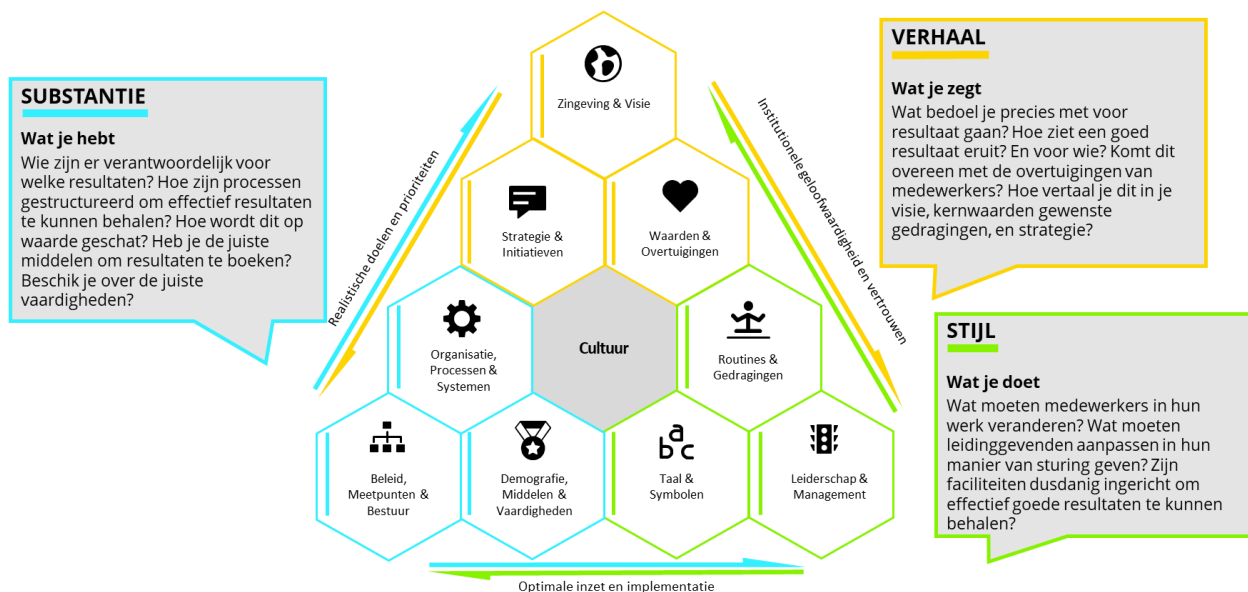
- De Belastingdienst zegt in de gewenste situatie dat de organisatie zich moet houden aan beloofde resultaten en doelstellingen. Medewerkers geven echter aan dat zij niet altijd voldoende ruimte ervaren om beslissingen te nemen binnen hun werkomgeving wanneer dit nodig is en dit kan resultaten vertragen.
- De Belastingdienst zegt in de gewenste situatie dat de organisatie duidelijk moet communiceren wat wel en niet kan. Medewerkers geven aan dat de kwaliteit van sturingsinformatie echter niet optimaal is, wat heldere communicatie over wat wel en niet kan bemoeilijkt.
- De Belastingdienst zegt in de gewenste situatie dat dingen afgemaakt moeten worden voordat er aan iets nieuws wordt gestart. Medewerkers ervaren echter veel wisselingen in leidinggevende posities – deze wisselingen leiden nogal eens tot nieuwe of andere perspectieven, manieren van werken en wijzigingen in aansturing.

Conclusie

Sturing op kwantiteit (proces en aantallen) en het volgen van procedures levert hetzelfde dilemma op als beschreven bij 'burgers en bedrijven centraal', namelijk dat dit ten koste gaat van het resultaat en doelstellingen van de organisatie. Medewerkers geven aan (te)veel tijd kwijt te zijn met interne, inefficiënte processen en procedures die van het 'echte werk' afleiden en resultaten ondermijnen. Door te sturen op kwantitatieve resultaten kan het zicht op de eigenlijke doelstelling verdwijnen.

Het is daarnaast voor medewerkers onvoldoende helder hoe besluitvorming in de top bijdraagt aan resultaten en doelstellingen van de organisatie.

Om congruentie te realiseren tussen verhaal, stijl en substantie op het thema 'gaan voor resultaat' helpen de vervolgvragen in de onderstaande afbeelding (figuur 4.3).



Figuur 4.3: Vervolgvragen in het Congruentiemodel voor 'gaan voor resultaat'

Handelingsperspectief

Een definitie van hoe een goed resultaat eruit ziet is belangrijk om eerst helder te hebben. Welke uitkomsten zijn het belangrijkste en krijgen voorrang (kwantiteit of kwaliteit)? Verleg de huidige bedrijfseconomische gepercipieerde focus van management en medewerkers meer naar de balans tussen uitvoering wet- en regelgeving en burgers en bedrijven centraal. Ook is er behoefte aan een duidelijke koers en visie waar beoogde resultaten en doelen uit afgeleid kunnen worden.

Op basis van de diagnose en incongruenties stellen we vervolgens onderstaande oplossingsrichtingen voor om de incongruenties te verkleinen en de gewenste situatie te realiseren. Keuzes in de mogelijke oplossingsrichtingen dienen gemaakt te worden op basis van de formulering van de gewenste cultuur en de prioritering die vervolgens plaatsvindt per directie.

- Integreer samenhang tussen strategische doelen, initiatieven en besluiten consistent in de interne en externe communicatie. Hiermee doelen we onder andere op de Blogs, de uitingen in het kader van 'De Belastingdienst dat zijn wij' en de communicatie op social media en andere externe kanalen.
- Betrek de werkvloer proactief in dit proces. De initiatieven op het betrekken van de werkvloer bij het realiseren van strategische doelen (strategie-alignment) dragen hier goed aan bij en onze aanbeveling is om dit structureler vorm te geven in alle directies en voor de Belastingdienst in zijn geheel.
- Maak afdelingshoofden en teamleiders bewust van hun rol. Een top 1500 waarin het verband tussen alle initiatieven en de gewenste cultuur gezamenlijk wordt vastgesteld is ons advies. Het doel hiervan is dat de top 1500 hiermee eens start maakt om het 'verhaal' zelf te kunnen gaan vertellen en uitdragen.
- Ook medewerkers hebben een rol en verantwoordelijkheid. Als zij op basis van het 'verhaal' inzichten hebben of verbeteruggesties is een open dialoog noodzakelijk. Organiseer deze open dialoog, bijvoorbeeld door middel van evenementen per kwartaal waarbij een selectie van medewerkers per proces of keten uitgenodigd wordt door het hoger management om hun inzichten te delen. Toetsing op strategische doelen, opvolging en terugkoppeling is vervolgens essentieel. Dit is een kans om de betrokkenheid en het vakmanschap optimaal te benutten.
- Heroverweeg of de huidige meetpunten in processen (zoals targets, KPIs en cijfers), controlemechanismen en procedures werkelijk inzicht geven in het wel of niet goed functioneren van een team of directie – en het behalen van de gewenste resultaten en doelstellingen.
- Maak het behalen van resultaten leuk. Het vieren van successen is belangrijk. Dit gaat om het als directie 'belonen' in termen van erkenning, waardering, het geven van complimenten etc. Ons advies is om successen behaald in de cultuurtransformatie hierbij centraal te stellen. Belangrijk is dit niet op teamniveau maar op directieniveau te doen en hiermee als bijeffect dat het vertrouwen in en betrokkenheid bij de gewenste cultuur een positief effect zal hebben op de betrokkenheid bij de organisatie als geheel.

4.2.3 Samenwerken

In het onderzoek naar de gewenste cultuur komt naar voren dat onder het aandachtsgebied 'samenwerken' een aantal thema's vallen: Eén overheid, verbinding tussen werkvloer en management, tussen de directies onderling, met het kerndepartement, interne en externe verbinding, betrokkenheid, loyaliteit, prettige omgangsvormen, samenwerking, focus op eigen taken en uitdagingen en op gezamenlijkheid, kennis delen, werkomgeving inrichten op samenwerken, werkplezier en ontwikkeling.

Diagnose

Onderstaand geeft een overzicht wat goed gaat en wat beter kan in de vergelijking tussen de gewenste situatie (hoofdstuk 2) met de huidige situatie (hoofdstuk 3).

Wat gaat goed?

Uit de resultaten van de enquête komt naar voren dat medewerkers zichzelf als collegiaal zien, elkaar steunen en dat zij, indien zij in teamverband werken, doelgericht samenwerken. Dit werd in de groepsgesprekken meermaals benadrukt; er is een grote wil is om samen te werken. Ook bleek dit uit de documentenanalyse⁷⁶.

Ook komt naar voren uit de enquête dat medewerkers een groot vertrouwen hebben in besluiten die worden gemaakt door hun direct leidinggevende of mensen binnen hun team.

Uit de enquête blijkt tevens dat werknemers over het algemeen vinden dat de organisatie de benodigde middelen biedt om er voor te zorgen dat informatie/kennis voor iedereen toegankelijk is.

Wat kan beter?

Uit de enquête blijkt dat er over het algemeen een neiging is tot samenwerken binnen de teams, maar niet daarbuiten of in de organisatie. Betrokkenheid richt zich op het eigen team en niet op organisatie als geheel. Deelnemers in de groepsgesprekken leggen uit dat de problemen bij de Belastingdienst en de negatieve media aandacht daardoor iets doen met de medewerkers: zij geven aan zich minder betrokken te voelen en soms zelfs dat ze zich schamen voor de organisatie.

Uit de enquête komt naar voren dat medewerkers over het algemeen besluiten van directeuren en afdelingshoofden over de toekomst van de organisatie niet vertrouwen. Ook heeft een klein deel van de respondenten vertrouwen in de beslissingen die worden gemaakt buiten hun team. In de groepsgesprekken komt ook naar voren dat de interactie tussen verschillende (hiërarchische) lagen in de organisatie kan worden verbeterd. Deelnemers geven aan dat beter geluisterd moet worden naar de werkvloer en besluitvorming en communicatie niet alleen top-down, maar ook bottom-up zou moeten plaatsvinden. Er wordt een duidelijke kloof ervaren. Daarnaast bestaat de beleving dat men op eilanden werkt.

In de enquête geeft minder dan de helft van de werknemers aan dat informatie en kennis delen tussen verschillende lagen dagelijks plaatsvindt. Ook wordt een open communicatieklimaat niet gestimuleerd. In de groepsgesprekken geeft men hier duiding aan dat het ook gaat om de manier van interactie tussen verschillende groepen, een voorbeeld hiervan is het intranet.

Hoewel in de enquête medewerkers wel aangeven dat er middelen zijn om informatie en kennis te delen, geeft minder dan de helft van de respondenten ook aan dat de voorzieningen die de organisatie biedt niet gemakkelijk en frequent teamwerk en samenwerking mogelijk maakt. In de groepsgesprekken verduidelijken deelnemers dat de middelen er wel zijn, maar dat deze niet altijd aansluiten op de behoefte van medewerkers. De documentenanalyse bevestigt dit beeld⁷⁷.

Samenvatting incongruenties

Hieronder volgt een overzicht van de voornaamste incongruenties binnen het aandachtsgebied 'samenwerken'.

Incongruenties tussen 'wat je zegt' en 'wat je doet'

- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat er verbinding moet zijn tussen de werkvloer en management, maar de medewerkers (werkvloer) geven aan dat zij een minder goede verticale samenwerking en kennisdeling tussen top (hoger management) en werkvloer ervaren, dat zij niet worden meegenomen in besluitvorming en dat zij onvoldoende terugkoppeling ontvangen op issues die medewerkers geëscaleerd hebben.
- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat er verbinding moet zijn tussen de directies en met het Kerndepartement, maar medewerkers geven aan dat er momenteel weinig wordt samengewerkt tussen teams, directies en met het Kerndepartement.
- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat de Belastingdienst als één overheidsdienst moet opereren. Medewerkers geven aan trots te zijn op het maatschappelijke belang (om Nederland financieel gezond te houden), maar eveneens dat

⁷⁶ Internetspiegel in samenwerking met Effactory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

⁷⁷ Belastingdienst (2017). *Zeven weten meer dan één. Signaleren vanuit een meervoudig perspectief*. Den Haag: Belastingdienst.

ze zich niet identificeren en noch betrokken voelen bij het grotere geheel, onder andere vanwege het imago van de Belastingdienst.

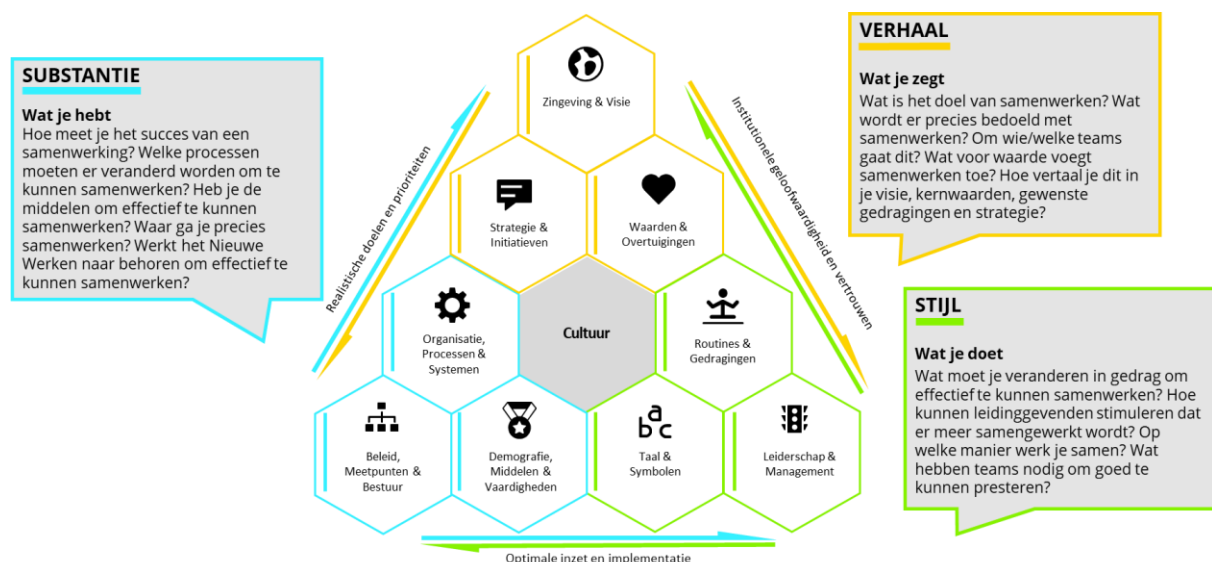
Incongruenties tussen 'wat je zegt' en 'wat je hebt'

- De Belastingdienst zegt samenwerken en verbinding te willen stimuleren, maar beoordelingssystemen meten voornamelijk individuele doelen/resultaten.
- De Belastingdienst zegt samenwerken en verbinding te willen stimuleren, maar medewerkers geven aan dat het werk dit soms niet toe laat om te kunnen samenwerken door bijvoorbeeld individuele verantwoordelijkheden.
- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat de Belastingdienst als één overheid moet opereren, maar de Belastingdienst is gelaagd, hiërarchisch en een grote, complexe organisatie (+/- 30.000 medewerkers, 24 directies, verspreid over het hele land, werkend aan verschillende belastingmiddelen en -systemen voor verschillende klantgroepen), waardoor opereren als één in de praktijk niet zo eenvoudig is. Tevens geven medewerkers aan dat er in het beleid minder focus ligt op het integrale proces (end-to-end).
- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat er verbinding moet zijn tussen de werkvloer en management, de directies en met het Kerndepartement, maar medewerkers geven aan dat nieuwe manieren van werken (kantoortuinen, thuiswerken, flexplekken) zorgen voor meer anonimiteit en minder persoonlijk contact.
- De Belastingdienst zegt dat er meer nuttige en relevante kennis gedeeld moet worden, maar medewerkers geven aan dat er weinig kennis- en informatiedeling plaatsvindt tussen verschillende afdelingen en directies (communicatieklimaat).

Conclusie

Samenwerken is duidelijk een ambitie van de Belastingdienst, maar om dit te bereiken moeten een aantal barrières worden opgeheven. Medewerkers ervaren een kloof tussen verschillende lagen (horizontaal en verticaal), die de samenwerking en verbinding in de weg staan. In sommige gevallen is er een verklaring voor doordat men individuele of onafhankelijke werkzaamheden heeft. In het andere geval wil men of moet men eigenlijk wel samenwerken en kennisdelen maar wordt dit ontmoedigd door gevestigde systemen, processen en manieren van werken (bijv. AGH). Ook hebben negatieve ervaringen in het verleden invloed op de bereidheid om samen te werken.

Deze inzichten leiden tot een aantal vervolgvragen (zie figuur 4.4) die zullen helpen bij het aanpakken van deze incongruentie.



Figuur 4.4: Vragen in het Congruentiemodel voor 'samenwerken'

Handelingsperspectief

Wederom is helderheid over de definitie 'samenwerken' belangrijk. Wat is het doel? Welke gewenste vormen van samenwerking zijn er? Op welke plekken in de organisatie moet zich dit manifesteren? Welke attitude is nodig en wie voldoet daar aan? Hoe ziet goede samenwerking eruit? Hoe meet je het effect daarvan? Welke effect heeft de ontvlechting van de organisatie op gewenste/noodzakelijke vormen van samenwerking?

Op basis van de diagnose en incongruenties stellen we vervolgens onderstaande oplossingsrichtingen voor om de incongruenties te verkleinen en de gewenste situatie te realiseren. Keuzes in de mogelijke oplossingsrichtingen dienen gemaakt te worden op basis van de formulering van de gewenste cultuur en de prioritering die vervolgens plaatsvindt per directie.

- Maak vanuit de inhoud van het werk keuzes voor de processen, ketens, teams en directies waarbij samenwerking sterk moet zijn. Investeer vervolgens in verschillende samenwerkingsvormen, vaardigheden, interventies en in 'nudges' (waarbij je in de omgeving gedrag stimuleert) om samenwerken aan te moedigen. Voorbeelden van interventies: Geef inzicht in wat andere afdelingen en functies precies doen (medewerkers voor een paar uur uitwisselen). Maak afspraken over hoe je het best contact met elkaar kunt onderhouden (communicatie plannings en middelen). Introduceer een stimulerende en motiverende manier om teamdoelen en erkenning voor het behalen daarvan onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden te maken, door bijvoorbeeld in team overleggen een moment in te plannen om te reflecteren over de tops en tips van samenwerking.
- Zorg dat de top van de Belastingdienst een rolmodel wordt. Zonder voorbeeldgedrag wordt 'de norm' van samenwerking niet consistent uitgedragen en blijft het een vrijblijvende ambitie.

4.2.4 Open en veilig werkklimaat

In de gewenste situatie omschrijft de Belastingdienst een 'open en veilig werkklimaat' als: een open omgeving waar integer handelen leidend is. Thema's die tevens onder het aandachtsgebied vallen zijn: signalen en fouten op het juiste niveau melden, leren van fouten, dilemma's bespreken en elkaar (respectvol) durven aanspreken.

Diagnose

Onderstaand geeft een overzicht wat goed gaat en wat beter kan in de vergelijking tussen de gewenste situatie (hoofdstuk 2) met de huidige situatie (hoofdstuk 3).

Wat gaat goed?

Uit de enquête blijkt dat medewerkers zich over het algemeen in staat voelen om zich aan te passen na onverwachte veranderingen. Daarnaast geeft een groot deel van de respondenten aan daadkrachtig op te durven treden, ondanks mogelijk verlies of falen.

Respondenten geven in de enquête terug dat zij met name werken vanuit een positieve intentie. In de groepsgesprekken komt daarnaast naar voren dat integriteit een belangrijk thema is in de uitvoering van werkzaamheden en dat medewerkers dit hoog achten.

Uit zowel de enquête als de groepsgesprekken blijkt dat binnen de eigen teams over het algemeen sprake is van een hechte onderlinge band, waarbij medewerkers collegiaal zijn en elkaar steunen op de werkvloer. Medewerkers geven terug in de enquête dat zij openlijk zichzelf kunnen zijn. In de groepsgesprekken geven deelnemers aan dat zij goed samenwerken met verschillende achtergronden en ook trots te zijn op de diversiteit die ze hebben binnen teams.

Wat gaat minder goed?

Uit de enquête komt naar voren dat meer dan de helft van de respondenten zich openhartig durft uit te spreken, ook wanneer dit moeilijk is. Daarnaast wordt ook duidelijk in de enquête dat medewerkers zich niet erkend en beloond voelen wanneer zij nieuwe kennis, vaardigheden en/of bekwaamheden aanleren. Tijdens groepsgesprekken wordt duidelijk dat er in onvoldoende mate sprake is van een bespreek- en aanspreekcultuur en een open omgeving waarin dilemma's, kansen, risico's en onzekerheden worden ingebracht en besproken. Het geven van feedback; het

elkaar aanspreken en waardering uitspreken, vinden veel medewerkers binnen alle lagen van de organisatie lastig. Binnen negen directies is dit expliciet aan bod gekomen in de groepsgesprekken.

Zoals al bleek bij het aandachtsgebied gaan voor resultaat kwam uit de enquête naar voren dat niet iedereen verantwoordelijk wordt gehouden voor het behalen van resultaten. Medewerkers en leidinggevendenden geven in de groepsgesprekken hierbij ter verdieping aan dat zij niet actief aan worden gesproken op hun functioneren en daarnaast vaak niet verantwoordelijk worden gehouden voor (het uitblijven van) acties. Doordat issues niet besproken worden, escaleert het soms en voelt het uiteindelijk als een 'afrekencultuur'.

Zoals eerder genoemd komt in de enquête naar voren dat een open communicatieklimaat niet altijd wordt gestimuleerd. Uit de groepsgesprekken blijkt dat er niet altijd sprake is van prettige omgangsvormen. Dit komt naar voren in de manier van reageren op intranet en uit voorbeelden van medewerkers die aangeven dat er in sommige teams wordt genegeerd en gepest.

Leidinggevendenden hebben een grote invloed op de mate waarin een open en veilig klimaat wordt ervaren. Uit de groepsgesprekken blijkt dat de beleving van een veilige omgeving echter sterk verschilt per team.

Uit de enquête komt naar voren dat een minderheid van de medewerkers vindt dat fouten die worden gemaakt bij het streven naar nieuwe oplossingen worden geaccepteerd als onderdeel van een creatief proces. Uit de groepsgesprekken komt echter naar voren dat dit thema breder speelt. Deelnemers geven aan bang te zijn om fouten te maken en hier op afgerekend te worden. Het kan zijn dat deze angst deels gevoed wordt door (verhalen over) incidenten uit het verleden en de wijze waarop door zowel de interne als externe omgeving is geacteerd op deze incidenten. Een thema wat zeer actueel was ten tijde van de groepsgesprekken. Het gevolg is dat bij medewerkers het gevoel heerst dat er geen transparantie is over het maken van fouten, terwijl dit belangrijk is voor het leervermogen van de organisatie en het streven naar nieuwe oplossingen.

De uitkomsten van het MO geven een gemixt beeld. Aanspreken, feedback geven en gevoel van veiligheid scoort hoger dan de benchmark, maar andere elementen zoals omgangsvormen in de directie, het gevoel van genegeerd worden en eerlijke behandeling scoren lager dan de benchmark⁷⁸.

Samenvatting incongruenties

Hieronder volgt een overzicht van de voornaamste incongruenties binnen het aandachtsgebied 'open en veilig werkklimaat'.

Incongruenties binnen de cultuurdimensie 'wat je zegt'

- In de gewenste situatie streeft de Belastingdienst naar een omgeving waar men leert van fouten en dilemma's bespreekt. Tegelijkertijd moeten fouten zoveel mogelijk worden voorkomen. Dit is een tegenstrijdigheid en kan verwarring creëren bij medewerkers en bij leidinggevendenden.
- In de gewenste situatie geeft de Belastingdienst aan dat leidinggevendenden voorop gaan in het scheppen van een veilige werkomgeving. Medewerkers voelen zich echter onvoldoende gehoord door de top van de Belastingdienst.

Incongruenties tussen 'wat je zegt' en 'wat je doet'

- In de gewenste situatie wil de Belastingdienst een omgeving waar men elkaar durft aan te spreken op een respectvolle manier. Medewerkers geven echter aan dat ze het geven en ontvangen van feedback en elkaar aanspreken lastig vinden.
- In de gewenste situatie wil de Belastingdienst een omgeving waar men leert van fouten en dilemma's bespreekt. Medewerkers ervaren echter angst om fouten te maken, doordat men bang is voor consequenties.
- In de gewenste situatie wil de organisatie dat verbeteringen worden besproken en risico's onderkend. Medewerkers geven echter aan dat er geen transparantie en open

⁷⁸ Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst

communicatie is over gemaakte fouten. Daarnaast missen zij terugkoppeling over risico's die zijn geëscaleerd.

Incongruentie tussen 'wat je zegt' en 'wat je hebt'

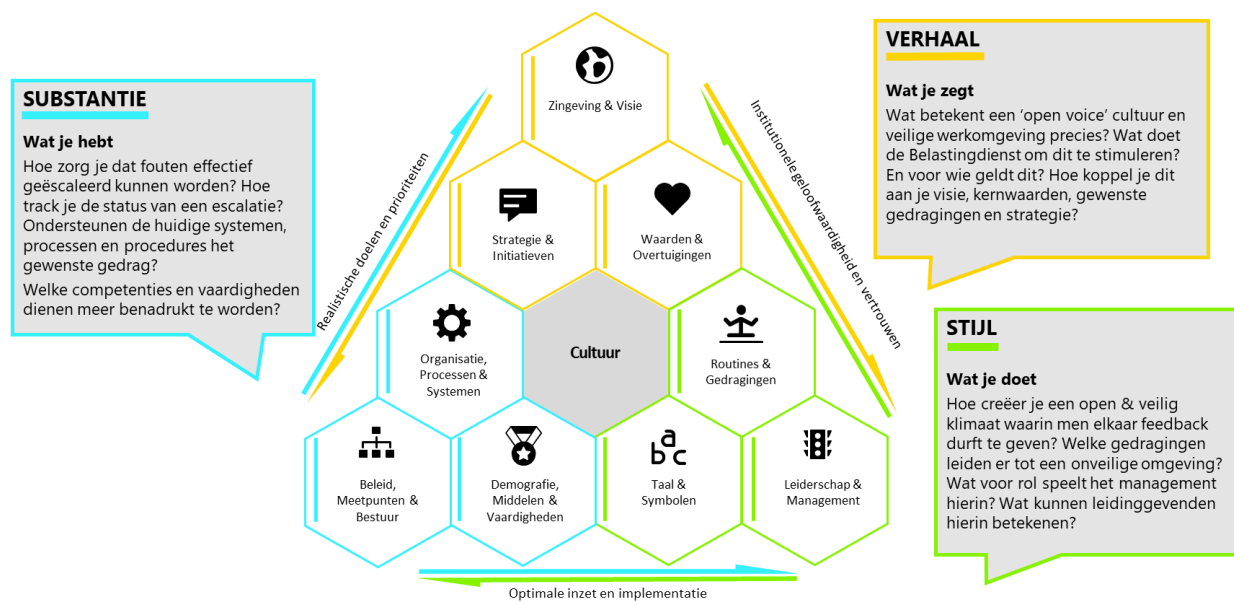
- In de gewenste situatie geeft de Belastingdienst aan dat leidinggevenden een voorbeeldrol hebben. Op de werkvloer zijn echter hiërarchische verschillen voelbaar waarbij medewerkers leidinggevenden hoog in de organisatie ervaren als minder benaderbaar en toegankelijk.

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers collegiaal zijn, zich verbonden voelen met hun team en veerkrachtig zijn. Anderzijds geven zij aan zich niet erkend te voelen, zich niet altijd veilig te voelen, niet altijd fouten durven te escaleren of elkaar niet durven aan te spreken. De uitkomsten van dit onderzoek laten op sommige onderdelen een ander beeld zien dan de uitkomsten van het MO. Onze ervaring is dat resultaten over deze onderwerpen vaak een negatiever beeld laten zien in groepsgesprekken, omdat medewerkers dan minder geneigd zijn 'wenselijk' te antwoorden. Medewerkers gaven zelf ook tijdens de groepsgesprekken aan dat de kans groot is dat tijdens enquêtes sociaal wenselijk geantwoord wordt.

Een duidelijke vervolgstap is het bepalen van de ambitie op veilig en open werkklimaat. In hoofdstuk 2 benadrukten we al het belang van een open en veilig klimaat als voorwaarde om de andere aandachtsgebieden te gaan realiseren. De huidige cultuur laat zien dat dit thema duidelijk aandacht behoeft. Het eerlijke gesprek voeren en elkaar aan durven spreken zien wij als een belangrijke en essentiële stap van de cultuurtransformatie.

Om congruentie te realiseren tussen verhaal, stijl en substantie op het thema 'open en veilig werkklimaat' helpen de vervolgvragen in de onderstaande afbeelding (figuur 4.5).



Figuur 4.5: Vragen in het Congruentiemodel voor 'open en veilig werkklimaat'

Handelingsperspectief

Op basis van de diagnose en incongruenties stellen we onderstaande oplossingsrichtingen voor om de incongruenties te verkleinen en de gewenste situatie te realiseren. Zoals ook in hoofdstuk 5 verder wordt toegelicht zien wij dit aandachtsgebied als prioriteit. Keuzes in de mogelijke oplossingsrichtingen dienen gemaakt te worden op basis van de formulering van de gewenste cultuur en de prioritering die vervolgens plaatsvindt per directie.

- Omschrijf heel expliciet hoe een veilig en open klimaat eruit ziet en wat je ambitie daarop is. En markeer als top van de Belastingdienst de vaststelling daarvan. Het is van belang dit te markeren, omdat dit een nieuw 'normaal' zal inluiden. Sta als leidinggevenden van de Belastingdienst stil bij de incidenten van de Belastingdienst in de afgelopen tijd. Wat heeft het met mensen gedaan (emoties)? Wat hebben mensen nodig? Wat kunnen we doen om de Belastingdienst hier samen sterker uit te laten komen? Hoe kunnen we de relatie met het Ministerie van Financiën verbeteren? Dit kan via communicatie, bijvoorbeeld via persoonlijke video's van elke directeur, waarin zij ingaan op wat wel en wat niet meer ok is, in het kader van dit onderwerp. Wat er ook gekozen wordt, het gaat hier om het uitstralen van geloofwaardigheid en commitment.
- Moed is niet voor niets een onderscheidende factor van hoog presterende organisaties. Het betekent namelijk 'actie ondernemen ondanks het feit dat je bang bent'. De cruciale vraag die aan 'systeemverandering' ten grondslag ligt is 'wie zet de eerste stap?'. En ja, dat mag je van de top vragen. Ook voor hen geldt dat feedback geven en ontvangen om moed vraagt. Aandacht voor leiderschapsontwikkeling op dit punt is cruciaal. Dit gebeurt al door het huidige ontwikkelassessment voor leidinggevenden. Een vervolg daarop is bijvoorbeeld 'BMT', behavioral model training, dit is gericht op dat voortdurende herhaling van de cyclus 'demonstreer, experimenteer, repeteer' tot het ontwikkelen van 'organisatie-kritische' vaardigheden kan leiden.
- Zet actief in op het creëren van een veilig klimaat binnen de organisatie in teams – uit onderzoek blijkt dat dit een veilige en effectieve situatie biedt om gedrag te veranderen - te richten op constructief conflict⁷⁹ (het geven van feedback en het verzamelen van verschillende perspectieven) en waardering en erkenning⁸⁰. (van de unieke kwaliteiten van teamleden). Een instrumentele aanpak om dit te bewerkstelligen, zoals begeleiding bij het proces en hoe je feedback geeft, kan hierbij helpen.
- Herzie of het geven van feedback voldoende is verankerd in de huidige beoordelingssystematiek. Door dit structureel in een systeem te borgen worden leidinggevenden en medewerkers gestimuleerd om hier periodiek bij stil te staan.
- Het meest effectief is dit ook in de praktijk van alledag te verankeren. Blijf daarom investeren in de rol van leidinggevenden, in het perspectief van het ontwikkelen van leiderschapskwaliteiten gericht op het creëren van een open dialoog als de norm, flexibele communicatie op alle niveaus binnen de organisatie door benaderbaar te zijn, actief te luisteren en oprechte interesse te tonen en medewerkers hierin te coachen.

4.2.5 Verandering begint bij jezelf

In het onderzoek naar de gewenste cultuur komt naar voren dat onder het aandachtsgebied 'verandering begint bij jezelf' een aantal thema's vallen: Vakmanschap, ontwikkeling, eigen verantwoordelijkheid, leren en experimenteren, deskundigheid, reflectie, zelfkritiek en verandervermogen.

Diagnose

Onderstaand geeft een overzicht wat goed gaat en wat beter kan in de vergelijking tussen de gewenste situatie (hoofdstuk 2) met de huidige situatie (hoofdstuk 3).

Wat gaat goed?

In de enquête geeft de meerderheid van de medewerkers aan in het dagelijks werk te streven naar het voortdurend ontwikkelen van kennis en deze toe te passen in hun werk. Uit de groepsgesprekken blijkt tevens dat medewerkers de wil hebben om zaken positief te veranderen.

Zoals eerder genoemd komt ook naar voren uit de enquête dat medewerkers zich in staat voelen zich gemakkelijk aan te passen na onverwachte veranderingen.

⁷⁹ Mello, A. L., & Delise, L. A. (2015). Cognitive diversity to team outcomes: The roles of cohesion and conflict management. *Small Group Research*, 46(2), 204-226.

⁸⁰ Li, N., Zheng, X., Harris, T. B., Liu, X., & Kirkman, B. L. (2016). Recognizing "me" benefits "we": Investigating the positive spillover effects of formal individual recognition in teams. *Journal of Applied Psychology*, 101(7), 925-939.

Wat kan beter?

Uit de enquête komt een duidelijke veerkracht naar boven van medewerkers, dit beeld uit de enquête is anders over leidinggevend en de begeleiding van leidinggevend hierbij. Medewerkers geven aan dat een klein deel van de leidinggevend slecht in staat is om snel van richting te veranderen bij nieuwe ontwikkelingen en medewerkers hierbij sturing te geven. Ook wanneer het gaat om ontwikkeling komt uit de enquête naar voren dat er weinig erkenning of beloning tegenover staat. In de groepsgesprekken wordt dit beeld bevestigd. Hieruit blijkt dat de ontwikkeling van medewerkers – het ontwikkelingen van nieuwe en betere manieren om dingen te doen, het aangrijpen van risicovolle kansen en het ontwikkelen en verbeteren van kennis en vaardigheden – onvoldoende gewaardeerd en daarmee gestimuleerd wordt door de organisatie. Het gewenste gedrag wordt onvoldoende erkend en beloond door leiderschap.

Daarnaast komt in de groepsgesprekken naar voren dat dit ook wordt tegengehouden door de huidige procedures, richtlijnen en organisatiestructuur (hiërarchische lagen, stroperigheid). Medewerkers geven tevens aan het gevoel te hebben dat er onvoldoende draagvlak gecreëerd wordt voor ingeslagen richtingen en dat de ene na de andere reorganisatie elkaar opvolgt.

Het viel het onderzoeksteam wel op dat bij de meeste groepsgesprekken zelfreflectie ontbrak. Problemen werden vaak buiten de invloed van de medewerker geplaatst (dit gold voor zowel medewerkers als leidinggevend).

Samenvatting incongruenties

Hieronder volgt een overzicht van de voornaamste incongruenties binnen het aandachtsgebied 'verandering begint bij jezelf'.

Incongruenties in de cultuurdimensie 'wat je zegt'

- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat het verandervermogen van medewerkers vergroot moet worden, maar medewerkers zeggen verandermoe te zijn.

Incongruenties tussen 'wat je zegt' en 'wat je doet'

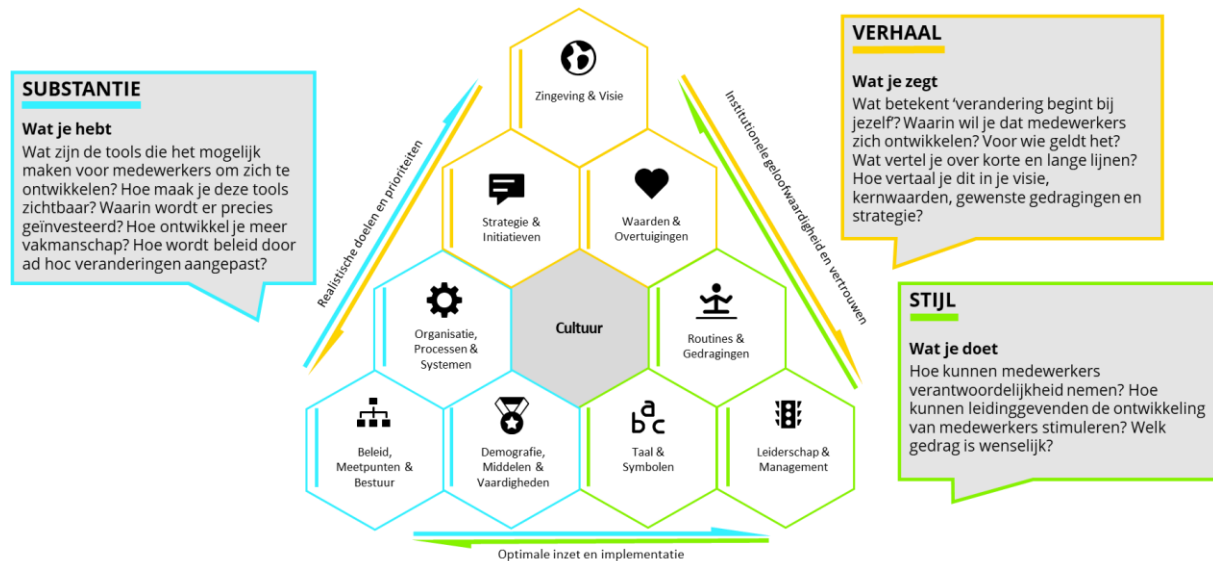
- De Belastingdienst geeft aan dat medewerkers eigen verantwoordelijkheid, reflectie en zelfkritiek moeten hebben, dit wordt door het onderzoeksteam niet ervaren bij alle medewerkers. Veel medewerkers plaatsen problemen buiten zichzelf of bij de leiding.
- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat het verandervermogen van medewerkers vergroot moet worden, maar uit de enquête blijkt dat medewerkers over het algemeen makkelijk met veranderingen omgaan, ondanks dat zij aangeven verandermoe te zijn.
- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat medewerkers zelf een positieve bijdrage moeten leveren om de Belastingdienst te verbeteren, maar medewerkers geven aan dat er over het algemeen weinig tijd en ruimte gegeven wordt voor (bottom-up) verbeteringsinitiatieven, dat eigen initiatief nemen niet gewaardeerd wordt en sommige leidinggevend het ontmoedigen om deel te nemen aan veranderinitiatieven (bijvoorbeeld om deel te nemen aan het cultuuronderzoek).

Incongruenties tussen 'wat je zegt' en 'wat je hebt'

- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat ze investeren in het vakmanschap en de ontwikkeling van medewerkers, maar medewerkers ervaren dat ze weinig loopbaanontwikkeling en begeleiding krijgen en weinig mogelijkheden zien om door te kunnen groeien vanwege het 'opleidingsplafond', waarbij medewerkers zonder hbo-opleiding beperkte doorgroeimogelijkheden hebben.
- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat medewerkers zelf een positieve bijdrage moeten leveren om de Belastingdienst te verbeteren, maar het onderzoeksteam observeert dat de vele onderzoeken naar problemen binnen de Belastingdienst niet altijd stimuleren dat dit van binnen uit gebeurt.
- De Belastingdienst zegt in de gewenste cultuur dat er ruimte moet zijn voor medewerkers om te leren en experimenteren, maar medewerkers geven aan geen ruimte te voelen in processen om zelfstandig veranderingen door te voeren. **Conclusie**

Samenvattend, zijn er een aantal tegenstrijdigheden te vinden in dit aandachtsgebied. Ten eerste, legt de Belastingdienst de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid die medewerkers hebben voor hun eigen ontwikkeling. Daartegenover staat dat medewerkers een beperkte bewegingsvrijheid voelen om dit daadwerkelijk te verwezenlijken. Ten tweede, vraagt de Belastingdienst om zelfreflectie en verandervermogen van medewerkers. Verandervermogen is merkbaar bij medewerkers, echter zelfreflectie wordt tot nu toe niet ervaren bij medewerkers. Medewerkers geven aan verandermoe te zijn (voornamelijk medewerkers die al langer in dienst zijn). De perceptie leeft dat er in de vele reorganisaties onvoldoende is geluisterd naar de medewerkers en initiatieven op de werkvloer (voornamelijk van jonge/ nieuwe medewerkers) niet gewaardeerd worden.

Deze inzichten leiden tot een aantal vervolgvragen (zie figuur 4.6) die zullen helpen bij het aanpakken van deze incongruentie.



Figuur 4.6: Vragen in het Congruentiemodel voor 'veranderen begint bij jezelf'

Handelingsperspectief

Creëer in eerste instantie duidelijkheid over het aandachtsgebied 'verandering begint bij jezelf'. Wat wordt hiermee bedoeld? Verandering begint bij jezelf, dit geldt voor alle medewerkers. Medewerkers moeten de ruimte ervaren om input te kunnen leveren, maar ook de ruimte pakken die er wel is.

Op basis van de diagnose en incongruenties stellen we vervolgens onderstaande oplossingsrichtingen voor om de incongruenties te verkleinen en de gewenste situatie te realiseren. Keuzes in de mogelijke oplossingsrichtingen dienen gemaakt te worden op basis van de formulering van de gewenste cultuur en de prioritering die vervolgens plaatsvindt per directie.

- Open bottom-up communicatie tot stand brengen, is een permanente en bijzonder veeleisende verantwoordelijkheid van de top. Iedere leidinggevende moet daarom geschoold worden in 'humble inquiry' oftewel 'nederig onderzoeken': luisteren, het oordeel uitstellen en waardering tonen voor de bijdrage van medewerkers. Als eerste initiatief zou een 'Actief Luister Campagne' passend kunnen zijn.
- Investeer in het ontwikkelen van een open en transparant strategie- en leiderschapsproces, bijvoorbeeld aan de hand van de visie van de Belastingdienst en de jaarplancyclus. Door kwartaalgewijs te rapporteren en te reflecteren met steeds wisselende groepen medewerkers, ontstaat er gelijk een mooi podium voor het delen van successen en mislukkingen.
- Zorg dat medewerkers zelf gecoördineerd verantwoordelijkheid kunnen nemen over hun ontwikkeling. Zoek naar mogelijkheden binnen het centraal leercurriculum om medewerkers meer regie en verantwoordelijkheid te kunnen laten nemen over hun eigen ontwikkeling; geef ze bijvoorbeeld een persoonlijk investeringsbudget. Stem het beoordelingssysteem af op jaarlijkse ontwikkeldoelen van medewerkers. Daarnaast kan gekeken worden naar loopbaanbegeleiding en meer doorgroeimogelijkheden.

5 Van visie naar actie

5.1 Inleiding

Het antwoord op de vierde onderzoeksvraag met betrekking tot handelingsperspectief en het programma staat in dit hoofdstuk centraal. In hoofdstuk 4 is reeds een aantal handelingsperspectieven opgenomen per aandachtsgebied in de gewenste cultuur. Zonder uitzondering is de aanscherping van de aandachtsgebieden nodig. We gaan hierna in op het 'wat' en het 'hoe' van de cultuurtransformatie. Waarbij het 'wat' doorborduurt op de analyse en reflectie van de gewenste cultuur en de gap analyse. Het 'hoe' ziet op de executie en biedt handvatten voor de herijking van het bestaande leiderschap- en cultuurprogramma.

5.2 Het wat en hoe van de cultuurtransformatie

De volgende aanbevelingen leiden tot het handelingsperspectief:

1. *Behandel de cultuur van de Belastingdienst als deel van een groter geheel*
2. *Kom gezamenlijk tot een heldere & inspirerende omschrijving van de gewenste cultuur.*
3. *Cultuur is een oneindige taak, geen end-to-end proces*

Aanbeveling 1: Behandel de cultuur van de Belastingdienst als deel van een groter geheel

In de omschrijving van de huidige cultuur is weergegeven hoe 40,4% van de Belastingdienst aankijkt tegen de verschillende indicatoren die bepalend zijn voor cultuur. Doelgroep van dit onderzoek waren medewerkers (zowel medewerkers als leidinggevend) van de Belastingdienst.

Duidelijk is dat de cultuur van de Belastingdienst niet alleen van binnenuit bepaald en gevormd wordt. Mede van invloed zijn het kerndepartement, de opdrachtgevers voor wie de Belastingdienst regelingen uitvoert, de politiek, burger en bedrijven, maar ook de media en via de media de publieke opinie.

Het eerder uitgevoerde onderzoek 'ongeschreven regels'⁸¹ is meer gericht op de connectie tussen het Ministerie en de Belastingdienst op topmanagementniveau. De beelden die in het onderhavige cultuuronderzoek zijn over afstand tussen de top en de werkvloer kun je niet los zien van het kerndepartement. Het onderzoeksteam vraagt aandacht om 'De cultuurtransformatie van de Belastingdienst' als transformatie zodanig te gaan beschouwen dat ook de relatie met het kerndepartement onderdeel is.

De Belastingdienst blijft eigenaar van deze transformatie maar zowel de politieke als de bestuurlijke context is van invloed op cultuur van de Belastingdienst en vice versa. Dit is ook een belangrijk inzicht als het gaat om de cultuurtransformatie en het concreet maken van de besturing c.q. de governance, de beleidsbepaling, de jaarplancyclus en in de selectie/benoeming/beoordeling van leidinggevend.

Aanbeveling 2: Kom gezamenlijk tot een heldere & inspirerende omschrijving van de gewenste cultuur

De reflectie op de gewenste cultuur in dit onderzoek laat een veelheid van gewenste 'kenmerken' zien. Deze zijn niet altijd helder gedefinieerd, worden niet consistent gebruikt en zijn niet vertaald in congruentie tussen 'wat je zegt, hebt en doet'. Onze aanbeveling is daarom: Werk aan de ambitie op gebied van cultuur en aan de vertaling van de gewenste cultuur naar een scherpere en daarmee heldere, maar ook inspirerende omschrijving van de aandachtsgebieden.

Beschrijf niet alleen het ideaalbeeld, maar maak ook haarscherp duidelijk wat de gewenste cultuur in de weg staat. Geef de gewenste cultuur expliciet vorm in gezichtsbepalende uitingen, zowel

⁸¹ Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën (2019). *Onderzoeksrapport ongeschreven regels*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

intern als extern. Zonder helder en herkenbaar toekomstperspectief ontbreekt de zo dringend gewenste gezamenlijke richting.

Gelet op de actualiteit ten aanzien van de ontvlechting bevelen wij aan om de gewenste cultuur voor Douane, Toeslagen en Belastingen apart te gaan aanscherpen. En hierbij voor zowel Douane, Toeslagen als Belastingen de vijf aandachtsgebieden als startpunt te gebruiken. Bij de uitwerking van de gewenste cultuur is onze eerste aanbeveling - om naast de eigen organisatie en het kerndepartement, ook de opdrachtgevers van de Belastingdienst en een vertegenwoordiging van burgers en bedrijven te betrekken - van kracht voor alle drie de onderdelen.

Cultuur is van iedereen. Het is belangrijk dat de gewenste cultuur de gehele organisatie aanspreekt, maar het is ook goed om te beseffen dat alle medewerkers en leidinggevenden eigenaar zijn van cultuur. Onze aanbeveling is dan ook om de uitwerking van de gewenste cultuur in dialoog te doen, en vanuit het principe 'veranderen begint bij jezelf' te starten bij de formele én de informele leiders. Laat meteen zien: cultuur is van iedereen, niet alleen van de top. Zorg dat het proces symbool staat voor het open en veilige werkklimaat waar de BD naar streeft: het medium is 'the message'.

Het werken aan de nieuwe omschrijving van 'wat is de gewenste cultuur' markeert de doorstart van de cultuurtransformatie. In dit onderzoek is een aantal elementen in de huidige cultuur benoemd die goed passen bij aspecten uit de gewenste cultuur. Zoals bijvoorbeeld de hoge betrokkenheid die medewerkers laten zien. Ons advies is om deze elementen te benutten bij het uitwerken van de gewenste cultuur.

Het geven van richting aan de gewenste cultuur is voorwaardelijk voor het bepalen van de scope van de cultuurtransformatie. Cultuurtransformatie begint vanaf het moment dat je het plan bedenkt om de gewenste cultuur aan te scherpen: de wijze waarop je cultuur ontwerpt is onderdeel van de oplossing (of van het probleem). En vervolgens gaat het erom wat je zegt, hebt en doet consequent met elkaar in samenhang te brengen. Dit vraagt om aandacht, een lange adem en soms moeilijke keuzes.

Ons advies is om de aanscherping van gewenste cultuur niet eenmalig te agenderen, maar er een tweejaarlijks terugkerend onderdeel van de planning- en begrotingscyclus van te maken om de mate waarin de aanwezige formele en informele leiders de cultuur doorleven te bepalen en bij te stellen als daar aanleiding toe is.

Aanbeveling 3: Cultuur is een oneindige taak, geen end-to-end proces

Cultuur is toegevoegd als vierde pijler aan de Beheerst Vernieuwen agenda. Wij zien cultuur als iets wat veelomvattend is en gaat over het congruente beeld van wat een organisatie zegt, doet en heeft. Het laat zich in onze ervaring niet besturen als een end-to-end proces met een eigenaar, maar leent zich veel meer als integraal onderdeel van de strategische agenda. Dat is dan ook onze aanbeveling.

Wij zien het als een organisatie-kritische verantwoordelijkheid om een cultuur te ontwerpen en tot leven te roepen die past bij de bestaansreden van de organisatie. Eigenaarschap ligt daarmee per definitie op het hoogste niveau en cultuur is net als beleid en strategie een vast onderdeel van de taakverdeling en rapportage aan de top, directies en teams. Beschouw de cultuurtransformatie als verantwoordelijkheid van alle directies, waarbij directeuren verantwoordelijk zijn voor de resultaten van de cultuurtransformatie. De transformatie wordt op deze manier belegd bij de lijn (het 'wat'). Het 'hoe' gefaciliteerd door het programma onderschrijven wij, waarbij we aanbevelen het programma strategisch te positioneren.

Zorg dat de gewenste cultuur consequenties heeft: bij naleving positief, bij niet naleving correctief. Geen afrekencultuur, maar wel een aanspreekcultuur (conform de gewenste cultuur). Dit kan via een impliciete weg, zoals nudging (vorming, reminder, priming & framing), waarbij je met 'een klein duwtje in de rug' gedrag probeert te bevorderen door bijvoorbeeld elementen in de omgeving aan te passen. Maar dit kan ook via benoemingen, expliciete waardering, invloed, boeiend werk geven, autonomie vergroten. En het omgekeerde bij niet-naleving.

5.3 Herijking van het leiderschap- en cultuurprogramma

Een programmatische aanpak ziet op voortgang in de toepassing van interventies, kennisdeling alsook in voortgang in termen van Medewerkerstevredenheid. De verandering zelf wordt dicht bij de werkvloer gedaan, in samenwerking met directies.

De hoe van een cultuurtransformatie faciliteren middels een programmatische aanpak onderschrijven wij. Het herijken van het programma wat reeds ingericht is ten aanzien van Leiderschap en Cultuur is al aangekondigd. De volgende aanbevelingen zien wij op gebied van de herijking:

4. *Investeren in cultuurbeïnvloeding als competentie*
5. *Een duidelijke opdracht en ontwerp voor het programma*
6. *Heldere tijdlijn en tussendoelen, en wendbaar in de executie*

Aanbeveling 4: Investeren in cultuurbeïnvloeding als competentie

Een programmatische aanpak helpt om het onderwerp 'cultuur beïnvloeding als organisatiecompetentie' 'oneindig' als taak in de lijn te gaan beleggen. De cultuurtransformatie vraagt om een combinatie van competenties rondom leiderschap, strategie, communicatie, organisatie ontwikkeling en cultuur. Belangrijk is ook om te kijken naar andere competenties die benodigd zijn ten aanzien van het oplossen van de incongruenties. Kijk daarvoor verder dan experts op gebied van communicatie en gedrag, zoek ook de verbinding met strategie, HR, risicomangement, IT systemen & processen. Omdat, zoals weergegeven in het Congruentiemodel, cultuur uit meerdere elementen bestaat.

Aanbeveling 5: Een duidelijke opdracht en ontwerp voor het programma

Cultuurtransformatie kost tijd en vraagt aandacht. Het hernieuwde leiderschap- en cultuurprogramma zal naar verwachting een tijdlijn kennen tot 2023. De doorstart zal gepaard moeten gaan met een duidelijke opdracht en rol voor het programma. Maar ook met een duidelijke opdracht voor elke directie. Bijvoorbeeld in (een update van) jaarcontracten en/of met een 'opdrachtbrief' voor elke verantwoordelijke directeur. De primaire focus van het programma is gericht op het faciliteren van inzicht, kennisdeling en het aanreiken van passende interventies ('het hoe'). De primaire focus van de directies is eigenaarschap voor resultaten en het grotere geheel ('het wat'), passend bij de opgave en ambitie van elke directie in relatie tot de gewenste cultuur.

Als ontwerpprincipes voor het programma geven wij de volgende mee:

- *Met, niet voor de lijn*: ontwerp het programma expliciet met de medewerkers, niet alleen voor de medewerkers.
- *Circulair, niet lineair*: beschouw de transformatie als een adaptief proces. Cultuur is veelomvattend, waar niet een eenduidige, rechtlijnige aanpak voor is. Het is daarom belangrijk om met verschillende lenzen en perspectieven naar verbeteringen en de transformatie te blijven kijken. Evalueer, herhaal en stel bij. Reflectie is cruciaal.
- *Waarderend onderzoeken*: versterk wat werkt. Begin daarom ook niet opnieuw. Reflecteer op de interventies die al zijn gedaan. Evalueer en stel ook deze interventies bij met de elementen die belangrijk zijn in de gewenste cultuur in het achterhoofd.
- *Eenheid in verscheidenheid*: heb oog als programma voor de diversiteit van de organisatie. Spreek met directies af waar hun prioriteit ligt ten aanzien van gewenste cultuur aandachtsgebieden en biedt hen interventies aan waaruit zij kunnen kiezen en op maat kunnen maken, passend bij de eigen context van het werk. Maak dit proces centraal inzichtelijk.
- *Dialoog is niet onderhandelbaar*: stimuleer met het programma kennisdeling, dialoog en reflectie. Door initiatieven te delen en hier de gezamenlijkheid in te zoeken kan geleerd worden van elkaar.

Aanbeveling 6: Heldere tijdlijn en tussendoelen, en wendbaar in de executie

Voor het programma zien we in de eerste 12 maanden de volgende fases met bijbehorende tussendoelen voor ons (zie figuur 5.2). De fases overlappen elkaar vanwege het feit dat een aantal

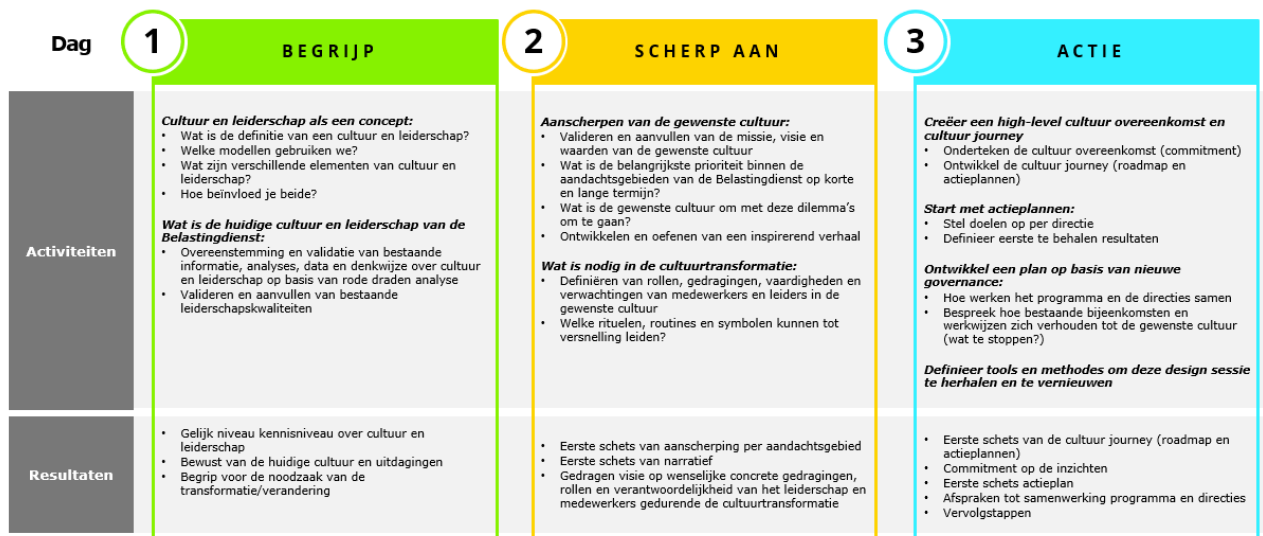
zaken parallel kan lopen en de wisselwerking die resultaten per fase hebben. Hierna volgt een toelichting op de tijdlijn en tussendoelen.



Figuur 5.1: Tijdlijn en tussendoelen

Ad: Identificeer, richt in & reflecteer op interventies

- Organiseer en faciliteer middels sprints / design sessies de uitwerking van de gewenste cultuur. De ervaring leert dat dit een iteratief proces is en ons advies is om hier een periode van maximaal 6 maanden te gebruiken. Het gaat in deze periode om bewustwording en reflectie vanuit de top, vertrouwen en gezamenlijk eigenaarschap nemen en laten zien en richting geven.
- Een effectieve start is in onze ervaring om een design-sessie met een afvaardiging van formele en informele leiders te organiseren: oftewel met 'het hele systeem in de zaal'. Om dit concreet te maken is in figuur 5.2 een suggestie opgenomen voor een programma bestaand uit drie onderdelen (dagen).



Figuur 5.2: Voorbeeld programma driedaagse design-sessie

- De opbrengst van designsessies vormen de start voor uitwerking in werkgroepen per aandachtsgebied. Hierin adviseren we te werken in samengestelde groepen met een brede representatie uit de organisatie. Kies een iteratieve werkwijze met sprints, bijvoorbeeld zoals ten tijde van de herijking van de investeringsagenda waarin ook op deze manier te werk is gegaan.

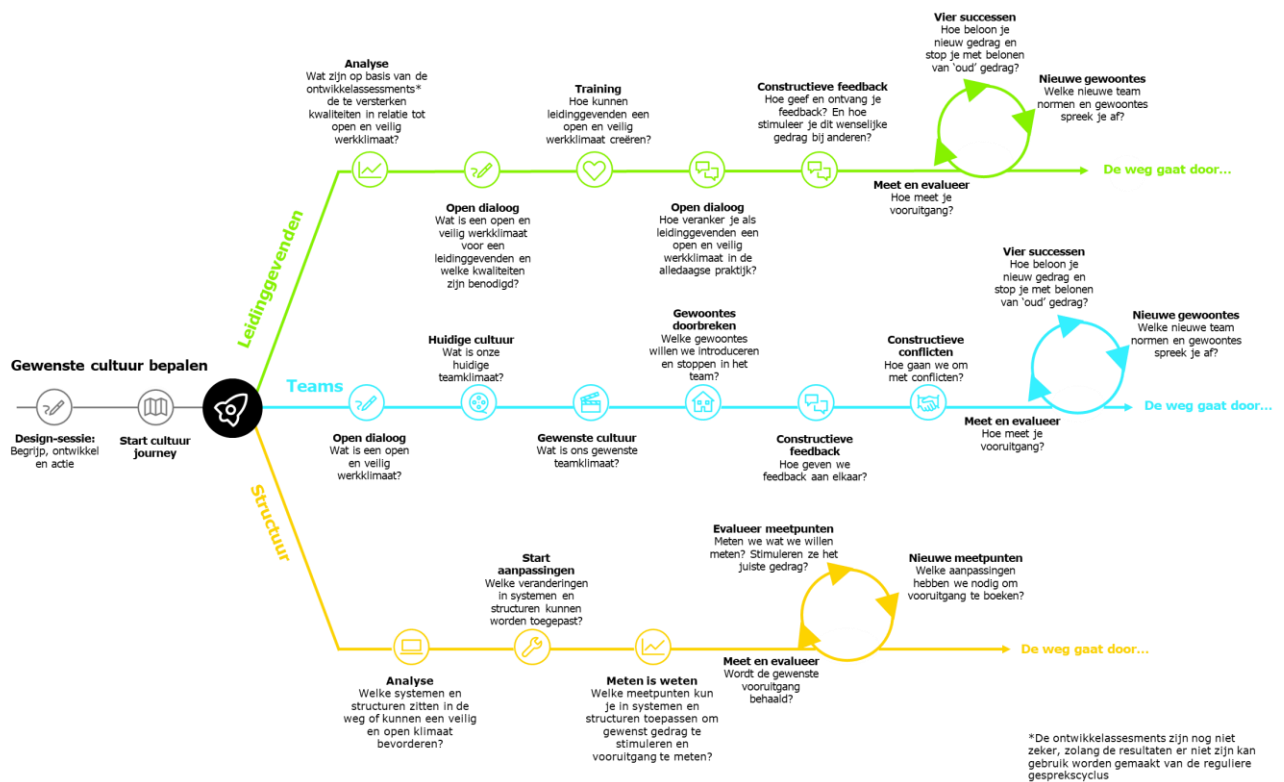
Zet sturing en programma op:

- Parallel kan de herijking van het programma en de opname van gewenste resultaten in de jaarcontracten van elke directie plaatsvinden. Ons advies is om hier een programmaplan voor op te stellen en de competenties benodigd te werven in een combinatie van intern en extern (frisse blik). Ons advies is om te kiezen voor één programma dat faciliterend is aan zowel de Douane, Toeslagen als Belastingen. De DG's van Douane, Toeslagen en Belastingen zijn eindverantwoordelijk voor het vaststellen van de gewenste cultuur, alsook de voor de

voortgang van de transformatie. Binnen Belastingen zijn de DG en de verantwoordelijk directeuren idealiter verantwoordelijk voor het collectief behaalde resultaat, en daarnaast elke directeur neemt verantwoordelijk voor de eigen directie.

- Onze advies is om de programmaverantwoordelijkheid te beleggen bij het grootste DG, Belastingen, waarbij het programma ten dienste staat van alle drie de dienstonderdelen tot een nader te bepalen moment in relatie tot de ontvlechting.
- In lijn met het advies om voort te bouwen op wat er al is, stellen we voor om in deze fase per directie de inventarisatie van reeds genomen initiatieven en best practices in beeld te brengen, te categoriseren naar toepasbaarheid voor de aandachtsgebieden van de gewenste cultuur en te ontsluiten voor alle directies (lerende organisatie, samenwerking). Reflecteer, evalueer en stel bij waar nodig.

Ons advies is om al in deze fase bijzondere aandacht te besteden aan 'Open en veilig werkklimaat'. Hiervoor is een planning van activiteiten als suggestie toegevoegd. In lijn met de voorgestelde handelingsperspectieven uit hoofdstuk 4 bij dit aandachtsgebied een voorstel om hiermee aan de slag te gaan met leidinggevend, teams en in de structuur. Zie het voorstel in figuur 5.3.



Figuur 5.3: Cultuur journey voor een open en veilig werkklimaat

Ad: Breng focus aan & activeer

De tweede fase begint met het uitdragen van het narratief passend bij de gewenste cultuur, met een uitwerking per directie waar nodig om aan te sluiten bij de werkvloer. Het narratief is belangrijk voor de interne en externe communicatie. Dit betekent aandacht voor het aanscherpen van het 'verhaal' o.a. in 'De Belastingdienst dat zijn wij', op intranet (Belastingdienst.Vandaag), in werving- en voorlichtingscampagnes extern, maar ook cultuur agenderen op reguliere overleggen op alle niveaus in de organisatie en de top 1500 helpen bij het uitdragen van deze boodschap (o.a. in toonzetting van informatie die gecascadeerd wordt via hen).

In dit onderzoek is een aantal elementen benoemd die in de huidige cultuur bepalend is voor de perceptie van medewerkers (bijvoorbeeld de inrichting van systemen en processen), maar ons

onderzoek heeft zich niet gericht op het checken van dergelijke uitspraken. Wij raden aan om keuzes te maken op welke beelden een uitzoekpunt en mogelijk bijstelling middels communicatie nodig is, bijvoorbeeld omdat ze feitelijk niet juist zijn, of achterhaald zijn.

Daarnaast is op basis van de ambitie focus en keuzes maken belangrijk, niet alles kan tegelijk en cultuur transformeer je niet van de ene op de andere dag. In het licht van de verandermoeheid die we hebben gevonden en de opgave die er ligt -om te komen tot de gewenste cultuur- adviseren wij scherp te prioriteren in de tijd. Dit betekent ook soms dingen te stoppen om andere activiteiten te starten. Afhankelijk van de gap tussen huidige en gewenste cultuur is het per directie mogelijk om keuzes te maken afhankelijk van hun specifieke context. Hier kan het programma bij helpen door bijvoorbeeld 'plannings- en prioriterings challenges' te organiseren. In hoofdstuk 4 zijn ten aanzien van elk aandachtsgebied voor gewenste cultuur handelingsperspectieven opgenomen als startpunt.

Ad: Ontwikkel & implementeer

De derde fase richt zich op het ontwikkelen en toepassen van interventies op maat. Hierbij is het van belang dat naast 'verhaal' de verschillende lenzen (substantie en stijl) worden toegevoegd bij het uitvoeren van activiteiten.

Handelingsperspectieven zoals benoemd in hoofdstuk 4 zijn richtinggevend, mits dit ook past bij de nadere uitwerking van gewenste cultuur.

Ad: Meet, stel bij & evalueer

Een cultuurtransformatie is complex. Daarom is het belangrijk om soms te experimenteren, maar om altijd te monitoren, feedback op te halen, te evalueren en eventueel bij te stellen of te borgen. Communicatie en dialoog is hierbij essentieel. Tussen teams en leidinggevend en medewerkers, om van elkaar te leren maar ook om successen te delen.

5.4 Monitoring gericht op het wat en het hoe

Een expliciete vraag in de onderzoeksformulering betrof monitoring van de transformatie. Hierbij is ons advies gesplitst in het 'wat' en het 'hoe'.

Het monitoren van **het 'wat' van de transformatie** ziet op het resultaat en de ambities die je hebt ten aanzien van gewenste cultuur. Advies is om dit zoveel mogelijk aan bestaande sturingsinstrumenten en het medewerkersonderzoek te koppelen. Meet hierop maximaal 1 maal per jaar. Een cultuurtransformatie en het effect van interventies kost nu eenmaal tijd.

Het eigenaarschap van deze monitoring en sturing ligt bij de directies. De KPI's en gewenste uitkomsten worden in gezamenlijkheid afgesproken, maar hierbij wordt wel rekening gehouden met de typologie van directies.

Het **'hoe' monitoren is gericht op het proces** en kan frequenter, bijvoorbeeld in de regulier p&c cyclus, plaatsvinden vanuit het programma. Het gaat hier om de acties zijn uitgezet en het bereiken van de tussentijdse mijlpalen zoals reeds benoemd.

Het eigenaarschap van deze monitoring en sturing ligt bij het programma.

	HOE	WAT
Doel	Monitoren van het proces vanuit het leiderschaps- en cultuurprogramma	Monitoren van de cultuurtransformatie wat betreft resultaat en de ambitie die je hebt ten aanzien van de gewenste cultuur
Meetfrequentie	Per kwartaal	Maximaal 1x per jaar
Uitleg	<ul style="list-style-type: none"> Deze monitoring is bedoeld om de progressie van de implementatie van het cultuurprogramma te tracken 	<ul style="list-style-type: none"> Deze monitoring is bedoeld om de perceptie van alle medewerkers te meten over de dan huidige cultuur binnen de Belastingdienst om op die manier de status van de gewenste cultuur te tracken
Monitoring	Monitoring aan de hand van: <ul style="list-style-type: none"> Voortgang op planning Projectrapporten Risicomanagement 	Algemene meting aan de hand van: <ul style="list-style-type: none"> Het toevoegen van vragen over aandachtsgebieden van gewenste cultuur aan het MO. Een korte survey die ontwikkeld kan worden die leidinggevend zelf eruit kunnen sturen om frequentere metingen te kunnen doen als een soort 'snapshots' Per aandachtsgebied kan nog worden gekeken welke KPI's aanvullend beschikbaar zijn om progressie te meten.
KPI's	<ul style="list-style-type: none"> Uitgezette en afgeronde acties Milestones programma Aanvullende KPI's op bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> Uren gestoken in de transformatie Aantal afspraken (contracten) met directies Aantal plannen van aanpak bij directies specifiek Aantal mensen bij (design) sessies Aantal ambassadeurs Aantal leidinggevend bij trainingen Aantal quick wins die gerealiseerd zijn 	<ul style="list-style-type: none"> Scores op uitslagen survey MO en eventuele aanvullende enquêtes Voorbeelden aanvullende KPI's aandachtsgebieden: <ul style="list-style-type: none"> Burgers en bedrijven centraal: Net Promotor Score, klanttevredenheid Open en veilig werkklimaat: mate waarin feedback wordt gevraagd (als dit is te tracken in beoordelingsstelsel), mate waarin leiders eerdergenoemde survey uitsturen Verandering begint bij jezelf: gevolgde trainingen op gebied van persoonlijke ontwikkeling

Figuur 5.4: Voorstel monitoring

5.5 Tot slot

De cultuur van de Belastingdienst is de afgelopen periode als oorzaak van ellende, noodzakelijke maar ingewikkelde oplossing en zelfs als 'straf' genoemd, zowel in het politieke debat als in de media.

Het belang van het aanscherpen van de omschrijving van de gewenste cultuur, en het reflecteren op het beeld van de huidige cultuur is ons inziens groot. Dit is een onderwerp voor leiders, niet alleen om te doorleven, maar ook om vervolgens uit te dragen zowel intern als extern. Leiders die we overigens nadrukkelijk niet alleen in de rangen van 'bazen' c.q. 'leidinggevend' moeten zoeken, maar juist ook onder medewerkers in de gedaante van 'informele leiders' of 'beïnvloeders'. Met die kanttekening onderschrijven we de combinatie van Leiderschap en Cultuur.

De pijler cultuur is in juli 2019 toegevoegd als vierde pijler voor de Beheerst vernieuwen agenda. En ons beeld is dat er stappen genomen zijn, bijvoorbeeld met het instellen van het leiderschaps- en cultuurprogramma, de campagne 'De Belastingdienst dat zijn wij', de dialoogsessies en andere meer directie-specifieke initiatieven.

Het is ons inziens nog niet genoeg. De te behouden en te versterken elementen van de huidige cultuur zijn bevestigd in deze meting. Cultuur vraagt om een duidelijker richting en een continue dialoog over het wat en hoe van de gewenste cultuur. Om dit tastbaarder te maken heeft het onderzoeksteam gekozen voor de lens van het Congruentiemodel. Na richting is het vooral tijd voor actie, maar ook voor een lange adem. De aangereikte handelingsperspectieven bieden hierin een richting voor een tijdhorizon van ca 3 tot 4 jaar. Onderzoek en overleg zijn belangrijk, maar nu is het tijd om aan de slag te gaan.

Tijdens de groepsgesprekken uitten veel deelnemers hun zorgen over wat er zou worden gedaan met de uitkomsten van het onderzoek. Deze zorg kwam desgevraagd voort uit het feit dat er in de afgelopen jaren veel onderzoeken zijn verricht, en het beeld leeft dat er niets (zichtbaar) met de uitkomsten en aanbevelingen is gedaan. Als onderzoeksteam stellen wij ook vast dat een aantal van de bevindingen in de huidige cultuur herkend worden vanuit voorgaande onderzoeken. Ook daarom zijn onze aanbevelingen en het handelingsperspectief erop gericht om te stoppen met onderzoeken en de transformatie onverwijld ter hand te nemen.

Ook wij hebben ervaren hoe het is om in de huidige cultuur te werken aan dit onderzoek. We hebben de betrokkenheid, maar ook de angst voor de resultaten en mogelijke consequenties van het onderzoek ervaren. Het is veel gegaan over de verschillen in de directies, op basis van het type werk wat zich hierin afspeelt. En toch zien we op cultuurkenmerken zoals gemeten in de enquête juist ook veel overeenkomsten om op voort te bouwen. Wij wensen de Belastingdienst toe dat de betrokkenheid en trots weer prominent worden geleefd niet alleen binnen de eigen teams, maar voor het imago van de hele organisatie. En dat de zaken die beter moeten met commitment en op een integrale en duurzame manier in gezamenlijkheid worden opgepakt.

Bijlagen

De eerste bijlage geeft inzicht in de onderzoeksaanpak en de verantwoording bij keuzes die in het onderzoeksproces zijn gemaakt. De tweede bijlage gaat in op afwijkingen in de cultuur enquête die mogelijk inzicht geven in subculturen en ten slotte geeft de derde bijlage inzicht in de bronnenlijst die is geraadpleegd tijdens de documentanalyse en literatuur die is gebruikt.

Bijlage I: Onderzoeksaanpak & verantwoording

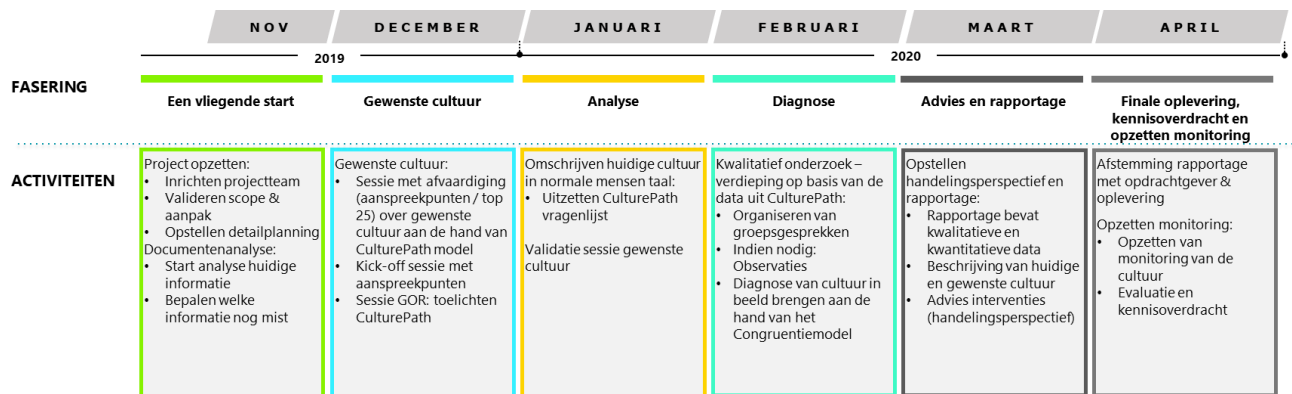
De onderzoeksmethodiek die is gekozen voor het komen tot een nulmeting van de cultuur bij de Belastingdienst is 'triangulatie'. Dit betekent dat meerdere bronnen en meetinstrumenten zijn gebruikt om onderzoekdata te verkrijgen, analyseren en interpreteren. Dit zijn:

- Documentenanalyse: zie bijlage III voor de geraadpleegde bronnen;
- Kwantitatief onderzoek, middels een online vragenlijst;
- Kwalitatief verdiepend onderzoek door middel van groepsgesprekken.

Alvorens in te gaan op deze drie onderzoeksmethoden, worden eerst de projectplanning van het onderzoek en de gehanteerde modellen toegelicht.

Projectplanning onderzoek

De tijdslijnen en activiteiten van het onderzoek zagen er als volgt uit (zie figuur 1).



Figuur 1: Projectplanning onderzoek

Toevoegingen planning op detail:

- Start van het onderzoek op 13 november,
- Toelichting onderzoeksaanpak en vragenlijst aan GOR op 18 december
- Cultuurenquête: De cultuurenquête is uitgezonden op 8 januari, en heeft ruim 2 weken opengestaan, tot en met 24 januari;
- Groepsgesprekken: Er hebben 27 groepsgesprekken plaatsgevonden, in de periode van 10 tot en met 20 februari; En op 12 maart heeft een laatste groepsgesprek plaatsgevonden met een afvaardiging van de top 25
- Gewenste cultuur: tijdens 2 verschillende sessies is de geformuleerde gewenste cultuur gevalideerd:
 - Afvaardiging van top 25 en aanspreekpunten: 18 december
 - Afvaardiging van drie stafdirecties (CDC, SSO, O&P en Cd O&P), mensen die betrokken zijn bij het leiderschap- en cultuurprogramma: 4 maart
- Reviewproces: de volgende sessies hebben plaatsgevonden om diverse gremia te informeren over de hoofdlijnen van de resultaten:
 - Aanspreekpunten: 11 maart en 8 april
 - GOR: 31 maart
 - Opdrachtgever: Meerdere review calls (check op feitelijkheden) per hoofdstuk

Gehanteerde modellen

CulturePath

Voor het kwantitatieve onderzoek is gebruik gemaakt van Deloitte's CulturePath. Een wetenschappelijk onderbouwde methodiek dat verdiepende inzichten biedt op het gebied van cultuur binnen organisaties. CulturePath is een diagnostisch hulpmiddel ontwikkeld door onderzoekers van het Deloitte's Survey Research and Analytics Center (SRC). Dit team bestaat uit PhD psychologen, wiskundigen en methodologen en hebben ruime ervaring met het ontwikkelen van wetenschappelijke enquêtes. De Engelse versie is vertaald in het Nederlands door Deloitte Nederland samen met de Vrije Universiteit van Amsterdam. De rol van de VU was nadrukkelijk gericht op het waarborgen van de methodologie.

Het CulturePath model bestaat uit vier basis- en vier onderscheidende indicatoren (zie figuur 2). Per indicator is de CulturePath vragenlijst opgebouwd uit stellingen.



Figuur 2: CulturePath model

Basis indicatoren

Op basis van de basis indicatoren maken organisaties strategische keuzes en die zijn voor iedere organisatie verschillend. Voor een ziekenhuis is focus op structuur en stabiliteit bijvoorbeeld ondersteunend aan de missie en visie, terwijl een startup organisatie meer gericht zal zijn op flexibiliteit en verandering om snel te kunnen groeien. Zie tabel 1 voor meer informatie.

Basis indicatoren	Definitie	Schaal
Collectieve focus	Heeft betrekking op de mate waarin de organisatie nadruk legt op samenwerking en het werken in teams. Het bestaat uit de sub-indicatoren: <ul style="list-style-type: none"> • Samenwerken • Kennisdelen • Gezamenlijke prestaties 	<p>Collectieve focus</p> <p>Individualisme ← ————— → Teamwerk</p> <p style="text-align: center;">Geen voorkeur</p>
Risico's & Besturing	Geeft aan in hoeverre de organisatie nadruk legt op het naleven en uitvoeren van richtlijnen, kwaliteit en structuur. Het bestaat uit de sub-indicatoren: <ul style="list-style-type: none"> • Naleving van richtlijnen • Kwaliteit • Flexibiliteit van de werkomgeving • Besluitvorming 	<p>Risico's & Besturing</p> <p>Structuur ← ————— → Flexibiliteit</p> <p style="text-align: center;">Geen voorkeur</p>
Externe oriëntatie	Betreft de mate waarin de organisatie nadruk legt op burgers, bedrijven en de externe omgeving. Het bestaat uit de sub-indicatoren: <ul style="list-style-type: none"> • Klantgerichtheid • Focus op concurrentie • Resultaatgerichtheid 	<p>Externe oriëntatie</p> <p>Interne oriëntatie ← ————— → Externe oriëntatie</p> <p style="text-align: center;">Geen voorkeur</p>
Verandering & Innovatie	Geeft aan in hoeverre de organisatie nadruk legt op het omarmen van onduidelijkheid, verandering en risico's om daarmee verandering en innovatie te stimuleren. Het bestaat uit de sub-indicatoren: <ul style="list-style-type: none"> • Wendbaarheid • Innovatie • Risico bewustzijn • Organisatie leervermogen 	<p>Verandering & Innovatie</p> <p>Stabiliteit ← ————— → Verandering</p> <p style="text-align: center;">Geen voorkeur</p>

Tabel 1: Uitleg basis indicatoren

Onderscheidende indicatoren

De onderscheidende indicatoren meten de emotionele verbinding van medewerkers met de organisatie en zijn versnellers van een cultuurtransformatie. Hierbij is belangrijk om vast te stellen dat er geen goed of fout is. Een cultuurmeting biedt inzicht dat heel eigen is voor de organisatie. De strategische doelen bepalen de mate waarin cultuurtransformatie wenselijk is. Zie tabel 2 voor meer informatie.

Onderscheidende indicatoren	Definitie
Moed	Betreft de mate waarin medewerkers iets moeilijks durven doen; in hoeverre medewerkers ondanks angst, conflict en tegenslag, handelen naar eigen opvattingen en geweten.
Betrokkenheid	Geeft aan in hoeverre medewerkers trots zijn op de organisatie en zichzelf als mede-eigenaar beschouwen van zijn succes en merk / identiteit.
Inclusie	Heeft betrekking op de mate waarin de organisatie diversiteit, uniekheid en eigenheid accepteert en bevordert in de werkomgeving.
Gedeelde overtuigingen	Geeft aan in hoeverre medewerkers geloven in en willen bijdragen aan de kernwaarden van de organisatie.

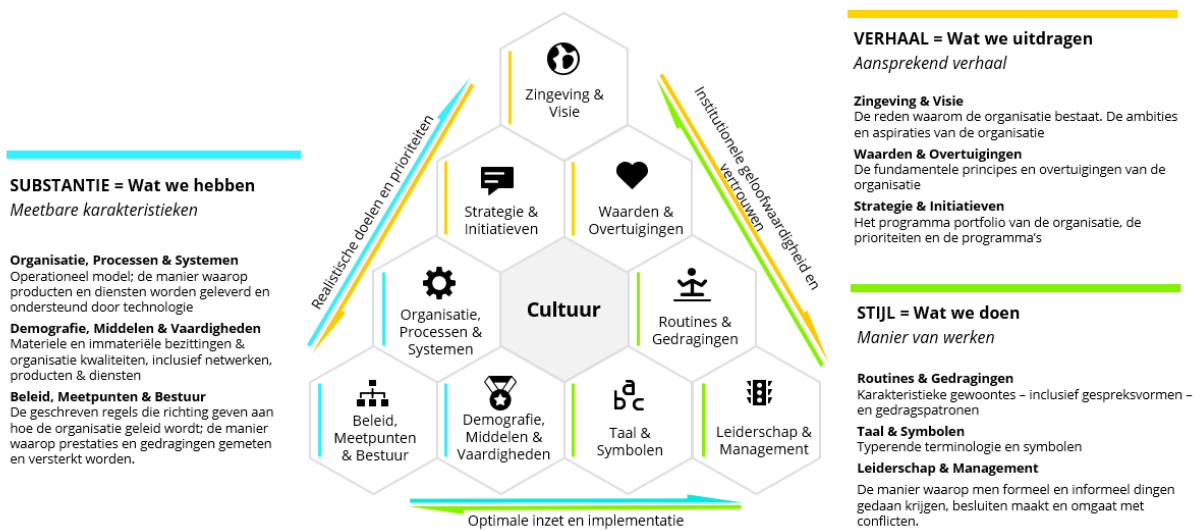
Tabel 2: Uitleg onderscheidende indicatoren

De vragen behorend bij gedeelde overtuigingen worden in elke toepassing van CulturePath aangepast op de kernwaarden en missie van de desbetreffende organisatie. De vragen binnen deze indicator richten zich o.a. op de missie van de organisatie, het vertrouwen van medewerkers in besluiten die door de leiding en anderen worden gemaakt en het geloof in de positieve intentie van anderen.

Congruentiemodel

Het Congruentiemodel is gebruikt om de meting van de huidige cultuur en de gewenste cultuur om te zetten naar handelingsperspectieven. Het Congruentiemodel biedt een lens om op basis van de meting een integrale aanpak te formuleren voor de gewenste cultuurverandering. Hierbij zijn drie dimensies van belang: wat je als organisatie 'zegt' (verhaal), wat je als organisatie 'doet' (stijl) en wat je 'hebt' (substantie). Zie figuur 3 voor meer uitleg.

Het Congruentiemodel geeft inzicht in mogelijke incongruentie tussen de drie dimensies en in waar stappen gezet dienen te worden. Onze ervaring is dat er een uitdaging ligt voor organisaties om de ambitie op gebied van cultuur in alle drie de dimensies (en de onderliggende elementen) terug te laten komen en congruent met elkaar te laten zijn. Als je bijvoorbeeld iets nastreeft in je visie en kernwaarden (verhaal), moet dit ook geborgd zijn processen (substantie) en attitudes (stijl).



Figuur 3: Het Congruentiemodel

Documentenanalyse

In de documentenanalyse zijn alleen de officieel, vastgestelde stukken meegenomen die (desgevraagd) ter beschikking zijn gesteld aan het onderzoeksteam per uiterlijk 31 januari 2020 (datafreeze). De hierna verschenen kamerbrieven waarin cultuur is genoemd zijn aanvullend in de documentenanalyse meegenomen. Inzichten uit de documentanalyse zijn gerelateerd aan de acht indicatoren van CulturePath. Deze inzichten zijn vervolgens gevalideerd tijdens diverse sessies (groepsgesprekken, top 25 en leiderschap- en cultuurprogramma). De opbrengst hiervan is gebruikt in hoofdstukken 2 en 3.

Kwantitatief onderzoek

Waarom een enquête?

Kwantitatief onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van het uitzetten van de vragenlijst van CulturePath en is uitgezet naar alle medewerkers, zowel intern als extern via een massmail.

De reden dat is gekozen voor deze methodiek, is dat gelet op het tijdsplan en het budgetkader, dit de meest effectieve manier is om het medewerkersperspectief op een representatieve manier te meten. Dit is gebruikt als startpunt voor de rest van de analyse.

Respons

Zoals genoemd hebben in totaal 12.777 mensen de enquête ingevuld, van wie 12.143 interne medewerkers en 634 externe medewerkers. Dit is een responspercentage van 40,4%, berekend over de interne populatie (30.023 medewerkers – peildatum 31-12-2010) van de Belastingdienst. Voor een overzicht hoe dit is verspreid over de directies, zie tabel 3.

Directie	Bezetting	Respons totaal	Respons intern/extern	Percentage*	Status
Centrale Administratieve Processen (CAP)	3.608	947	Intern: 925 Extern: 22	25,6%	
Douane	5.646	1.188	Intern: 1.177 Extern: 11	20,8%	
Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD)	1.399	650	Intern: 646 Extern: 4	46,2%	
Grote Ondernemingen (GO)	2.425	1.175	Intern: 1.173 Extern: 2	48,4%	
Informatievoorziening (IV)	2.943	643	Intern: 601 Extern: 42	20,4%	
Klantinteractie & services (KI&S)	945	622	Intern: 452 Extern: 170	47,8%	
Midden- en Kleinbedrijf (MKB)	6.762	2.832	Intern: 2.827 Extern: 5	41,8%	
Particulieren (P)	2.263	1.058	Intern: 986 Extern: 72	43,6%	
Toeslagen	876	382	Intern: 356 Extern: 26	40,6%	
Kaderstellende en ondersteunende directies	3.156	3.280	Intern: 3.000 Extern: 280	95%	
Totaal Belastingdienst	30.023*	12.777	Intern: 12.143 Extern: 634	40,4%*	

Legenda status kolom	
	< 20% respons percentage
	20 – 40 % respons percentage
	40 – 60 % respons percentage
	> 60 % respons percentage

* Percentage is berekend op basis van het interne respons aantal en de bezetting

Tabel 3: Spreiding van respons over directies.

Het streven was een respons van 20%. Met een respons van 40,4% en een goede spreiding is dit streven ruim gehaald en kunnen we een representatieve weergave van resultaten opnemen in dit rapport, mede gelet op het feit dat het Medewerker onderzoek (MO) kort voor de cultuurenquête had plaatsgevonden en medewerkers ook daarin is gevraagd een vragenlijst in te vullen.

Vragenlijst

De vragenlijst bestaat uit drie verschillende delen:

- Demografische vragen welke van te voren zijn afgestemd met de opdrachtgever.
- Vragen omtrent de basisindicatoren
- Vragen omtrent de onderscheidende indicatoren

Op enkele elementen is in overleg met de organisatie die de vragenlijst gaat gebruiken aanpassing mogelijk, zo ook voor de Belastingdienst. Hierbij gaat het om:

- Terminologie passend bij de organisatie
- De indicatie 'gedeelde overtuigingen'. De focus is gelegd op het vertrouwen van medewerkers in besluiten die door de leiding en anderen worden gemaakt en het geloof in de positieve intentie van anderen.

De finale versie van de vragenlijst is op 20 december 2019 geaccordeerd door de opdrachtgever.

CulturePath

Om accurate en betekenisvolle psychometrische data te aggregeren maakt CulturePath gebruik van de volgende technieken:

- Precieze en objectieve taal. De taal die is gekozen is zo objectief mogelijk gebracht. Zoals eerder aangegeven is de Nederlandse vragenlijst samen met de Vrije Universiteit ontwikkeld.
- Gefocuste inhoud. Om reacties van hoge kwaliteit te bevorderen en overtolligheid te voorkomen, behandelt elk item een specifiek en uniek aspect van cultuur. De verschillende items zijn de bouwstenen van de indicatoren, die samen de essentiële dimensies van cultuur beslaan.
- Omgekeerde gecodeerde items. Items binnen een bepaalde indicator worden soms in semantisch tegengestelde richtingen geformuleerd. Door beide soorten items te hebben, zullen gevallen van berusting op instemming (respondenten die het eens zijn met uitspraken die een positieve connotatie hebben) of onoplettendheid van respondenten (respondenten die voor de meeste items dezelfde respons optie kiezen) de resultaten minder beïnvloeden.

- Willekeurige volgorde van items. Door items aan elke respondent in een willekeurige volgorde te presenteren, is CulturePath robuust voor 'volgorde-effecten' of de invloed die één item heeft op het antwoord van een later item.

Privacy

Afspraken omtrent privacy zoals gemaakt met de Belastingdienst:

- Het betreft een anonieme vragenlijst. Er zijn geen persoonsgegevens gevraagd; resultaten zijn op geen enkele manier herleidbaar tot individuen.
- Uitgangspunt is dat dwarsdoorsnedes (demografische variabelen in de enquête) in responspercentage en relevant genoeg zijn voor het in kaart brengen van subculturen.
- Er zijn geen open vragen opgenomen.
- Indien op onderdelen sprake is van een lage respons, wordt dit geaggregeerd tot een hoger niet herleidbaar niveau in de rapportage.
- De survey wordt door de Belastingdienst via mail verspreid. Er zijn geen e-mail adreslijsten gedeeld.
- IP adressen zijn niet zichtbaar en kunnen niet worden gelinkt aan de respondenten.

Beperkingen kwantitatieve onderzoek

Beperkingen als gevolg van gemaakte keuzes:

- Er is gekozen voor een anonieme vragenlijst waarbij IP-adressen niet te achterhalen zijn. Hierdoor is het mogelijk dat een werknemer de vragenlijst meerdere keren heeft ingevuld. Hierbij is echter uitgegaan van vertrouwen in de professionaliteit en integriteit van medewerkers, dit is in communicatie en FAQ ondervangen.
- In het onderzoek heeft Belastingdienst aangegeven de focus te willen leggen op directies primair proces. En de kaderstellende en ondersteunende directies te combineren, ook tijdens de groepsgesprekken. In de demografische vragen was er eerst de keuze voor een medewerker of hij/zij bij een primaire of een kaderstellende/ondersteunende directie werkt. In het geval het een directie primair proces betrof, kreeg hij/zij vervolgens de keuze had bij welke specifieke directie. Het signaal heeft ons bereikt dat medewerkers die in een ondersteunende rol werken bij een primaire proces directie mogelijk hebben geantwoord dat zij bij een kaderstellende/ondersteunende directie werkzaam waren. De respons op dit onderdeel was in vergelijking met de andere directies ook significant hoger. De verklaring hiervoor kan gelegen zijn in het hiervoor genoemde.
- Een ander signaal, gedurende de openstelling van de vragenlijst, was dat een deel van de vragen in de vragenlijst moeilijk te beantwoorden was en/of niet duidelijk geformuleerd was. Hierop is in de groepsgesprekken nadrukkelijk diepgang en duiding ter validatie gezocht.

Kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve onderzoek bestond met name uit groepsgesprekken. Ten aanzien van de gewenste cultuur is de documentenanalyse aangevuld met twee Gewenste Cultuursessies.

Doel groepsgesprekken

In de periode van 10 tot 20 februari hebben 27 groepsgesprekken plaats gevonden. In totaal waren ruim 800 mensen uitgenodigd voor deze groepsgesprekken en hebben bijna 650 mensen deel genomen.

Het doel van de groepsgesprekken was om:

- De resultaten uit de vragenlijst te verrijken, duiden en te verdiepen
- Aanvullende thematiek te verzamelen

- Het identificeren van verbeterrichtingen volgens medewerkers voor het handelingsperspectief om de gewenste cultuur te kunnen

Naast de groepsgesprekken met medewerkers heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met een afvaardiging van de top 25. Dit vond plaats op 12 maart, ten tijde van het begin van de Corona crisis, met als gevolg de keuze om deze sessie te houden met een afvaardiging van 12 van de top 25.

Selectie deelnemers groepsgesprekken

Proces uitnodiging deelnemers / samenstelling groepsgesprekken:

- Het aantal groepsgesprekken dat heeft plaatsgevonden per directie is gekozen op basis van de omvang van de directie in aantal FTE. Met uitzondering van Toeslagen. Gezien de actualiteit heeft hier een extra groepsgesprek plaatsgevonden.

Directies	Aantal groepsgesprekken
Cd	1
CD & SSO	2
CAP	3
Douane	5
IV	2
FIOD	1
MKB	6
GO	2
KI&S	1
Particulieren	2
Toeslagen	2

Tabel 4: Aantal groepsgesprekken per directie

Vooraf heeft het onderzoeksteam selectiecriteria aangegeven om te zorgen voor een evenwichtige indeling in elke groep:

- Deelnemers uit verschillende generaties (leeftijdscategorieën);
- Een samenstelling van medewerkers met zowel een kort, middellang en lang dienstverband;
- Deelnemers met verschillende functies; zowel leidinggevende en niet leidinggevende functies als ook diverse functieschalen.

De selectie van uit te nodigen medewerkers is uitgevoerd door aanspreekpunten per directie. Groepen bestaan uit een mix van deelnemers die gericht zijn benaderd en medewerkers die zichzelf hebben aangemeld. In enkel geval middels gedeeltelijke aselecte steekproef. Overall beeld is dat er veel animo is om mee te doen, er is vastgehouden aan aantal groepen en groepsgrootte. De selectie van uit te nodigen medewerkers is uitgevoerd door aanspreekpunten per directie/Groepen bestaan uit een mix van deelnemers die gericht zijn benaderd en medewerkers die zichzelf hebben aangemeld. In een enkel geval middels gedeeltelijke aselecte steekproef.

Er is een kwalitatieve toets uitgevoerd op de lijsten uit te nodigen medewerkers. Dit is op basis van de selectiecriteria gedaan door Cd O&P alvorens de deelnemers uit te nodigen. Dit heeft plaatsgevonden door uitgevraagde toelichting en steekproefsgewijs door de bestanden heen te lopen en ze te controleren. In het kader van de AVG is geen kwantitatieve toets uitgevoerd met persoonsgegevens op individueel niveau.

Kwalitatieve inhoudelijke toets:

- In bijna alle gevallen zijn er OR leden onder de deelnemers.
- Er is gekeken naar spreiding over de kantoren.
- In sommige gevallen zijn deelgroepen van medewerkers te klein om iedereen vertegenwoordigd te hebben.
- In bijna alle groepen zijn 5-7 leidinggevendenden vertegenwoordigd. Alleen bij Douane op 1 dag niet in verband met een 'manager dag'. Op andere dagen is dit bij Douane wel het geval, waardoor het een representatief geheel blijft.

Werkwijze

Door de onderstaande interventies is een veilige situatie gecreëerd voor deelnemers tijdens groepsgesprekken:

- Vooraf is per mail getoetst of iedereen zich voldoende veilig voelt om zich uit te spreken in de groep waarin zij zijn ingedeeld. Indien dit niet het geval is gezocht naar een oplossing (eventueel verplaatsing naar een andere groep)
- De sessie is begeleid door professionele facilitators van Deloitte. Deze facilitators (ervaren Human Capital consultants van Deloitte Consulting) zijn onafhankelijke en objectieve onderzoekers en getraind op dit thema
- De consistentie en kwaliteit van de groepsgesprekken werd bewaakt middels een gedetailleerde planning en draaiboek. Voorafgaand, tijdens en direct na de groepsgesprekken was er onderlinge afstemming tussen alle facilitators over de bevindingen en het verloop van de groepsgesprekken
- Aan het begin van de sessie zijn regels opgesteld en besproken (er is bijvoorbeeld uitgelegd dat alles wat binnen de kamer gezegd is ook echt binnen de groep moet blijven en dat de resultaten anoniem zijn)
- Leidinggevendenden en medewerkers zijn tijdens werkvormen gescheiden en in verschillende subgroepen ingedeeld
- Alles wat is opgeschreven of opgehangen tijdens de sessies op whiteboards of flipovers, is ook weggehaald en/of vernietigd (en bevat geen persoonlijke informatie / persoonsgegevens)

Oprachten en uitwerking groepsgesprekken

De groepsgesprekken bestonden uit verschillende opdrachten. De output van de groepsgesprekken is gevangen door de facilitators, na elk groepsgesprek hebben zij hun observaties vastgelegd en hebben deelnemers zelf de essentie opgeschreven in de daarvoor bestemde templates en post-its.

Deze is bij de dataverwerking geclusterd naar thema's op basis van de schriftelijke output en onze observaties. De meest voorkomende thema's zijn in dit rapport geïllustreerd middels het presenteren van het beeld van meerdere medewerkers en aan de hand van quotes. Wanneer we spreken over 'sommige' 'meerdere' en 'meeste' deelnemers geven we duiding aan hoe sterk bepaalde onderwerpen in groepsgesprekken aan bod kwamen.

Per groepsgesprek hebben we deze exacte teksten per vraag overgenomen in een databestand om dit te kunnen documenteren en analyseren. Iedere opdracht is uitgewerkt op een passende manier.

Opracht 1 – Deze opdracht bestond uit drie vragen: 'Waar ben je trots op als het gaat om werken bij de Belastingdienst?', 'Wat moet er absoluut worden besproken vandaag?' en 'Met welke verbeterrichting moet de organisatie aan de slag?'. Deelnemers hebben deze vragen uitgewerkt met een deelnemer naar keuze. Deze opdracht had als doel om in ieder geval de essentie te vangen over wat deelnemers überhaupt kwijt wilden over de cultuur bij de Belastingdienst.

Zoals genoemd zijn de antwoorden letterlijk verwerkt per groepsgesprek om de data analyse te doen. Elke individuele reactie is gelabeld door deze te koppelen aan een thema. Thema's zijn gekozen op basis van de antwoorden en zijn zo specifiek mogelijk gehouden om geen informatie te verliezen. Wanneer een antwoord niet binnen de bestaande thema's geplaatst kon worden is een nieuw thema gecreëerd. Vervolgens is geteld hoe vaak een thema per groepsgesprek voorkomt. De meest voorkomende thema's komen terug in het rapport met onderzoeksresultaten.

Opdracht 2 – Deze opdracht was gericht op het verrijken en laden van de inzichten voortkomend uit de vragenlijst. Tijdens ieder groepsgesprek zijn 5 à 6 indicatoren met enkele vragen en resultaten uit de survey gepresenteerd. Gezorgd is dat deze evenredig waren verdeeld over de verschillende groepsgesprekken. Naast dat deze evenredig waren verdeeld is gezorgd dat per directie in ieder geval de meest afwijkende resultaten ten opzichte van het gemiddelde van de Belastingdienst, de hoogst en laagst scorende items en de items waarop leidinggevenden en medewerkers het meest verschilden van elkaar aan bod kwamen, omdat verwacht werd dat hier grote verschillen te zien waren.

Wederom zijn de reacties van deelnemers verwerkt in een databestand. Per groepsgesprek en per besproken vraag uit de vragenlijst zijn de antwoorden hierin weergegeven. Per indicator is over alle input de meest voorkomende opmerkingen verzameld. Deze opmerkingen zijn verwerkt in het hoofdstuk huidige cultuur. Deze opdracht is niet gelabeld. Dit komt omdat bij iedere directie er verschillende vragen per indicator zijn gesteld. Daardoor is het niet mogelijk om een indicatoren over directies vergelijken. Daarnaast is de interpretatie soms lastig. Het is dan niet duidelijk of iemand reageerde op de stelling of op het percentage van de resultaten. Om zo goed mogelijk de waarde van de input mee te nemen, is gekozen voor de reeds beschreven aanpak.

Opdracht 3 – Bij deze opdracht gingen deelnemers aan de slag met de verbeterrichting voor de organisatie. Waar moet de Belastingdienst mee stoppen, starten en doorgaan voor de drie hoofdonderdelen uit het Congruentiemodel: 'Substantie', 'Verhaal' en 'Stijl'. Deze input heeft tot waardevolle inzichten geleid op het gebied van aanbevelingsrichtingen (starten), maar ook wat nu in de organisatie speelt (stoppen en doorgaan).

Ook deze input is weer verwerkt in het databestand. Vervolgens zijn deze gelabeld aan de hand van elk van de vijf aandachtsgebieden (burgers en bedrijven centraal, gaan voor resultaat, samenwerken, open en veilig werkklimaat en veranderen begint bij jezelf). Uitkomsten die meerdere keren (+/- 4 keer) vermeld zijn en in verschillende groepsgesprekken van verschillende directies terug kwamen zijn opgekomen in het rapport. De verwoording is zo precies mogelijk overgenomen.

Privacy

Afspraken omtrent privacy:

- Bij het kwalitatieve onderzoek is ook gebruik gemaakt van geaggregeerde data. Hierbij is data op persoonsniveau is niet te herleiden.

Beperkingen kwalitatief onderzoek

Beperkingen kwalitatief onderzoek:

- De aanspreekpunten hebben de selectie gedaan ten aanzien van de groepsgesprekken, dit is gedeeltelijk random gebeurd. Omdat we een zo goed mogelijke afspiegeling wilden van de Belastingdienst, dit is gedaan aan de hand van criteria. Het kan echter zijn dat hier onbewuste vooroordelen (unconscious bias) een rol hebben gespeeld.
- Deelnemers zijn ten tijde van de sessies gestimuleerd om hun output zo goed mogelijk op te schrijven, echter soms is de interpretatie hiervan lastig. Dit is gedeeltelijk ondervangen doordat facilitators die aanwezig waren zo goed mogelijk hebben geluisterd en notities hebben gemaakt tijdens en na de sessies.

Observatie over het onderzoek tijdens groepsgesprekken

- Het onderzoeksteam observeerde dat er weinig vertrouwen was dat er iets mee gedaan gaat worden met de uitkomsten van het onderzoek door de Belastingdienst. Dit punt kwam in alle 27 groepsgesprekken naar voren.

Gewenste cultuursessies

Er hebben twee Gewenste Cultuursessies plaats gevonden. Eén met een afvaardiging van de top 25 en aanspreekpunten en één met een afvaardiging van drie stafdirecties (CDC, SSO, O&P en Cd O&P), mensen die betrokken zijn bij het leiderschap- en cultuurprogramma.

Gezien de beperkte afspiegeling van de organisatie zijn deze sessies gebruikt als validatiesessies om te toetsen of we de eerder genoemde documenten correct hebben begrepen ten aanzien van de documentanalyse voor zowel de huidige als de gewenste cultuur.

Opdrachtgeverschap en governance

De opdrachtgever van het onderzoek was de plaatsvervangend Directeur-Generaal van de Belastingdienst. De opdrachtgever was verantwoordelijk voor de afstemming met p(DG) en reguliere voortgangsgesprekken met het onderzoeksteam. Gedelegeerd opdrachtgever was de directeur van Cd O&P. Een projectleider vanuit Cd O&P was ons dagelijks aanspreekpunt. En per directie zijn er aanspreekpunten aangewezen. Zij hebben de volgende rollen vervuld:

- De cultuurenquête promoten en medewerkers stimuleren deel te nemen;
- Helpen bij de invulling van de groepsgesprekken;
- Feedback van sentiment op de werkvloer terugkoppelen.

In totaal waren er 9 aanspreekpunten uit het primair proces, 1 aanspreekpunt uit de kaderstellende directies en 1 aanspreekpunt uit de ondersteunende directies.

Bijlage II: Aanvullende informatie kwantitatieve onderzoeksresultaten

Deze bijlage geeft aanvullende informatie over de kwantitatieve onderzoeksresultaten (nulmeting huidige cultuur).

Impact van actualiteit op nulmeting

In de periode waarin het onderzoek is uitgevoerd hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan (zie ook hoofdstuk 1.3). Hieronder volgt de analyse van resultaten in de periode van 8 t/m 10 januari ten opzichte van de periode 11 t/m 24 januari. Deze analyse geeft inzicht in de impact van de aankondiging van de ontvlechting van de onderdelen Toeslagen en Douane van de rest van de Belastingdienst en het vertrek van de directeur-generaal Belastingdienst bij het ministerie van Financiën op de perceptie van respondenten van de huidige cultuur. De analyse richt zich specifiek op verschillen in resultaten voor en na deze aankondiging.

Gemiddelde resultaten Belastingdienst

		BD (N = 9.065)	BD (N = 3.712)
Basis indicatoren	Collectieve Focus	Individueel: 42% Team: 58%	Individueel: 41% Team: 59%
	Externe Orientatie	Intern: 44% Extern: 56%	Intern: 43% Extern: 57%
	Risico en Besturing	Structuur: 51% Flexibiliteit: 49%	Structuur: 52% Flexibiliteit: 48%
	Verandering en Innovatie	Stabiliteit: 51% Verandering: 49%	Stabiliteit: 50% Verandering: 50%
Onderscheidende indicatoren	Moed	63%	62%
	Inclusie	58%	59%
	Betrokkenheid	60%	61%
	Gedeelde Overtuigingen	57%	58%

Legenda:
8 - 10 januari
11- 24 januari
Verandering
Negatieve afwijking
Positieve afwijking

Tabel 4: gemiddelde resultaten Belastingdienst

In de gemiddelde resultaten van de Belastingdienst als geheel heeft de aankondiging geen invloed op de perceptie van respondenten op de huidige cultuur – er zijn geen zichtbare verschillen in de wijze waarop respondenten de enquête hebben ingevuld in de periode voor en na de aankondiging. Resultaten op de verschillende indicatoren verschillen maximaal 1%. Daarbij is op de onderscheidende indicatoren op drie van de vier indicatoren zelfs een lichte stijging te zien.

Resultaten per directie

		CAP (N = 654)	CAP (N = 296)	MKB (N = 2.174)	MKB (N = 658)	GO (N = 877)	GO (N = 299)	Douane (N = 849)	Douane (N = 341)	FIOD (N = 483)	FIOD (N = 168)
Basis indicatoren	Collectieve Focus	Individueel: 42% Team: 58%	Individueel: 42% Team: 58%	Individueel: 44% Team: 56%	Individueel: 43% Team: 57%	Individueel: 41% Team: 59%	Individueel: 38% Team: 62%	Individueel: 41% Team: 59%	Individueel: 42% Team: 58%	Individueel: 35% Team: 65%	Individueel: 36% Team: 64%
	Externe Orientatie	Intern: 44% Extern: 56%	Intern: 43% Extern: 57%	Intern: 46% Extern: 54%	Intern: 46% Extern: 54%	Intern: 44% Extern: 56%	Intern: 42% Extern: 58%	Intern: 44% Extern: 56%	Intern: 44% Extern: 56%	Intern: 46% Extern: 54%	Intern: 47% Extern: 53%
	Risico en Besturing	Structuur: 52% Flexibiliteit: 48%	Structuur: 51% Flexibiliteit: 49%	Structuur: 50% Flexibiliteit: 50%	Structuur: 50% Flexibiliteit: 50%	Structuur: 51% Flexibiliteit: 49%	Structuur: 51% Flexibiliteit: 49%	Structuur: 51% Flexibiliteit: 49%	Structuur: 52% Flexibiliteit: 48%	Structuur: 53% Flexibiliteit: 47%	Structuur: 52% Flexibiliteit: 48%
	Verandering en Innovatie	Stabiliteit: 53% Verandering: 47%	Stabiliteit: 53% Verandering: 47%	Stabiliteit: 54% Verandering: 46%	Stabiliteit: 53% Verandering: 47%	Stabiliteit: 52% Verandering: 48%	Stabiliteit: 49% Verandering: 51%	Stabiliteit: 50% Verandering: 50%	Stabiliteit: 50% Verandering: 50%	Stabiliteit: 43% Verandering: 57%	Stabiliteit: 44% Verandering: 56%
Onderscheidende indicatoren	Moed	62%	59%	62%	62%	66%	66%	63%	62%	72%	69%
	Inclusie	58%	56%	56%	57%	61%	64%	60%	57%	59%	56%
	Betrokkenheid	54%	55%	58%	60%	65%	67%	66%	63%	80%	78%
	Gedeelde Overtuigingen	55%	54%	53%	54%	59%	61%	59%	58%	67%	66%

Tabel 5: gemiddelde resultaten CAP, MKB, GO, Douane en FIOD

In de resultaten van CAP, MKB, GO, Douane en FIOD is eveneens geen duidelijk verschil te zien in resultaten voor en na de aankondiging. Verschillen in de resultaten op de acht indicatoren liggen tussen de 0 – 3 %. Bij CAP, Douane en FIOD is op de onderscheidende indicatoren voornamelijk een licht negatieve afwijking te zien. Bij MKB en GO is op de onderscheidende indicatoren een licht positieve afwijking te zien.

		K&O (N = 2.184)	K&O (N = 1.093)	P (N = 759)	P (N = 301)	TSL (N = 246)	TSL (N = 137)	IV (N = 440)	IV (N = 208)	KI&S (N = 408)	KI&S (N = 218)	
Basis indicatoren	Collectieve Focus	Individueel: 41% Team: 59%	Individueel: 40% Team: 60%	Individueel: 42% Team: 58%	Individueel: 40% Team: 60%	Individueel: 43% Team: 57%	Individueel: 44% Team: 56%	Individueel: 40% Team: 60%	Individueel: 38% Team: 62%	Individueel: 44% Team: 56%	Individueel: 42% Team: 58%	
	Externe Oriëntatie	Intern: 43% Extern: 57%	Intern: 41% Extern: 59%	Intern: 42% Extern: 58%	Intern: 41% Extern: 59%	Intern: 41% Extern: 59%	Intern: 41% Extern: 59%	Intern: 47% Extern: 53%	Intern: 43% Extern: 57%	Intern: 39% Extern: 61%	Intern: 37% Extern: 63%	
	Risico en Besturing	Structuur: 52% Flexibiliteit: 48% Stabiliteit: 49%	Structuur: 53% Flexibiliteit: 47% Stabiliteit: 49%	Structuur: 51% Flexibiliteit: 49% Stabiliteit: 51%	Structuur: 51% Flexibiliteit: 49% Stabiliteit: 50%	Structuur: 52% Flexibiliteit: 48% Stabiliteit: 51%	Structuur: 53% Flexibiliteit: 47% Stabiliteit: 52%	Structuur: 53% Flexibiliteit: 47% Stabiliteit: 52%	Structuur: 49% Flexibiliteit: 51% Stabiliteit: 50%	Structuur: 50% Flexibiliteit: 50% Stabiliteit: 47%	Structuur: 62% Flexibiliteit: 38% Stabiliteit: 52%	Structuur: 64% Flexibiliteit: 36% Stabiliteit: 50%
	Verandering en Innovatie	Verandering: 51%	Verandering: 51%	Verandering: 49%	Verandering: 50%	Verandering: 49%	Verandering: 48%	Verandering: 50%	Verandering: 53%	Verandering: 48%	Verandering: 48%	
Onderscheidende indicatoren	Moed	62%	61%	63%	63%	60%	53%	64%	65%	63%	61%	
	Inclusie	59%	60%	58%	61%	57%	56%	60%	65%	62%	64%	
	Betrokkenheid	59%	61%	56%	59%	55%	53%	60%	61%	58%	59%	
	Gedeelde Overtuigingen	57%	58%	56%	56%	58%	51%	57%	61%	61%	63%	

Tabel 6: gemiddelde resultaten Kaderstellende en ondersteunende directies, Particulieren, Toeslagen, IV en KI&S

In de resultaten van de kaderstellende en ondersteunende directies (K&O), Particulieren (P) en KI&S is tevens geen duidelijk verschil te zien in resultaten voor en na de aankondiging. Verschillen in de resultaten op de acht indicatoren liggen tussen de 0 – 3 %. Op de onderscheidende indicatoren is bij deze directies voornamelijk een lichte positieve afwijking te zien.

Met name bij Toeslagen en in iets mindere mate bij IV is een groter verschil waar te nemen in de resultaten voor en na de aankondiging. Bij Toeslagen is een negatief effect te zien op de onderscheidende indicatoren voor en na de aankondiging. Voornamelijk de indicatoren moed en gedeelde overtuigingen laten een negatieve afwijking zien van 7%. Dit is een significant verschil in het resultaat waardoor gesteld kan worden dat de huidige actualiteit rondom de toeslagenaffaire een negatieve invloed heeft gehad op de perceptie van respondenten van de huidige cultuur in de periode van 11 t/m 24 januari.

Bij IV is echter een positieve afwijking te zien op de onderscheidende indicatoren. De score op inclusie stijgt 4% en gedeelde overtuigingen stijgt 4%. Ook op externe oriëntatie is een groter verschil waar te nemen van 4% richting externe oriëntatie.

Afwijkingen en mogelijke subculturen per indicator

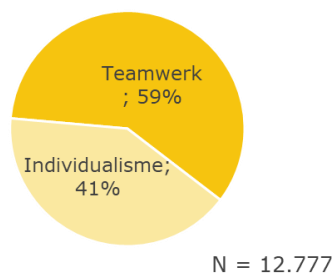
Hoofdstuk 3.4.4 geeft op hoofdlijnen een overzicht van afwijkingen op CulturePath indicatoren ten opzichte van het gemiddelde resultaat van de Belastingdienst. Afwijkingen per directie of demografische variabelen kunnen een indicatie zijn van mogelijke subculturen.

Over het algemeen zien we veel overeenkomsten tussen directies op de acht indicatoren, met uitzondering van FIOD, KI&S, Toeslagen en MKB. Met betrekking tot demografische variabelen die zijn uitgevraagd zien we afwijkingen bij: medewerkers met een leidinggevende functie, externe medewerkers, medewerkers met een korte dienstverband (0 - 1 jaar).

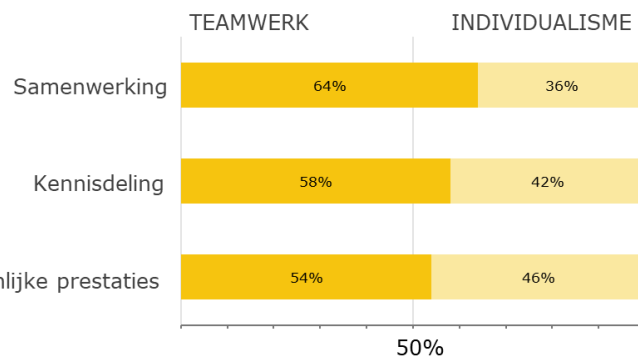
Hieronder volgt per CulturePath indicator een overzicht van directies en demografische variabelen met afwijkende resultaten op de nulmeting.

Collectieve focus

Algemene resultaten



Resultaten sub-elementen



Figuur 4: Uitkomsten collectieve focus

Opvallende afwijkingen

Binnen de **verschillende directies** zijn geen opvallende afwijkingen te zien zijn ten opzichte van het gemiddelde (59%). **FIOD** toont de grootste afwijking (6%), met een score van 65% richting teamwerk. Andere directies hebben een maximale afwijking van 3% - dit zijn **MKB** en **Toeslagen** die iets neutraler scoren (56%).

De stellingen met de grootste afwijking bij de afwijkende directies zijn hieronder te vinden:

- "De organisatie benadrukt teamwerk en samenwerking in het uitvoeren van taken." FIOD (+19%); MKB (-11%)
- "De organisatie biedt voorzieningen (zoals een kantooromgeving en IT-ondersteuning) die gemakkelijk en frequent teamwerk en samenwerking mogelijk maakt." MKB (-9%)
- Medewerkers in deze organisatie hechten meer waarde aan hoe hun werk bijdraagt aan teamprestaties dan aan individuele prestaties. FIOD (+16%)
- "De organisatie biedt de benodigde middelen om ervoor te zorgen dat informatie/kennis voor iedereen toegankelijk is." Toeslagen (-6%)
- De organisatie stimuleert een open communicatieklimaat om tussen verschillende niveaus in de organisatie te communiceren. FIOD (+23%)
- "Medewerkers delen informatie en kennis tussen verschillende afdelingen in hun dagelijks werk." Toeslagen (-10%)

De grootste afwijkingen bij MKB zijn voornamelijk gericht op samenwerken, terwijl dit bij Toeslagen meer gericht is op kennisdeling.

Uit de groepsgesprekken bij MKB kwam sterk naar voren dat de samenwerking verbetering behoeft, bijvoorbeeld met de uitspraak: "Het teamgevoel ontbreekt, hoe kun je dan een teamprestatie neerzetten?" Ook werd aangegeven dat er veel op individueel niveau wordt gewerkt. "MKB werkt t.o.v. de hele organisatie relatief minder in teamverband." Andere opvallende opmerkingen waren dat door het nieuwe werken collega's elkaar soms weken niet tegen komen. Of zelfs: "ik weet niet eens wie in mijn team zit..."

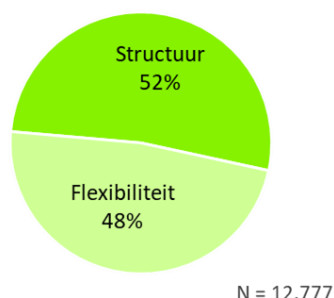
Volgens deelnemers van Toeslagen is er doorgaans "weinig kennisdelen op de afdeling". Iedereen werkt anders en "ook binnen eigen processen verschillen de werkwijzen". Wel staat binnen het team iedereen open voor vragen en zijn collega's erg behulpzaam.

De grootste afwijkingen op demografische variabelen worden hieronder weergegeven:

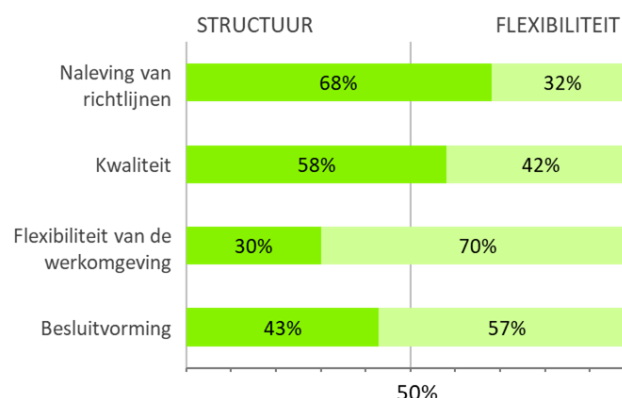
- Medewerkers met een **kort dienstverband van 0-1 jaar** scoren 63% op Collectieve focus:
 - "Medewerkers worden beloond voor teamprestaties en niet alleen voor individuele prestaties." (+19%)
 - "De organisatie stimuleert een open communicatieklimaat om tussen verschillende niveaus in de organisatie te communiceren." (+13%)
- Medewerkers met een **leidinggevende functie** hebben een score van 62%:
 - "De organisatie benadrukt teamwerk en samenwerking in het uitvoeren van taken." (+10%)
 - "De organisatie stimuleert een open communicatieklimaat om tussen verschillende niveaus in de organisatie te communiceren." (+12%)
 - "Medewerkers delen informatie en kennis tussen verschillende afdelingen in hun dagelijks werk." (+10%)

Risico's & Besturing

Algemene resultaten



Resultaten sub-elementen



Figuur 5: Uitkomsten risico's en besturing

Opvallende afwijkingen

KI&S

Bij de directies is de enige afwijking bij KI&S (N = 626) te zien. KI&S scoort 63% op structuur en 37% op flexibiliteit – dit is een afwijking van 11% ten opzichte van het Belastingdienst gemiddelde (52%). Andere directies wijken niet of maximaal 2% af van het gemiddelde. De grootste afwijkingen op de stellingen worden hieronder weergegeven.

Een lagere flexibiliteit van de werkomgeving:

- 32% van de respondenten vindt dat de organisatie vrijheid biedt wat betreft wanneer en hoe werk wordt uitgevoerd, zolang het maar goed en volgens planning gedaan wordt. (-45%)
- 24% van de respondenten geven aan dat de organisatie medewerkers stimuleert om gebruik te maken van flexibele werkmogelijkheden. (-43%)

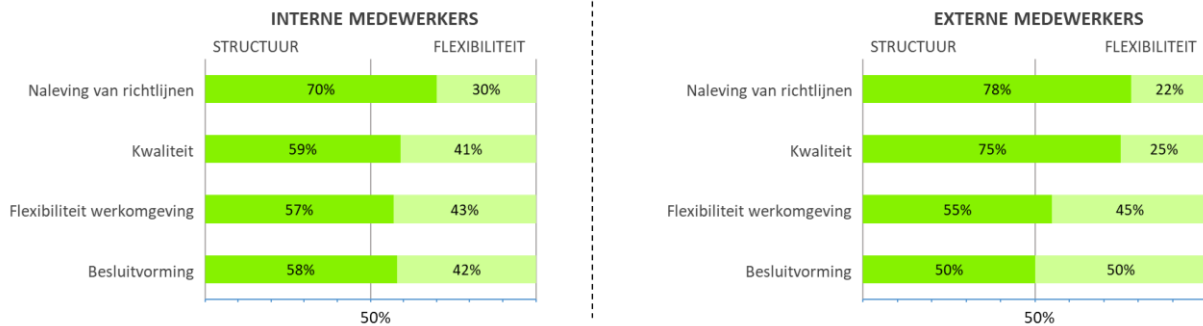
Minder vrijheid in besluitvorming:

- 16% van de respondenten vindt dat medewerkers binnen hun werkomgeving de vrijheid hebben om beslissingen te nemen en uit te voeren zonder dat ze daarvoor toestemming hoeven te vragen. (-29%)
- 35% van de respondenten vindt dat medewerkers binnen hun werkomgeving snel beslissingen kunnen nemen wanneer dit nodig is. (-18%)

Overig:

- Kwaliteit: 80% van de respondenten vindt dat binnen hun werkomgeving medewerkers door direct leidinggevenden verantwoordelijk worden gehouden om aan kwaliteitseisen te voldoen. (+15%)
- Naleving van richtlijnen: 70% van de respondenten geven aan dat de organisatie het beleid en de procedures duidelijk heeft vastgelegd als richtlijn voor het uitvoeren van het werk. (+10%)

Van de 626 respondenten binnen KI&S zijn er 170 externe medewerkers die de enquête hebben ingevuld. Er is verschil te zien in de manier waarop interne en externe medewerkers de vragenlijst hebben ingevuld – met name op het thema 'kwaliteit'. Zie figuur 6.

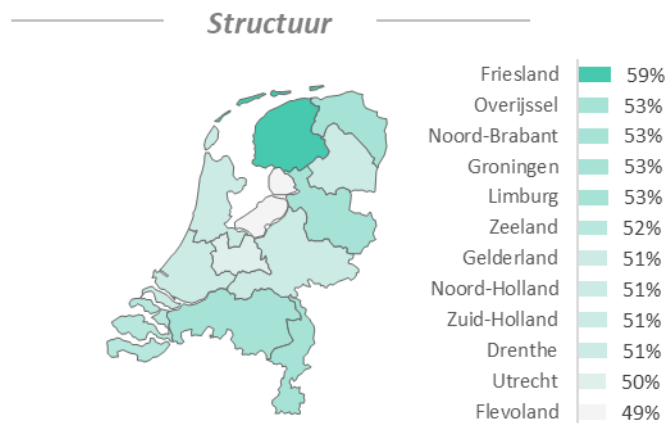


Figuur 6: Uitkomsten risico's en besturing voor interne en externe medewerkers

Tijdens de groepsgesprekken kwam sterk naar voren dat flexibiliteit zoals thuiswerken bij KI&S vaak niet wordt toegelaten. "Aanwezigheid op kantoor is belangrijker dan werk goed kunnen doen." Veel medewerkers ervaren niet de vrijheid om zelf beslissingen te kunnen maken. Deze worden bekritiseerd en moeten goedgekeurd worden door iemand van hogerop, wat het werk lastig kan maken. "Ik merk heel veel risico-angst en korte-termijn besluitvorming - dit hindert mijn werk." Uit de enquête blijkt overigens dat 80% vindt dat medewerkers verantwoordelijk gehouden worden door hun leidinggevende voor de kwaliteit van het werk. Echter is het meerdere medewerkers niet helder wat de kwaliteitseisen zijn. "Het is in mijn werk onduidelijk wat de eisen voor kwaliteit zijn."

Regio's

Tussen regio's zijn er ook verschillen in de uitkomsten: Friesland (N = 404) scoort 7% boven het gemiddelde (score: 59%) richting structuur en wijkt daarmee het sterkst af van het gemiddelde.



Figuur 7: Uikomsten per regio

Een lagere flexibiliteit van de werkomgeving:

- 48% van de respondent vindt dat de organisatie vrijheid biedt wat betreft wanneer en hoe werk wordt uitgevoerd, zolang het maar goed en volgens planning gedaan wordt. (-29%)
- 43% van de respondenten geven aan dat de organisatie medewerkers stimuleert om gebruik te maken van flexibele werkmogelijkheden. (-24%)

Overig:

- Besluitvorming: 29% van de respondenten vindt dat medewerkers binnen hun werkomgeving de vrijheid hebben om beslissingen te nemen en uit te voeren zonder dat ze daarvoor toestemming hoeven te vragen. (-16%)

- Kwaliteit: 81% van de respondenten vindt dat binnen hun werkomgeving medewerkers door direct leidinggevenden verantwoordelijk worden gehouden om aan kwaliteitseisen te voldoen. (+16%)
- Naleving van richtlijnen: 72% van de respondenten geven aan dat de organisatie het beleid en de procedures duidelijk heeft vastgelegd als richtlijn voor het uitvoeren van het werk. (+12%)

Externe medewerkers (N = 634) scoren binnen de indicator 'Risico's & Besturing' 58% op structuur en 42% op flexibiliteit en wijken hiermee 6% af van het gemiddelde van de Belastingdienst. Hieronder worden de grootste afwijkingen beschreven:

Een lagere flexibiliteit van de werkomgeving:

- 42% van de respondenten geven aan dat de organisatie medewerkers stimuleert om gebruik te maken van flexibele werkmogelijkheden. (-25%)
- 53% van de respondenten vindt dat medewerkers succesvol kunnen zijn in deze organisatie, ook wanneer ze gebruik maken van flexibele werkmogelijkheden. (-20%)

Een sterkere focus op kwaliteit:

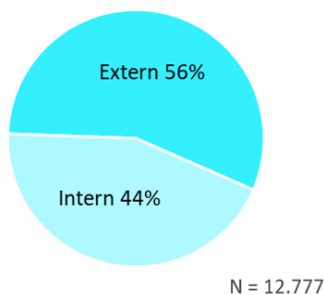
- 77% van de respondenten geven aan dat binnen hun werkomgeving medewerkers door direct leidinggevenden verantwoordelijk worden gehouden om aan kwaliteitseisen te voldoen. (+12%)
- 57% van de respondenten geven aan dat de organisatie geschikte processen en maatstaven hanteert om de kwaliteit van werk, producten en diensten te garanderen. (+14%)

Overig:

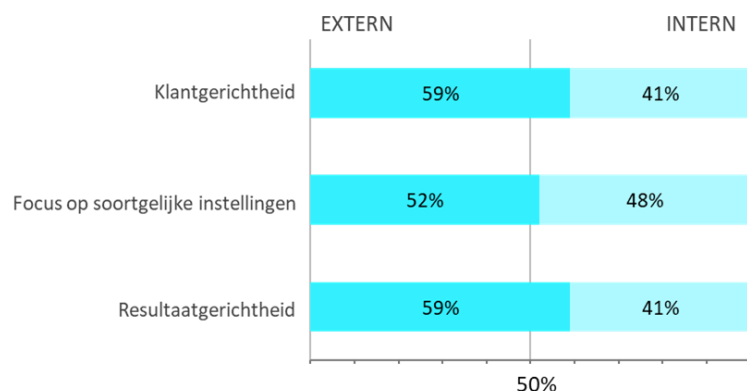
- Besluitvorming: 30% van de respondenten vindt dat medewerkers binnen hun werkomgeving de vrijheid hebben om beslissingen te nemen en uit te voeren zonder dat ze daarvoor toestemming hoeven te vragen. (-15%)

Externe oriëntatie

Algemene resultaten



Resultaten sub-elementen



Figuur 8: Uitkomsten externe oriëntatie

Opvallende afwijkingen

KI&S

KI&S (N = 626) is de enige directie die een afwijking laat zien (6%) ten opzichte van het gemiddelde (56%) en scoort 62% op externe focus en 38% op interne focus. Andere directies wijken niet of maximaal 3% af. De grootste afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde zijn:

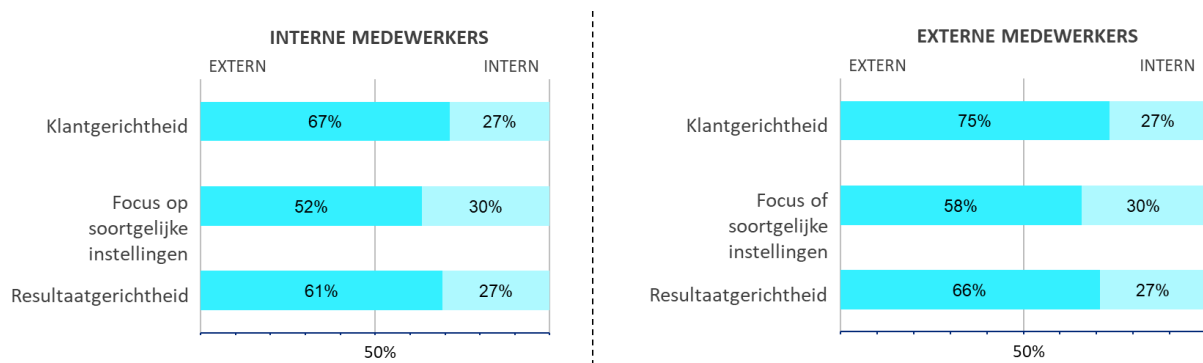
Sterkere focus op klantgerichtheid: KI&S laat de grootste afwijkingen zien op het thema klantgerichtheid:

- 76% van de respondenten vindt het binnen hun werkomgeving belangrijk om proactief te anticiperen op de behoeften van burgers, bedrijven en klanten. (+24%)
- 70% van de respondenten geeft aan dat medewerkers binnen hun werkomgeving continu bezig zijn met de impact van hun handelen op de tevredenheid van burgers, bedrijven en klanten. (+27%)

Sterkere focus op resultaatgerichtheid: KI&S scoort op alle stellingen hoger binnen resultaatgerichtheid ten opzichte van het gemiddelde:

- 75% van de respondenten geeft aan dat medewerkers verantwoordelijk worden gehouden voor het behalen van resultaten (+15%)
- 43% van de respondenten vindt dat medewerkers worden geacht zichzelf ambitieuze doelen te stellen en te behalen. (+8%)

Er is verschil te zien in de manier waarop interne en externe medewerkers bij KI&S de vragenlijst hebben ingevuld – externe medewerkers hebben een sterkere externe focus, met name op het thema 'klantgerichtheid'. Zie figuur 9.



Figuur 9: Uitkomsten externe oriëntatie voor interne en externe medewerkers

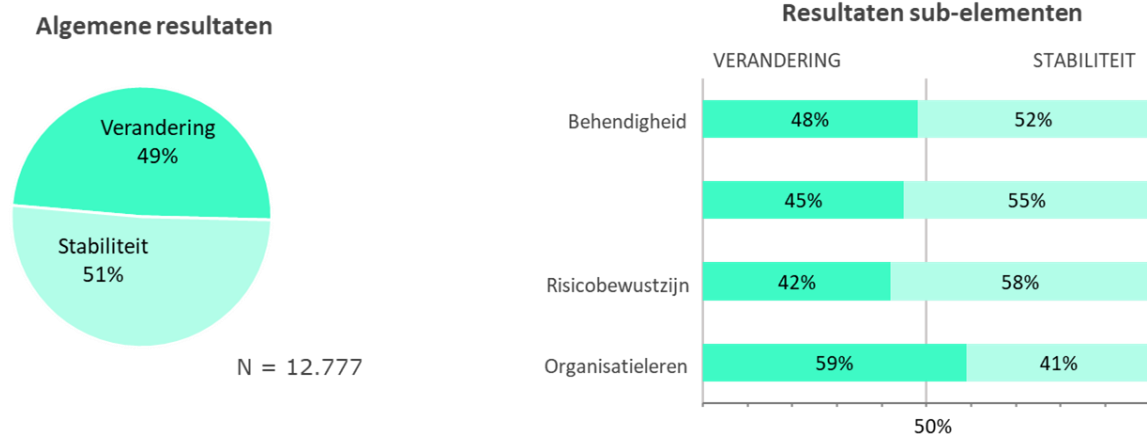
Tijdens de groepsgesprekken komt naar voren dat KI&S meer dan andere directies gericht is op de externe klanten, aangezien zij het eerste aanspreekpunt voor burgers en bedrijven zijn. Hierdoor zijn ze continu bezig met klantgerichtheid en staat de vraag van de burger centraal. Als het kan, is voldoen aan de behoefte van de burger topprioriteit, maar "soms 'moet' je een antwoord geven wat de beller/burger niet wil horen". Medewerkers van KI&S ervaren doorgaans dat ze verantwoordelijk worden gehouden voor de resultaten, doordat ze worden gehouden aan bepaalde bel-resultaten (ook vanuit politiek). Wel geven sommigen aan dat de organisatie het succes niet zozeer ziet in de tevredenheid van de klant. "Het gaat meer om de bereikbaarheid en afhandelpercentages." Tot slot vinden medewerkers dat de politiek geen goed beeld heeft van hun werk en ze onderschat. "Heel veel gesprekken gaan wél goed." Dit wordt vaak niet gezien, omdat er wordt gestuurd op aantallen.

Overige afwijkingen binnen demografische groepen

Externe medewerkers (N = 634) en medewerkers met een dienstverband van 0-1 jaar (N = 1.154) hebben een sterkere externe focus (60%) en wijken daarmee 4% af van het gemiddelde van de Belastingdienst:

- Bij externe medewerkers zijn de afwijkingen voornamelijk gericht op het onderdeel 'klantgerichtheid' – met afwijkingen van +11% tot +15%.
- Bij medewerkers met een kort dienstverband zijn deze afwijkingen op specifieke stellingen binnen alle onderwerpen te zien – zoals proactief anticiperen op behoeften van burgers, bedrijven en klanten (klantgerichtheid); op de hoogte blijven van ontwikkelingen (focus op soortgelijke instellingen); en het stellen en behalen van ambitieuze doelen (resultaatgerichtheid).

Verandering & Innovatie



Figuur 10: Uitkomsten verandering en innovatie

Opvallende afwijkingen

FIOD

Over het algemeen is er weinig afwijking te constateren tussen directies in de resultaten op deze indicator. De enige afwijking is bij FIOD (N = 651) te zien. FIOD scoort 57% op 'verandering' en 43% op 'stabiliteit' – dit is een afwijking van 8% ten opzichte van het Belastingdienst gemiddelde. Andere directies wijken niet of maximaal 3% af van het gemiddelde.

FIOD scoort op alle stellingen meer bevestigend dan het gemiddelde. De grootste afwijkingen worden hieronder weergegeven.

Behendigheid:

- 48% van de respondenten vindt dat de organisatie de benodigde middelen en vaardigheden heeft om zich aan te passen aan veranderende eisen en omstandigheden. (+23%)
- 41% van de respondenten vindt dat leidinggevendenden binnen de organisatie in staat zijn om snel van richting te veranderen bij nieuwe ontwikkelingen en medewerkers hierbij sturing te geven. (+18%)

Innovatie:

- 37% van de respondenten geeft aan dat de organisatie medewerkers erkent en beloont om grenzen te verleggen bij het ontwikkelen van nieuwe ideeën, producten en diensten. (+22%)
- 32% van de respondenten vindt dat de organisatie in staat is om middelen in te zetten om veelbelovende ideeën snel verder te ontwikkelen. (+22%)

Overige afwijkingen binnen demografische groepen

Medewerkers met een **kort dienstverband van 0-1 jaar** (N = 1.154) en **externe medewerkers** (N = 634) hebben een sterkere neiging naar verandering (56% en 54%) en wijken daarmee 7% tot 5% af van het gemiddelde van de Belastingdienst. Hieronder worden de stellingen weergegeven met de grootste afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde.

Behendigheid:

- "De organisatie heeft de benodigde middelen en vaardigheden om zich aan te passen aan veranderende eisen en omstandigheden." (+11%)
- "Leidinggevendenden binnen de organisatie zijn in staat om snel van richting te veranderen bij nieuwe ontwikkelingen en medewerkers hierbij sturing te geven." Medewerkers met een kort dienstverband (+13%); Externe medewerkers (+12%)

Innovatie:

- "De organisatie erkent en beloont medewerkers om grenzen te verleggen bij het ontwikkelen van nieuwe ideeën, producten en diensten." Medewerkers met een kort dienstverband (+14%)

Organisatieleren:

- "De organisatie erkent en beloont medewerkers voor het aanleren van nieuwe kennis, vaardigheden en/of bekwaamheden." Medewerkers met een kort dienstverband (+22%); Externe medewerkers (+13%)

Moed



Figuur 11: Uitkomsten moed

Opvallende afwijkingen

Als we verder inzoomen op de resultaten zien we de volgende afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde van de Belastingdienst, die een indicatie kunnen zijn van subculturen:

FIOD

FIOD (N = 651) heeft de hoogste positieve afwijking en scoort het hoogst op Moed (72%). FIOD scoort hierbij op alle stellingen relatief hoger dan het gemiddelde van de Belastingdienst als geheel. De grootste afwijkingen zijn te zien op de stellingen:

- "Binnen mijn werkomgeving zijn medewerkers niet bang om kansen aan te grijpen, ondanks mogelijke tegenslagen of mogelijk falen." (+12%)
- "Ik heb de mogelijkheid om daadkrachtig op te treden, ondanks mogelijk verlies of falen." (+11%)

Tijdens de groepsgesprekken geven deelnemers onder andere aan zich doorgaans niet geremd te voelen om een mening te uiten, kansen te grijpen, en daadkrachtig op te treden waar nodig.

Toeslagen

Toeslagen (N = 383) scoort het laagst op Moed met een gemiddelde score van 57%. Er is een significant verschil in het resultaat te constateren nadat op 10 januari onverwacht in de media het vertrek van de directeur-generaal Belastingdienst is aangekondigd in de nasleep van toeslagenaffaire. In de dagen voor deze berichtgeving (8 t/m 10 januari) scoort Toeslagen 60% op Moed, in de weken na de berichtgeving (11 t/m 24 januari) scoort Toeslagen 53% op Moed.

Toeslagen scoort op alle stellingen lager dan het gemiddelde van de Belastingdienst als geheel – de grootste afwijkingen zijn te zien op de volgende stellingen:

- "In mijn positie voel ik me in staat om me aan te passen en te herstellen na onverwachte veranderingen of tegenslagen." (-9%)

- "Ik heb de mogelijkheid om daadkrachtig op te treden, ondanks mogelijk verlies of falen." (-7%)

Tijdens de groepsgesprekken geven deelnemers wisselende reacties; er zijn deelnemers die aangeven zich wel op hun gemak te voelen, tegelijkertijd zijn er ook deelnemers die zich niet op hun gemak voelen door het negatieve sentiment binnen het team of de ervaring hebben dat "meningsuiting niet wordt gewaardeerd". Daarnaast ervaren deelnemers dat regels en productienormen soms in de weg staan bij het uitvoeren van werkzaamheden of het gevoel om je aan principes te kunnen houden. Ruimte om eigen beslissingen te maken is er, indien deze goed worden onderbouwd.

Overig

Bij de demografische variabelen vallen verder de volgende zaken op:

- Medewerkers met een leidinggevende functie scoren relatief hoog op Moed (73%), ten opzichte van medewerkers zonder leidinggevende functie (61%).
- Externe medewerkers scoren relatief gezien hoger op Moed (68%) dan interne medewerkers (63%).
- Medewerkers met een relatief kort dienstverband (0-1 jaar en 1-5 jaar) scoren relatief hoog op Moed (67 en 68%), deze score daalt met een langer dienstverband (waarbij scores te zien zijn tussen 60 - 62%).
- Medewerkers die in de leeftijdscategorie >1986 vallen scoren hoger op Moed (68%), terwijl dit het laagst is voor de leeftijdscategorie 1956 – 1970 (61%). De oudste leeftijdscategorie (<1956) scoort gelijk aan het gemiddelde (63%)

Betrokkenheid



Figuur 12: Uitkomsten betrokkenheid

Opvallende afwijkingen

Als we verder inzoomen op de resultaten zien we de volgende afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde van de Belastingdienst, die een indicatie kunnen zijn van subculturen

FIOD

FIOD (N = 651) heeft de hoogste positieve afwijking van het gemiddelde en scoort **79%** op Betrokkenheid. Dit is de hoogst gemeten score en grootste afwijking (+19%) van het gemiddelde, die op de verschillende indicatoren door een directie of andere demografische subgroep wordt getoond. FIOD scoort op alle stellingen hoger dan het gemiddelde – de grootste afwijkingen zijn te zien op de volgende stellingen:

- "Ik voel me gemotiveerd en geïnspireerd door het imago (identiteit) van deze organisatie." (+41%)
- "Medewerkers voelen zich betrokken bij het succes van deze organisatie." (+26%)

Hogere scores van FIOD werden bevestigd tijdens groepsgesprekken. Deelnemers gaven onder andere aan dat ze trots zijn op het sterke eigen merk wat ook zichtbaar is voor de buitenwereld (via de media). Ze hebben een goede werkhouding, werken goed samen en vieren successen.

CAP

CAP (N = 950) heeft samen met Toeslagen de laagste score op Betrokkenheid (54%). CAP scoort op alle stellingen lager dan het gemiddelde van de Belastingdienst. Hieronder worden de grootste afwijkingen gedeeld:

- "Ik ervaar een gevoel van voldoening door mijn werk." (-11%)
- "Medewerkers voelen zich betrokken bij het succes van deze organisatie." (-8%)

Uit de groepsgesprekken blijkt dat meerdere CAP deelnemers moeite hebben met mediaberichten. "Motivatie en inspiratie is door alle negatieve publiciteit flink afgenomen". Een deel voelt zich niet gehoord en moe. Tevens geven deelnemers aan dat het toepassen van wet- en regelgeving minder ruimte biedt voor het kunnen toepassen van de menselijke maat.

Toeslagen

Toeslagen (N = 383) scoort net als CAP het laagst op Betrokkenheid (54%). Toeslagen scoort op alle stellingen lager dan het gemiddelde van de Belastingdienst – de grootste afwijkingen zijn te zien op de volgende stellingen:

- "Ik voel me een gewaardeerd medewerker van deze organisatie." (-13%)
- "Ik ervaar een gevoel van voldoening door mijn werk." (-12%)

Medewerkers van Toeslagen hebben ook veel last van negatieve publiciteit. Een deel durft niet te vertellen dat ze bij Toeslagen werken. Ze voelen vaak waardering door teamleiders en het team, maar ervaren gebrek in waardering vanuit de organisatie. Er is wel een hoge mate van betrokkenheid bij het werk wat ze doen.

Overig

Bij de demografische variabelen vallen verder de volgende zaken op:

- Medewerkers met een leidinggevende functie scoren het hoogst op Betrokkenheid (71%)
- Medewerkers met een kort dienstverband (0 – 1 jaar) scoren hoger op Betrokkenheid (65%), deze score daalt met het aantal jaren dienstverband naar 59% (6 – 10 jaar; 11 – 20 jaar; +30 jaar)
- Medewerkers die in de leeftijdscategorie <1956 vallen scoren het hoogst op Betrokkenheid (64%), andere leeftijdscategorieën scoren gelijk aan of 1% hoger (1971 – 1985) dan het gemiddelde

Inclusie



Figuur 13: Uitkomsten inclusie

Opvallende afwijkingen

Inzoomend op de resultaten valt op dat er binnen de **verschillende directies** geen opvallende afwijkingen te zien zijn ten opzichte van het gemiddelde. Het grootste verschil ten opzichte van het gemiddelde van de Belastingdienst is een afwijking van 3%.

Daarentegen zijn er wel grotere afwijkingen te zien op demografische variabelen. Er zijn niet zozeer afwijkingen die lager uitvallen, maar wel specifieke groepen die relatief hoger scoren dan het gemiddelde. Deze afwijkingen worden hieronder verder toegelicht.

Medewerkers met een leidinggevende functie (N = 1.433) hebben een gemiddelde score van 67% op Inclusie. Deze groep medewerkers scoort op alle stellingen hoger dan het gemiddelde van de Belastingdienst. De grootste afwijkingen zijn:

- "Diversiteit en inclusie worden gezien als belangrijk onderdeel van de strategie van de organisatie." (+12%)
- "Er bestaan binnen deze organisatie beleid en projecten die gericht zijn op het bevorderen van diversiteit en inclusie op de werkvloer (+12%)

Externe medewerkers (N = 634) hebben ook een gemiddelde score van 67% op Inclusie. Ze scoren op alle stellingen hoger dan het gemiddelde, waarvan onderstaand de grootste afwijkingen:

- "Diversiteit en inclusie worden gezien als belangrijk onderdeel van de strategie van de organisatie." (+12%)
- "Ik kan openlijk mezelf zijn op de werkvloer, zonder dat ik bang ben om veroordeeld of buitengesloten te worden." (+8%)
- "Individuele verschillen worden binnen mijn werkomgeving gerespecteerd en gewaardeerd." (+8%)

Medewerkers met een kort dienstverband van 0-1 jaar (N = 1.154) (score: 67%) en een relatief kort dienstverband van 1-5 jaar (score: 63%), scoren hoger op Inclusie dan medewerkers met een langer dienstverband (score: 56 - 58%). De grootste afwijkingen bij medewerkers met een kort dienstverband (0-1 jaar) worden hieronder getoond:

- "Diversiteit en inclusie worden gezien als belangrijk onderdeel van de strategie van de organisatie." (+11%)
- "Individuele verschillen worden binnen mijn werkomgeving gerespecteerd en gewaardeerd." (+12%)

Gedeelde overtuigingen



Figuur 14: Uitkomsten gedeelde overtuigingen

Opvallende afwijkingen

Als we verder inzoomen op de resultaten zien we de volgende afwijkingen, wat een indicatie kan geven van subculturen binnen de organisatie als geheel:

FIOD

FIOD (N = 651) scoort van alle directies het hoogst op Gedeelde overtuigingen (67%). FIOD laat op alle stellingen een hogere score zien dan het gemiddelde van de Belastingdienst. De grootste afwijkingen zijn te zien op de stellingen:

- "Ik heb een duidelijk begrip van de missie van deze organisatie." (+16%)
- "Ik vertrouw erop dat de leiding (hiermee bedoelen we directeuren en afdelingshoofden) de juiste besluiten nemen voor de toekomst van de organisatie." (+21%)
- "Ik vertrouw op de besluiten die door anderen worden gemaakt buiten mijn team." (+10%)

MKB

MKB (N = 2.832) scoort het laagst op Gedeelde overtuigen met een gemiddelde score van 53%. MKB scoort op 6 van de 7 stellingen lager dan het gemiddelde van de Belastingdienst. Hieronder worden de grootste afwijkingen weergegeven:

- "Ik heb een duidelijk begrip van de missie van deze organisatie." (-10%)
- "Ik vertrouw erop dat de leiding (hiermee bedoelen we directeuren en afdelingshoofden) de juiste besluiten nemen voor de toekomst van de organisatie." (-10%)
- "Ik vertrouw erop dat mijn direct leidinggevende de juiste besluiten neemt voor de toekomst van de organisatie." (-4%)

Tijdens de groeps gesprekken bij MKB werd bevestigd dat velen weinig vertrouwen hebben in de leiding en hun besluiten. Het management heeft volgens deelnemers "gebrek aan inhoudelijke kennis", "besluiten worden niet altijd goed doordacht" en "er wordt vooral de indruk gewekt dat er geluisterd wordt", maar dat dit in de praktijk niet zo is. Er is weinig vertrouwen dat besluiten tot verbetering leiden. Daarnaast gaven meerdere deelnemers aan dat visie en strategische doelen onduidelijk of onvoldoende concreet zijn: "Compliance bevorderen, maar hoe dan?".

Overig

Bij de demografische variabelen zijn er geen grote negatieve afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde van de Belastingdienst. Er zijn wel specifieke groepen die relatief hoger scoren dan het gemiddelde van de Belastingdienst. De afwijkingen worden hieronder verder toegelicht:

Medewerkers met een leidinggevende functie (N = 634) hebben een gemiddelde score van 69% op Gedeelde waarden. Dit wijkt 13% af van medewerkers zonder leidinggevende functie

(score: 56%). Op alle stellingen wordt hoger gescoord dan het gemiddelde van de Belastingdienst – hieronder wordt een overzicht gegeven van de grootste afwijkingen:

- "Ik heb een duidelijk begrip van de missie van deze organisatie." (+16%)
- "Ik vertrouw erop dat de leiding (hiermee bedoelen we directeuren en afdelingshoofden) de juiste besluiten nemen voor de toekomst van de organisatie." (+12%)
- "Ik vertrouw op de besluiten die door anderen worden gemaakt binnen mijn team." (+12%)
- "Ik voel me comfortabel om me openhartig uit te spreken binnen mijn werkomgeving, zelfs wanneer dit moeilijk is." (+11%)

Externe medewerkers (N = 634) scoren 66% op Gedeelde waarden. Ze scoren op alle stellingen hoger dan het gemiddelde, waarvan onderstaand de grootste afwijkingen:

- "Ik vertrouw erop dat de leiding (hiermee bedoelen we directeuren en afdelingshoofden) de juiste besluiten nemen voor de toekomst van de organisatie." (+19%)
- "Ik vertrouw erop dat mijn direct leidinggevende (hiermee bedoelen we degene met wie jij je personeelsgesprekken voert) de juiste besluiten neemt voor de toekomst van de organisatie." (+13%)
- "Ik vertrouw op de besluiten die door anderen worden gemaakt buiten mijn team." (+10%)

Medewerkers met een kort dienstverband van 0-1 jaar (N = 1.154) hebben een score van 69% op Gedeelde waarden. Dit wijkt 16% af van medewerkers met een dienstverband van 30 jaar en langer (score: 53%). De stellingen die de grootste afwijkingen hebben zijn:

- "Ik vertrouw erop dat de leiding (hiermee bedoelen we directeuren en afdelingshoofden) de juiste besluiten nemen voor de toekomst van de organisatie." (+20%)
- "Ik vertrouw erop dat mijn directe leidinggevende (hiermee bedoelen we degene met wie jij je personeelsgesprekken voert) de juiste besluiten neemt voor de toekomst van de organisatie." (+15%)
- "Ik vertrouw op de besluiten die door anderen worden gemaakt buiten mijn team." (+14%)

Bijlage III: Bronnenlijst

De onderstaande bronnen zijn gebruikt voor de documentanalyse en onderbouwing in het rapport.

- Abvakabo FNV (2012, april). *Miljarden voor het oprapen deel 1*. Den Haag.
- Abvakabo FNV (2013, maart). *Miljarden voor het oprapen deel 2*. Den Haag.
- Accenture Digital (2016a, november). *Experiment De Natuurlijke Dialoog. Eindrapportage november 2016*. Den Haag: Belastingdienst
- Accenture Digital (2016b). *Rapport klantbehoeftes – Experiment De Natuurlijke Dialoog*. Den Haag: Belastingdienst Toeslagen
- Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën (2019). *Onderzoeksrapport ongeschreven regels*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Baker, N. (2010). Employee feedback technologies in the human performance system. *Human Resource Development International*, 13, 477 – 485.
- Baker, A., Perreault, D., Reid, A., & Blanchard, C. M. (2013). Feedback and organizations: Feedback is good, feedback-friendly culture is better. *Canadian Psychology*, 54(4), 260–268.
- Belastingdienst (z.d.). *Tekst uit Management Update over 5 cultuuraspecten en 6 leiderschapskwaliteiten*. Den Haag: Belastingdienst.
- Belastingdienst (2017). *Zeven weten meer dan één. Signaleren vanuit een meervoudig perspectief*. Den Haag: Belastingdienst.
- Belastingdienst (2018, 1 juni). *Missie, visie, strategie en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.
- Belastingdienst (2018, september). *Visie leiderschap en cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.

- Belastingdienst (2019, 8 maart). *Plan van Aanpak Leiderschap en Cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.
- Belastingdienst (2019a, 14 oktober). *Offerteaanvraag nadere overeenkomst. Cultuuronderzoek*. Den Haag: Belastingdienst.
- Belastingdienst (2019b). *Integer ben je samen. Plan van aanpak versterking integriteitsstelsel Belastingdienst*. Den Haag: Belastingdienst.
- Belastingdienst (2019c). *Inspiratieboekje & Digitale Dilemmakaarten*. Den Haag: Belastingdienst.
- Belastingdienst (2019d). *Leiderschap en Cultuur als vierde pijler*. Den Haag: Belastingdienst.
- Belastingdienst (2019e). *Plan van Aanpak Leiderschap en Cultuur*. Den Haag: Belastingdienst.
- Belastingdienst (2019f). *Strategiekaart*. Den Haag: Belastingdienst.
- Borstlap, H., Joustra, T. (2017). *Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst. Commissie onderzoek Belastingdienst*. Den Haag.
- Collins, J. (2001, 16 oktober). *Good to great. Why some companies make the leap... and others don't*. HarperBusiness (1ste editie)
- Deloitte (2017). *Waiter is that inclusion in my soup? A new recipe to improve business performance..* Geraadpleegd van: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/human-capital/deloitte-au-hc-diversity-inclusion-soup-0513.pdf> in april 2020.
- Deloitte. (2019). *Ready, Set, Activate! Catalyze your culture for sustained results*. Geraadpleegd van: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/human-capital/articles/culture-change-in-the-workplace-for-sustained-results.html> in april 2020.

- FNV Overheid. (2019). *Hoor de klok luiden: Een pleidooi voor een onafhankelijke externe integriteitscommissie bij de Belastingdienst, en meer...* Geraadpleegd van <https://www.fnv.nl/getmedia/bc950ee8-d458-4d2d-baff-6c5f1213c042/FNV-Enquete-Belastingdienst.pdf> in april 2020.
- Frazier, M. L., Fainshmidt, S., Klinger, R. L., Pezeshkan, A., & Vracheva, V. (2017). Psychological safety: A meta-analytic review and extension. *Personnel Psychology, 70*(1), 113-165.
- Gareth, M. (2006). *Images of Organization. The Executive Edition*. Sage Publications Inc.
- Harvard Business Review. (2017, 6 december). *The Capabilities Your Organization Needs to Sustain Innovation*. Geraadpleegd op 28 april 2020, van <https://hbr.org/2015/01/the-capabilities-your-organization-needs-to-sustain-innovation>
- Hoogeboom, A.M.G.M., Wilderom, C.P.M.. (z.d.) *Poster Effectief leiderschap bij de Belastingdienst/ Aanvullende uitkomsten*. Universiteit Twente.
- Hoogeboom, A.M.G.M., Wilderom, C.P.M. (2016). *Leiderschapsonderzoek Belastingdienst. Effectief leiderschap bij de Belastingdienst*. Universiteit Twente.
- Hopman, N. (z.d.). *Nieuw Publiek Leiderschap. Topambtelijk leiderschap in tijden van verandering*. Universiteit Leiden
- Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2017a). *Medewerkersonderzoek 2017*. Den Haag: Belastingdienst.
- Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2017b). *Medewerkersonderzoek 2017. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst.
- Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2017c). *Medewerkersonderzoek 2017. Samenvatting*. Den Haag: Belastingdienst.
- Internetspiegel in samenwerking met Effectory (2019). *Medewerkersonderzoek 2019. Presentatie van de resultaten*. Den Haag: Belastingdienst.
- Johnson, G. (1992). Managing strategic change— strategy, culture and action. *Long Range Planning, 25*(1), 28–36.
- Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 403. *Kamerbrief Invulling vierde pijler 'Cultuur' in veranderaanpak Belastingdienst*.
- Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 500. *Eerste rapportage op het Jaarplan 2019 Belastingdienst*.
- Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 533. *Tweede voortgangsrapportage op het Jaarplan 2019*
- Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 588. *Brief van de Minister van Financiën Versterken besturing Belastingdienst*.
- Kamerstukken II, 2019-2020, 31 066, nr. 607. *Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen*
- Krishnan, J., & Mary, V. S. (2012). Perceived organisational support—an overview on its antecedents and consequences. *International Journal of Multidisciplinary Research, 2*(4), 1-13.
- Li, N., Zheng, X., Harris, T. B., Liu, X., & Kirkman, B. L. (2016). Recognizing “me” benefits “we”: Investigating the positive spillover effects of formal individual recognition in teams. *Journal of Applied Psychology, 101*(7), 925-939.
- Mello, A. L., & Delise, L. A. (2015). Cognitive diversity to team outcomes: The roles of cohesion and conflict management. *Small Group Research, 46*(2), 204-226.
- Ministerie van Financiën (2019). *Onderzoeksrapport ongeschreven regels*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Morrison, E.W., & Milliken, F. J. (2000). Organizational Silence: A Barrier to Change and Development in a Pluralistic World. *The Academy of Management Review, 25*(4), 706 – 725.

- Netters, K., Bakker, I., & Sijpkens, I. (2017a). *Integraal jaarverslag Arbeid, Gezondheid en Welzijn*. Den Haag: Belastingdienst.
- Netters, K., Bakker, I., & Sijpkens, I. (2017b). *Jaarrapportage Bedrijfsmaatschappelijk Werk*. Den Haag: Belastingdienst.
- Mello, A. L., & Delise, L. A. (2015). Cognitive diversity to team outcomes: The roles of cohesion and conflict management. *Small Group Research*, 46(2), 204-226.
- Re-On (2018). *Jaarrapportage 2017. Bedrijfsartsen re-On*. Den Haag: Belastingdienst.
- Staatscourant: Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814 (2019, december). *Gedragscode Integriteit Rijk. Nummer 71141*.
- Te Hierbrink, B. (2017). *Jaarrapportage 2017: Gezond Belast*. Den Haag: Belastingdienst.
- Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Topstructuur Belastingdienst: Definitieve versie 1.1*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Universiteit Twente (2016). *Effectief leiderschap bij de Belastingdienst*. Den Haag: Belastingdienst
- Van Duinen, M., Hudepol, H., & van Steenbergen, A. (2016, augustus). *Toepassing van het leiderschapsonderzoek bij de belastingdienst*. Den Haag: Belastingdienst.

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.