



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Rapport

## Onderzoek Evaluatie kwartaalrelease

---

## Colofon

Titel	Onderzoek Evaluatie kwartaalrelease
Uitgebracht aan	Douane IM
Datum	17 februari 2015
Kenmerk	ADR/2015/254

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
1.1	Inleiding	5
1.2	Hoofdpijnen bevindingen en aanbevelingen	5
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
2.1	Aanleiding opdracht	7
2.2	Verspreidingskring rapportage	7
2.3	Leeswijzer rapport	8
<b>3</b>	<b>Doel en aanpak opdracht</b>	<b>9</b>
3.1	Doelstelling	9
3.2	Aanpak	9
3.3	Het onderzoekskader in relatie tot de onderzoeksvragen	10
<b>4</b>	<b>Randvoorwaarden voor een goede samenwerking</b>	<b>12</b>
4.1	Beleid en Strategie – bekend maar ambitie beter communiceren	12
4.2	Structuur en proces – ondersteuning neutraal, samenwerking niet eenvoudig	13
4.3	Middelen – neutraal qua ondersteuning en persoonsafhankelijk	13
4.4	Leiderschap – eigen leiding stimuleert, de andere niet	13
4.5	Medewerkers – niet overal aandacht voor competenties en beloning	14
4.6	Cultuur – op partners gericht maar gehinderd door obstakels	14
4.7	Leren en verbeteren – te weinig resultaat	15
<b>5</b>	<b>Belemmerende en stimulerende factoren voor samenwerking</b>	<b>16</b>
5.1	Ambitie	16
5.1.1	Geen duidelijke gezamenlijke ambitie (-)	16
5.2	Belangen	16
5.2.1	Ketenpartners hebben belang bij deelname aan het releaseproces (+)	16
5.2.2	Er is wil, behoefte en inzet om de samenwerking te verbeteren (+)	17
5.2.3	Weinig tot geen ruimte voor onderhandeling (-)	18
5.3	Relatie	18
5.3.1	Geen expliciete aandacht voor de onderstroom van samenwerken (-)	18
5.3.2	Het besef is aanwezig dat de samenwerking voort moet duren (+)	19
5.3.3	Zakelijk aanspreken kan beter (-)	19
5.3.4	Geen groot vertrouwen in de kwaliteit van rapportages en producten (-)	19
5.4	Organisatie	19
5.4.1	IV-keten Douane heeft releaseproces kaderdocument nader ingevuld (+)	19
5.4.2	Partners zijn aangesloten bij faseovergangen en preventieteam (+)	20
5.4.3	Communicatie naar achterban kan beter (-)	20
5.4.4	Doel faseovergangsoverleggen in relatie tot draagvlak niet gedeeld (-)	21
5.4.5	Besluiten en afspraken worden gedocumenteerd en gevolgd (+)	21
5.4.6	Gebrek aan capaciteit en prioritering belemmert daadkracht (-)	21
5.4.7	Opschorten van keuzes leidt tot problemen in eindfasen (-)	21
5.4.8	Verschillende percepties op procedures en afspraken (-)	22
5.5	Proces	22
5.5.1	Het releaseproces kent een duidelijke fasering en timing (+)	23
5.5.2	Geen regie over het geheel (-)	23
5.5.3	Te weinig effectiviteit van evalueren (-)	24
5.5.4	Toepassing Agile/Scrum kan positief zijn voor de samenwerking (+)	24
5.5.5	Moelijkheden bij Agile/Scrum nog deels te overwinnen (-)	24

<b>6</b>	<b>Verbetermogelijkheden - aanbevelingen</b>	<b>25</b>
6.1	Verbetermogelijkheden volgens de workshopdeelnemers	25
6.1.1	Gezamenlijke ambitie en belang; eerdere betrokkenheid via kick-off	25
6.1.2	Eerder duidelijkheid en meer realisme	25
6.1.3	Regie over de faseovergangen heen	26
6.1.4	Meer releases	26
6.1.5	Onderling afstemmen procedures	26
6.2	Aanbevelingen	26
6.2.1	Groei naar gezamenlijke ambities en belangen	26
6.2.2	Effectieve initiatieven evalueren, borgen en delen	26
6.2.3	Geef het begrip samenwerken een gezamenlijke inhoud	27
6.2.4	Maak de leercirkel rond	27
<b>7</b>	<b>Ondertekening</b>	<b>28</b>

# 1 Samenvatting

## 1.1 Inleiding

In opdracht van de directeur IM Douane heeft de Auditdienst Rijk een onderzoek uitgevoerd naar de samenwerking in de IV-keten Douane bij het uitbrengen van kwartaalreleases. De opdrachtgever vindt een optimale samenwerking tussen de bij de kwartaalreleases betrokken partijen een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van de IV-keten Douane.

Het doel van dit onderzoek is bij te dragen aan het optimaliseren van de samenwerking in de IV-keten Douane gericht op het beheerst in productie brengen van (kwartaal)releases van Douane door inzicht te verschaffen in de randvoorwaarden en belemmerende en stimulerende factoren voor een optimale samenwerking in de IV-keten Douane. Als referentiekader voor dit onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van het werk van Kaats en Opheij, zoals met name neergelegd in hun boek 'Leren samenwerken tussen organisaties'.

## 1.2 Hoofdpijnen bevindingen en aanbevelingen

Uit de gehouden interviews leiden wij af dat de wil, de inzet en het belang om het kwartaalreleaseproces<sup>1</sup> te verbeteren en daarin samen te werken bij de partners in de IV-keten Douane aanwezig zijn. Daartoe zijn en worden ook acties uitgevoerd en verbeteringen geïmplementeerd.

Wij zien daarbij dat er met name aandacht is voor het proces en inhoud en minder uitgesproken aandacht wordt besteed aan de zachtere aspecten van de samenwerking zoals persoonlijke relatie, teamvorming, vertrouwen en macht.

Betrokkenen geven aan dat het ontbreken van een gedeeld belang en een gezamenlijke ambitie in het voortbrengingsproces de effectiviteit van de samenwerking bemoeilijkt. Ook gebrek aan capaciteit en prioriteitenstelling, de 'concurrentie' ten aanzien van diezelfde capaciteit en afhankelijkheden van andere bedrijfsonderdelen van de Belastingdienst spelen daarbij een rol. De huidige ontwikkelingen op het gebied van het concernbrede portfoliomanagement kunnen hierin wellicht verbetering gaan brengen. Dit in combinatie met het, door de opdrachtgever uitgedragen, besef dat ook de besluitvorming aan de voorkant, op bestuurlijk niveau, hier van invloed op is.

Ook over de uitvoering van het kwartaalreleaseproces zelve geven geïnterviewden aan dat de (tijds)druk op het proces zich aan de achterkant van het proces verzamelt doordat in eerdere fasen te veel wordt doorgelaten ('alles moet door', 'zo lang mogelijk groen scoren').

Er zijn verschillende percepties op (de kwaliteit van) de samenwerking. In de gehouden workshop is aangegeven dat een niet optimale communicatie naar de achterban daarvoor deels de oorzaak kan zijn. Een betere communicatie naar de relevante achterbannen van in overleggen tussen partners genomen besluiten, kan ervoor zorgdragen dat besluiten beter bekend en gedragen zijn. Dit is vooral belangrijk in het geval er besluiten worden genomen of afspraken worden gemaakt die afwijken van de gangbare procedures. Dit kan bijdragen aan het

<sup>1</sup> het geheel aan activiteiten dat uitgevoerd wordt om een kwartaalrelease samen te stellen en in productie te brengen.

voorkomen van misverstanden en irritaties doordat partners (achterban) handelen vanuit verschillende, veronderstelde, afspraken en percepties.

Een relevant deel van de geïnterviewden geeft, over het onderwerp 'evalueren en leren', aan dat het (te langzaam) tot weinig zichtbaar resultaat leidt ('dezelfde knelpunten komen steeds terug'). De leercirkel wordt niet afgemaakt; sturing en monitoring op de implementatie van de verbetermogelijkheden ontbreekt.

Om de samenwerking te optimaliseren hebben wij op hoofdlijnen de volgende aanbevelingen.

- Zorg voor duidelijkere keuzes en betrokkenheid aan de voorkant en eerste fasen van het releaseproces ('eerder 'nee', beter 'ja');
- Creëer en expliciteer als IV-keten Douane *gezamenlijke* ambities en belangen.
- Creëer en expliciteer als IV-keten Douane een gezamenlijke 'definitie' van samenwerken, bij voorkeur in termen van houding en gedrag.
- Stel een regierol in over de faseovergangen van het releaseproces heen om directe deelnemers én achterban te verbinden.
- Richt monitoring en sturing in op de resultaten van evaluaties teneinde de benoemde verbeteringen daadwerkelijk geïmplementeerd te krijgen.

In hoofdstuk 6 vindt u deze aanbevelingen meer uitgewerkt terug.

## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding opdracht

Bij het in productie nemen van de Douane kwartaalrelease 2013-2 zijn veel problemen opgetreden die hebben geleid tot grote verstoringen in de geautomatiseerde ondersteuning van de Douaneprocessen. Omdat dit volgens IM niet op zichzelf stond, maar rondom alle grote releases het beschikbaarheidspercentage beneden de norm is, heeft het management IV-keten Douane ingestemd met een voorstel, geïnitieerd door IM, om een onderzoek (evaluatie kwartaalrelease) uit te voeren naar de oorzaken die tot de problematiek rondom release 2013-2 hebben geleid. Die evaluatie werd uitgevoerd met de gedachte dat een onderzoek naar 2013-2 enerzijds inzicht kon leveren in specifieke problematiek rondom de release 2013-2 en anderzijds ook in meer algemene problematiek die rondom alle Douanereleases een rol speelt of kan spelen.

Deze interne evaluatie is, in opdracht van het management van de IV-keten Douane, uitgevoerd door de controller van IM met medewerking van onderzoekers van B/CAO, B/CIE en B/CA. Het heeft geleid tot een rapport<sup>2</sup> met verbetervoorstellen ten aanzien van de Douane IV-keten in de context van het uitbrengen van releases.

De opdrachtgever vindt een optimale samenwerking tussen de bij de kwartaalreleases betrokken partijen een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van de IV-keten Douane. Het optimaliseren van de samenwerking, in combinatie met de concrete verbetervoorstellen uit de interne evaluatie, ziet hij als een mogelijkheid tot het verbeteren van de IV-keten Douane in die context.

### 2.2 Verspreidingskring rapportage

Deze rapportage wordt uitgebracht aan de directeur IM Douane.

De doelgroep van dit onderzoek bestaat uit:

- Douane NL/IM;
- B/CAO;
- B/CIE;
- B/CA,

voor zover betrokken bij de IV-keten Douane bij het uitbrengen van kwartaalreleases.

In de opdrachtbevestiging is ten aanzien van de verspreiding van het rapport nog het volgende afgesproken.

- De opdrachtgever is eigenaar van het rapport en verstrekt het rapport desgevraagd aan belanghebbenden binnen het ministerie van Financiën en toezichthouders als de ARK.
- Dit rapport is aan de ADR ter beschikking gesteld in het kader van de uitoefening van de wettelijke taak.
- De opdrachtgever stuurt binnen 1 maand een afschrift van dit rapport met een eigen reactie aan respectievelijk de CIO en de CFO, gelet op hun aspectverantwoordelijkheid voor ICT en bedrijfsvoering.

<sup>2</sup> Onderzoeksrapport Douane Release 2013-2, d.d. 21-11-2013

## 2.3

### Leeswijzer rapport

De samenvatting van dit onderzoek vindt u in hoofdstuk 1.

Een beschrijving van de onderzoeksopdracht en -inhoud vindt u in hoofdstuk 3.

Dit onderzoek kent 3 deelvragen. Aan elke deelvraag is een hoofdstuk gewijd:

- hoofdstuk 4 behandelt deelvraag 1: randvoorwaarden voor een goede samenwerking;
- hoofdstuk 5 behandelt deelvraag 2: belemmerende en stimulerende factoren;
- hoofdstuk 6 behandelt deelvraag 3: verbetermogelijkheden (aanbevelingen).

In hoofdstuk 5, de belemmerende en stimulerende factoren, is in elke subparagraaftitel aangegeven of de subparagraaf een belemmerende ('(-)') of stimulerende ('(+>') factor betreft. De titel zelf is de korte omschrijving van onze bevinding.



## 3 Doel en aanpak opdracht

### 3.1 Doelstelling

Deze opdracht is uitgevoerd in opdracht van de directeur IM Douane.

De opdrachtgever wil met de uitkomsten van het onderzoek inzicht krijgen in de samenwerking in de IV-keten Douane bij de totstandbrenging van (kwartaal)releases en advies ontvangen over hoe de randvoorwaarden en relevante factoren daarvoor aangepast zouden kunnen worden zodat de samenwerking positief beïnvloed wordt.

Het doel van dit onderzoek is bij te dragen aan het optimaliseren van de samenwerking in de IV-keten Douane gericht op het beheerst in productie brengen van (kwartaal)releases van Douane door inzicht te verschaffen in de belemmerende en stimulerende factoren voor een optimale samenwerking in de IV-keten Douane<sup>3</sup>.

### 3.2 Aanpak

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

Om de doelstelling van het onderzoek te realiseren, zullen de onderstaande vragen worden beantwoord<sup>4</sup>.

1. Wat zijn de randvoorwaarden voor een goede samenwerking in de IV-keten Douane en zijn deze daarin aanwezig?
2. Zijn er belemmerende en stimulerende factoren aanwezig voor een goede samenwerking in de IV-keten Douane en, zo ja, welke?
3. Welke verbetermogelijkheden zijn in de IV-keten Douane op het gebied van samenwerking aan te geven?

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van het houden van interviews met bij kwartaalreleases betrokken medewerkers van B/CIE, B/CAO, B/CA en IM. Ook hebben wij observaties uitgevoerd in een faseovergangsoverleg en een preventieteamoverleg.

Hiernaast zijn middels een vragenlijst aan betrokkenen, niet alleen de geïnterviewden, stellingen voorgelegd betrekking hebbende op, met name, de samenwerkingsstrategie van de organisatie(onderdelen). De antwoorden hebben wij verwerkt in onze analyse.

Mede op basis van de eerste analyse is een workshop georganiseerd waarin een groot deel van de betrokkenen met elkaar in gesprek is gegaan op basis van uit onze analyse gedestilleerde stellingen. Doel van die workshop was tweeledig: onderbouwen van onze bevindingen en een aanzet geven tot verbeteringen in de samenwerking. Wij hebben, waar relevant, uitkomsten uit de workshop in deze rapportage van het onderzoek verwerkt.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2014 tot en met februari 2015.

<sup>3</sup> Waar in dit plan verder 'IV-keten Douane' geschreven is wordt bedoeld de IV-keten Douane in de context van het uitbrengen van kwartaalreleases.

<sup>4</sup> E.e.a. in de context van de beschouwde kwartaalrelease.

### 3.3 Het onderzoekskader in relatie tot de onderzoeksvragen

Voor ons onderzoek hebben wij als referentiekader het werk van Kaats en Opheij en van van Wendel de Joode, Kaats en Opheij gebruikt<sup>5</sup>.

Als overall model voor ons onderzoek hebben wij een samenwerkingsmodel van van Wendel de Joode, Kaats en Opheij gecombineerd met het INK model<sup>6</sup>. Dat gecombineerde model is hieronder weergegeven.



Het model bestaat uit drie bouwstenen:

- a. Samenwerkingsstrategie,
- b. Een op samenwerking ingestelde organisatie
- c. Succesvol acteren in samenwerkingsprocessen.

Het aspect samenwerkingsstrategie valt samen met het INK-organisatiegebied 'Beleid en strategie' en het aspect 'op samenwerking ingesteld' hebben wij opgesplitst naar de overige INK-organisatiegebieden aangevuld met de organisatiebrede cultuur en leren&verbeteren.

Hieronder beschrijven wij hoe dit model is gerelateerd aan de onderzoeksvragen 1 en 2<sup>7</sup>:

1. Wat zijn de randvoorwaarden voor een goede samenwerking in de IV-keten Douane en zijn deze daarin aanwezig?
2. Zijn er belemmerende en stimulerende factoren aanwezig voor een goede samenwerking in de IV-keten Douane en, zo ja, welke?

'Randvoorwaarden' uit onderzoeksvraag 1 vatten wij samen met de term 'samenwerkingsvaardigheid'. Dit omvat de onderdelen a en b van bovenstaand model. Dit betreft de samenwerkingsvaardigheid van de in de IV-keten

<sup>5</sup> 'Bouwstenen voor een samenwerkingsvaardige organisatie' van Wendel de Joode, Kaats en Opheij, Holland/Belgium Management Review nr. 147, 2013. En 'Leren Samenwerken tussen organisaties', Kaats en Opheij, 2011

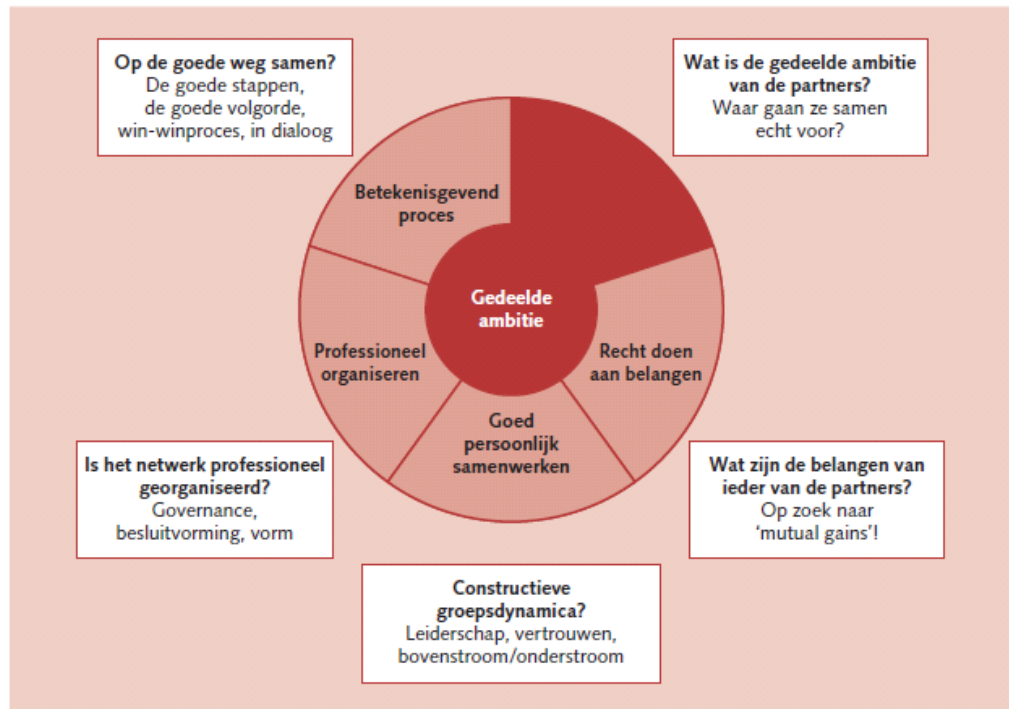
<sup>6</sup> Dit gecombineerde model is door de ADR in een eerder onderzoek naar samenwerkingsvaardigheid ontwikkeld.

<sup>7</sup> Onderzoeksvraag 3 betreft een analyse van de resultaten van 1 en 2 en is niet vervat in het model.

deelnemende partijen. De samenwerkingsvaardigheid hebben wij (in basis) geanalyseerd door middel van de uitgezette en ingevulde vragenlijsten ondersteund met input uit de interviews.

Onderzoeksvraag 2, naar de belemmerende en stimulerende factoren, beantwoorden wij met behulp van onderdeel c van bovenstaand model. Dit is gericht op de concrete samenwerking (zijnde de IV-keten Douane m.b.t. het uitbrengen van kwartaalreleases).

Onderdeel c van het hoofdmodel is hieronder middels een plaatje van de 5 perspectieven op samenwerkingsprocessen van Kaats en Opheij<sup>8</sup> wat meer uitgewerkt weergegeven.



<sup>8</sup> Boek: Leren Samenwerken tussen organisaties, Kaats en Opheij, 2011

## 4 Randvoorwaarden voor een goede samenwerking

In dit hoofdstuk beantwoorden wij deelvraag 1:

*Wat zijn de randvoorwaarden voor een goede samenwerking in de IV-keten Douane en zijn deze daarin aanwezig?*

Als randvoorwaarden beschouwen wij de samenwerkingsvaardigheid van de deelnemende organisaties in de IV-keten Douane opgedeeld naar de onderdelen in het INK model. Zie de toelichting in paragraaf 3.3.

Het antwoord op het deel van de vraag: 'wat zijn de randvoorwaarden', is dus ingevuld middels het referentiekader. Of deze randvoorwaarden zijn ingevuld is aangegeven in de onderstaande paragrafen.

### 4.1 **Beleid en Strategie – bekend maar ambitie beter communiceren**

*Onder de noemer 'beleid en strategie' hebben wij gekeken in hoeverre de bevraagde medewerkers in de IV-keten Douane op de hoogte zeggen te zijn van de ambitie, het belang en afspraken van de Belastingdienst ten aanzien van samenwerken in de IV-keten.*

Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat de bevraagde deelnemers in de IV-keten over het algemeen vinden dat ze bekend zijn met de samenwerkingsafspraken uit de IV-keten (kaderdocument) en dat het belang van samenwerken bij die deelnemers duidelijk is.

Ten aanzien van de communicatie van de ambitie van de Belastingdienst over samenwerken is het beeld minder positief; iets minder dan de helft van de deelnemers vindt dat de ambitie duidelijk wordt gecommuniceerd.

Uit de interviews blijkt dat er verschillende perspectieven zijn op wat goed samenwerken inhoudt (wat verstaat de Belastingdienst/IV-keten onder 'samenwerken').

*Een gemeenschappelijk beeld van wat samenwerken inhoudt is o.i. een noodzakelijke randvoorwaarde om tot goede samenwerkingen te komen. Een heldere communicatie over de ambitie en inhoud ten aanzien van samenwerken kan ons inziens een gezamenlijke perceptie op en daarmee het daadwerkelijk samenwerken bevorderen.*

In de workshop is hierover aangegeven dat ieder zijn eigen belangen heeft en dat daar steeds in wordt teruggevallen. Men geeft aan dat om dit te doorbreken het nodig is eerder betrokken te zijn; het is van belang om te weten wat er allemaal op je af komt. Deelnemers geven aan dat men hierin beperkt wordt. Men geeft aan dat men eerder met elkaar om de tafel moet zitten, maar dat hierin wel gezocht moet worden naar het juiste niveau.

#### **4.2 Structuur en proces – ondersteuning neutraal, samenwerking niet eenvoudig**

*Onder structuur en proces hebben wij de deelnemers gevraagd in hoeverre zij van mening zijn dat de structuur en besluitvormingsprocessen van hun eigen organisatieonderdeel samenwerken niet in de weg staan en of de vrijheid dan wel begrenzing van het aangaan van samenwerkingsrelaties voor hen duidelijk is.*

Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat de bevroegde deelnemers in de IV-keten over het algemeen gematigd positief zijn dat de structuur en processen van hun eigen bedrijfsonderdeel samenwerking in de IV-keten ondersteunen.

Daarbij zijn wel verschillen tussen bedrijfsonderdelen te zien; *gemiddeld genomen* is er nagenoeg neutraal gescoord op de vragen over structuur en besluitvormingsproces, met uitzondering van B/CAO; die is iets positiever. Bij de vraag over duidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden betreffende samenwerkingsrelaties zijn de verschillen nog wat duidelijker; hier zijn B/CAO en B/CIE redelijk positief en IM<sup>9</sup> redelijk negatief. B/CA is ongeveer neutraal.

Met name medewerkers van IM en B/CA geven aan het niet eenvoudig te vinden om over organisatie- en afdelingsgrenzen heen initiatieven voor samenwerken van de grond te krijgen. B/CAO en B/CIE scoren hierop *gemiddeld genomen* ongeveer neutraal.

De bedrijfsonderdelen waarvan de medewerkers positiever zijn over de ondersteuning vanuit de structuur en processen zijn *gemiddeld genomen* ook positiever over de eenvoud van het nemen van initiatieven voor samenwerking.

#### **4.3 Middelen – neutraal qua ondersteuning en persoonsafhankelijk**

*Hier hebben wij gevraagd of men van mening is dat in het eigen bedrijfsonderdeel voldoende kennis en kunde aanwezig is om samenwerkingsverbanden op te zetten, te onderhouden en succesvol te maken/laten zijn. Ook hebben wij gevraagd in hoeverre het opzetten van samenwerkingsverbanden gefaciliteerd wordt en of in de IV-keten Douane met de afspraken uit het kaderdocument IV-keten wordt gewerkt.*

Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat de bevroegde deelnemers in de IV-keten over het algemeen gemiddeld genomen neutraal tot positief zijn over de aanwezige kennis en kunde en het delen daarvan in de context van samenwerken.

Opvallend (vergeleken bij de rest van de vragenlijst) is dat er 6 keer 'weet niet' is geantwoord op de vraag 'of we binnen de IV-keten Douane werken met dezelfde samenwerkingsafspraken als uit het (corporate) kaderdocument IV-keten'. In de workshop is aangegeven dat organisatieonderdelen naast het kaderdocument meer (eigen) regels en procedures introduceren en dat afstemming daarover binnen de IV-keten beter kan.

Ons beeld uit de interviews is dat het ontstaan van initiatieven op samenwerkingsgebied, m.n. het verbeteren daarvan, sterk afhankelijk is van bepaalde/enkele specifieke personen.

#### **4.4 Leiderschap – eigen leiding stimuleert, de andere niet**

*Bij 'leiderschap' hebben we de deelnemers gevraagd in hoeverre de leiding van het eigen bedrijfsonderdeel het belang van samenwerken in de IV-keten uitdraagt, daarop stuurt en initiatieven t.a.v. samenwerken stimuleert.*

<sup>9</sup> Douane IM wordt verder in dit rapport aangeduid met 'IM'.

Uit de resultaten van de ingevulde vragenlijst blijkt dat de bevroagde deelnemers in de IV-keten over het algemeen het merendeels eens zijn met de stellingen dat de leidingen van de bedrijfsonderdelen de belangen van samenwerken in de IV-keten uitdragen, samenwerken stimuleren en sturen op samenwerken in de IV-keten.

Dit contrasteert enigszins met het beeld dat wij hebben uit de interviews; een aantal geïnterviewden geeft expliciet aan dat sturing op het geheel van de IV-keten Douane ontbreekt of voor verbetering vatbaar is. Ook wordt aangegeven dat de leiding samenwerken juist bemoeilijkt; uitspraken in die context gaan dan wel meestens over (de leiding van) 'een andere partij' in de samenwerking. Kort gezegd: over het eigen bedrijfsonderdeel is men positief in deze context, over 'de ander' wat minder.

#### **4.5 Medewerkers – niet overal aandacht voor competenties en beloning**

*Onder het kopje 'medewerkers' hebben wij gevraagd of de samenwerkingsafspraken in de IV-keten binnen het eigen organisatieonderdeel doorvertaald zijn naar concrete taken en werkzaamheden, of samenwerken in de IV-keten door de leiding wordt beloond en of de medewerkers over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om in de IV-keten te kunnen samenwerken.*

Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat de bevroagde deelnemers in de IV-keten over het algemeen vinden dat de samenwerkingsafspraken in de IV-keten zijn doorvertaald naar concrete taken en werkzaamheden. Bij IM en B/CIE zijn de meningen daarover wat sterker verdeeld dan bij B/CA en B/CAO. Ook is men gemiddeld van mening dat er genoeg kennis en vaardigheden aanwezig zijn bij de medewerkers om te kunnen samenwerken in de IV-keten.

Men vindt over het algemeen niet dat samenwerken in de IV-keten (expliciet) beloond wordt. Met name bij B/CAO en B/CIE is die mening het duidelijkst.

In interviews wordt aangegeven dat er bij IM en B/CIE geen expliciete aandacht is voor de competentie samenwerken in de reguliere HRM cyclus. Met name bij IM lijkt het er, uit de interviews, op dat er van uit wordt gegaan dat medewerkers deze competentie bezitten.

Een manager van B/CAO geeft aan dat er bij B/CAO een MD traject voor managers en opdrachtmanagers bezig is waarin samenwerking een belangrijk onderdeel is. Hij geeft aan dat voor architecten ook een dergelijk traject in ontwikkeling is.

#### **4.6 Cultuur – op partners gericht maar gehinderd door obstakels**

*Onder 'cultuur' hebben wij vragen over het eigen bedrijfsonderdeel neergelegd betreffende: het in staat zijn eigen belangen ondergeschikt te maken aan de belangen van ketenpartners, het open staan voor en de interesse in die belangen en de betrouwbaarheid van het eigen onderdeel in samenwerkingen.*

Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat de bevroagde deelnemers in de IV-keten over het algemeen van hun eigen organisatieonderdeel vinden dat deze open staat voor, en handelt vanuit, een oprechte interesse in de belangen van de ketenpartners. Deelnemers vinden hun eigen onderdeel over het algemeen een betrouwbare ketenpartner.

Uit de interviews leiden wij af dat, in weerwil van bovengeschetst beeld, er blijkbaar blokkades zijn om het handelen vanuit belangen van partners optimaal waar te kunnen maken. 'Men wil wel, maar het lukt niet helemaal'. Hierbij lijken

issues als capaciteitsgebrek, (gebrek aan) prioriteitenstelling en afhankelijkheden met andere onderdelen van de Belastingdienst een rol te spelen.

Daarnaast is in de workshop opgemerkt dat organisatieonderdelen steeds terugvallen in hun eigen belangen. Aangegeven is dat het doorbreken hiervan moeizaam gaat en een cultuurkwestie lijkt.

#### **4.7 Leren en verbeteren – te weinig resultaat**

*Hier hebben wij gevraagd of binnen het eigen organisatieonderdeel belang wordt gehecht aan het evalueren, leren en verbeteren op het gebied van samenwerken en of in de IV-keten kennis en informatie omtrent samenwerken gedeeld wordt teneinde te leren en te verbeteren.*

Uit vragenlijsten blijkt dat de bevroagde deelnemers in de IV-keten over het algemeen vinden dat hun organisatieonderdeel belang hecht aan leren en verbeteren op het gebied van samenwerken. Dit belang lijkt echter niet evenredig geconcretiseerd te worden in het evalueren van ervaringen in concrete samenwerkingen en het delen van kennis en informatie in de IV-keten Douane.

Ook uit de interviews, betrekking hebbende op de concrete samenwerking in de IV-keten Douane, komt een beeld naar voren van een disbalans in evalueren en concreet verbeteren: geïnterviewden geven aan dat er veel geëvalueerd wordt, maar dat er met de resultaten van die evaluaties weinig gedaan lijkt te worden. Aangegeven wordt dat veel issues in navolgende evaluaties blijven terugkomen.

## 5 Belemmerende en stimulerende factoren voor samenwerking

In deze paragraaf beantwoorden wij deelvraag 2:

*Zijn er belemmerende en stimulerende factoren aanwezig voor een goede samenwerking in de IV-keten Douane en, zo ja, welke?*

### 5.1 Ambitie

*Bij het perspectief 'ambitie' hebben wij de samenwerking vanuit de volgende aspecten bekeken.*

- *De mate waarin de ambitie wordt gedeeld.*
- *De betekenis en waarde van ambitie voor partners.*

*Ambitie is de combinatie van doelen plus missie en/of strategie die breed gedragen en begerig nagestreefd en nageleefd wordt<sup>10</sup>.*

#### 5.1.1 *Geen duidelijke gezamenlijke ambitie (-)*

De ambitie van de IV-keten Douane is o.i. te typeren als verzameling of afstemming van de doelen/belangen van de deelnemende partijen. Daarmee is o.i. nog niet vanzelf een gedeelde ambitie van de samenwerking tot stand gekomen.

Hoewel geïnterviewden aangeven dat ze de belangen van de andere partners en zichzelf kennen, of hun idee daarover hebben gegeven (zie 5.2) is er ons geen informatie bekend geworden waaruit blijkt dat ambitie(ontwikkeling) van de IV-keten Douane expliciet aan de orde is (geweest).

Het is ons niet duidelijk of en hoe de IV-keten Douane, als samenwerking, de doelen en belangen van de partners heeft gewogen tot een ambitie (missie/strategie/doelen/belangen) van de samenwerking.

### 5.2 Belangen

*Bij het perspectief 'belangen' komt het volgende aan de orde.*

*De mate waarin:*

- *de partners oprechte interesse hebben in elkaars belangen;*
- *de samenwerking waarde creëert voor ieder van de partners;*
- *de partners bereid zijn om met elkaar te onderhandelen;*
- *de partners echt met elkaar in dialoog zijn over elkaars belangen (zie ook: 5.3.1).*

#### 5.2.1 *Ketenpartners hebben belang bij deelname aan het releaseproces (+)*

*De diverse ketenpartners hebben belangen die deelname aan het releaseproces de moeite waard kunnen maken.*

Het door partners onderling delen en uitleggen van elkaars belangen, wat je met de samenwerking wilt bereiken, wat je wilt halen en wat je wilt brengen is o.i. een goed, zo niet noodzakelijk, startpunt voor het effectief inrichten en het sturen van, en in, de samenwerking, waarbij recht wordt gedaan aan de belangen.

<sup>10</sup> Kaats en Opheij, blz. 62 (citeren Weggeman):



We kunnen o.i. stellen dat, *uitgaande van de organisatorische inrichting van de Belastingdienst*, de samenwerking tussen de partners in de IV-keten noodzakelijk en grotendeels onvermijdbaar is. Douane is voor haar dienstverlening sterk afhankelijk van de door B/CIE en B/CA en B/CAO geleverde diensten. B/CIE, B/CA en B/CAO ontleen hun bestaansgrond mede aan de door Douane te leveren diensten aan overheid, burgers en bedrijven.

IM heeft o.i. als belang het realiseren van de portfolio (kwantiteit en kwaliteit) (*waarvan wij aannemen dat die in lijn is met de taken en verantwoordelijkheden van Douane*).

B/CAO heeft o.i. als belang het zo goed mogelijk bedienen van haar *totaliteit* aan klanten (*bestaansgrond*) en daarbij de medewerkers zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Binnen B/CAO zijn medewerkers die specifiek ook de belangen van Douane bedienen en/of behartigen. Zij lopen binnen B/CAO aan tegen restricties voortkomende uit het feit dat B/CAO ook andere klanten heeft.

B/CIE heeft o.i. als belang het zo goed mogelijk bedienen van haar *totaliteit* aan klanten (*bestaansgrond*). B/CIE geeft aan dat het belang van B/CIE in de eerste plaats de continuïteit van de dienstverlening is; alles wat draait moet blijven draaien. Toevoegingen moeten zo gecontroleerd mogelijk gedaan worden. Leveren is de core-business. Daar zijn volgens de geïnterviewden van B/CIE ook de exploitatievoorwaarden op gericht; als applicaties daaraan voldoen is volgens B/CIE beter gewaarborgd dat zij blijven draaien en/of toegevoegd kunnen worden zonder andere te schaden. Naast continuïteit is, naar B/CIE aangeeft, ruimte voor innovatie ook belangrijk (80/20 Continuïteit/Innovatie).

B/CA heeft o.i. als belang het zo goed mogelijk bedienen van haar *totaliteit* aan klanten (*bestaansgrond*). Binnen B/CA is het belang van Unit Douane (UDO) om de klant Douane zo goed mogelijk te bedienen. Belang aan deelnemen in de IV-keten (overleggen) is door geïnterviewden van B/CA aangegeven als 'om te weten wat op UDO afkomt en wat UDO in beheer moet nemen.'

Het bijzondere met betrekking tot B/CIE en meer nog B/CA is dat zij, net als de Douane gebruikersorganisatie, na de release moeten werken met het uitgerolde (in het kader van beheer). Zij zijn daardoor óók direct belanghebbende van de kwaliteit van het resultaat. Dit geldt iets indirecter ook voor B/CAO: slechte kwaliteit leidt tot meer incidenten/problemen, daardoor meer benodigde capaciteit voor herstel en daardoor minder capaciteit voor andere portfolio zaken.

M.a.w. voor iedere partner is waarde te behalen in de keten (samenwerking); het beeld uit de interviews is dat die waarde nog niet goed behaald wordt; IM geeft aan niet te kunnen realiseren wat ze zou willen. B/CAO zegt niet (volledig) te kunnen voldoen aan de capaciteitsvraag en dat uitblijven van aantoonbaar eindresultaat van de verbeterinitiatieven in de samenwerking de bestendigheid daarvan fragiel maakt. B/CA geeft aan dat het beter moet. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de kwaliteit van in dit proces aan elkaar overgedragen producten, zowel van zichzelf als van anderen, beter kan en moet.

## 5.2.2

*Er is wil, behoefte en inzet om de samenwerking te verbeteren (+)*  
*Zowel de wil om de samenwerking te verbeteren (naar eigen maatstaven) als de behoefte daartoe, is bij de diverse partners aanwezig. Een dergelijke behoefte impliceert een belang bij een goed proces.*

Geïnterviewden geven direct en indirect aan dat de wil en behoefte om de concrete samenwerking te verbeteren aanwezig is. Er zijn en worden ook

initiatieven genomen om het releaseproces (de geconcretiseerde samenwerking) te verbeteren. Voorbeelden van maatregelen die uit zo'n initiatief voortkomen zijn de faseovergangsoverleggen en het preventieteam.

### 5.2.3

#### *Weinig tot geen ruimte voor onderhandeling (-)*

*Volle portfolio's, te weinig capaciteit en invloeden van buiten de IV-keten Douane maken dat er weinig ruimte zit in de keten.*

In de context van 'onderhandelen in het releaseproces' geven geïnterviewden aan:

IM heeft een vol portfolio waarop zij budgettair gezien 'recht' heeft (B/CAO 'moet' dat leveren). Binnen die portfolio is nagenoeg geen verschil in prioriteiten, want de portfolio is al ingesnoeid naar de hoogste prioriteiten. B/CAO kan niet flexibel leveren want B/CAO moet zich aan budgetten houden en de beperkte capaciteit wordt tegelijkertijd ook door andere IM's uitgevraagd.

B/CA kan in beginfasen niet concreet genoeg maken wat haar eisen betekenen voor het onderhanden proces/product. Daardoor ontstaat o.i. het risico dat pas in latere fasen blijkt dat B/CA het proces/product niet goed (conform haar beheereisen) in beheer zou kunnen nemen, terwijl er geen ruimte meer is om alsnog, en tijdig, aan die eisen invulling te geven.

## 5.3

### **Relatie**

*Bij het perspectief 'relatie' komt het volgende aan de orde.*

*De mate waarin:*

- *de betrokkenen beschikken over persoonlijk vermogen tot verbinden;*
- *de groepsprocessen de samenwerking versterken;*
- *partners elkaar vertrouwen en vertrouwen ontwikkelen;*
- *leiderschap wordt gegund en getoond.*

### 5.3.1

#### *Geen expliciete aandacht voor de onderstroom van samenwerken (-)*

*Wij hebben niet geconstateerd dat er in de samenwerking expliciet aandacht wordt geschonken aan de zogenaamde onderstroom van samenwerken (persoonlijke relatie, teamvorming, vertrouwen, macht, interactie).*

Uit de interviews maken wij op dat de aandacht in de IV-keten Douane (*in onderhavige context*) vooral gericht is op de inhoud van de samenwerking (dat is: het releaseproces zelf) ofwel wat Kaats en Opheij betitelen als *bovenstroom* (bedrijfskundige logica, strategie, organiseermodellen, inhoud) (Kaats en Opheij, 2014, pagina 307).

Wij hebben uit de interviews geen indicaties gekregen dat er in de samenwerking in relevante mate en expliciet aandacht wordt gegeven aan (het verbeteren van) de *onderstroom* (uitgezonderd interactie) Zo schuiven deelnemers aan bij overleggen uit hoofde van hun functie of rol en is er bijvoorbeeld bij geen enkel onderdeel geconstateerd dat deelnemers voor samenwerkteams worden geselecteerd op basis van persoonlijke competenties ten aanzien van, of de wil tot, samenwerken.

Er wordt in het samenwerkingsverband zelf (waar de partners elkaar treffen) ook geen specifieke aandacht besteedt aan de introductie van nieuwe deelnemers.

De noodzaak van, en de wil om, samen te werken worden over het geheel wel onderkend en uit de interviews leiden wij af dat over het algemeen de onderlinge relaties goed zijn.

Enkele geïnterviewden geven op persoonsniveau aan dat de bijdrage van bepaalde personen in de faseovergangen beter werkt dan toen die rol door een ander persoon werd ingevuld. Ook worden in positieve zin

personen genoemd die initiatieven hebben genomen die de samenwerking, in de zin dat bedrijfsonderdelen en/of functies daarbinnen zich meer betrokken voelen ofwel beter betrokken zijn, goed gedaan hebben. Bijvoorbeeld het initiatief tot het betrekken van B/CIE in de faseovergangen.

### 5.3.2 *Het besef is aanwezig dat de samenwerking voort moet duren (+)*

Zie hieronder.

### 5.3.3 *Zakelijk aanspreken kan beter (-)*

Meerdere geïnterviewden geven aan dat men goed beseft dat men in de samenwerking met elkaar verder moet, ook na vandaag.

Ook geeft men aan dat men, met dit in het achterhoofd, misschien wel 'te lief voor elkaar is'.

Een nadeel van dat laatste kan zijn dat men elkaar niet duidelijk durft of wil aanspreken, bijvoorbeeld op het eenzijdig niet voldoen aan procedures/afspraken, en dat wrevels onderhuids blijven sluimeren tot het een keer te veel is. Het gaat goed totdat de emmer eens overloopt; men accepteert 1 ding, een 2<sup>e</sup>, maar bij de 3<sup>e</sup> is het te veel. Een dergelijk fenomeen zou, volgens een geïnterviewde, de opgetreden issues tussen ketenpartners richting een recent uitrolweekend, misschien (deels) kunnen verklaren.

In de workshop is aangegeven dat het belangrijk is om de goede vragen te stellen en zaken scherp zien te krijgen. Op relationeel niveau lijken dit de moeilijkste vragen die in de organisatie spelen. 'We zijn slecht in 'nee' zeggen'. 'Relatie en doel moeten meer in overeenstemming worden gebracht'.

### 5.3.4 *Geen groot vertrouwen in de kwaliteit van rapportages en producten (-)*

Daar waar geïnterviewden aangeven dat de wederpartij 'onbetrouwbaar' is, betreft dat vaak de (gepercipieerde) kwaliteit (waaronder tijdigheid) van producten die van de één aan de ander wordt geleverd. Onder producten worden ook rapportages verstaan. 'De kunst is zo lang mogelijk groen te scoren'.

## 5.4 **Organisatie**

*Bij het perspectief 'organisatie' komt het volgende aan de orde.*

*De mate waarin:*

- *structuur en besturing zijn afgestemd op de doelen van de partners;*
- *de partners in de samenwerking participeren en de samenwerking kan rekenen op steun van de achterbannen;*
- *de samenwerking beoogde resultaten realiseert;*
- *er sprake is van heldere afspraken en deze worden nagekomen.*

### 5.4.1 *IV-keten Douane heeft releaseproces kaderdocument nader ingevuld (+)*

Het uitbrengen van procesreleases<sup>11</sup> is qua proces vormgegeven met het proces (van impuls tot procesrelease) zoals beschreven in het kaderdocument IV-keten. Dit proces bestaat uit fasen waarin inhoudelijk vorm wordt gegeven aan vernieuwing en onderhoud<sup>12</sup> van processen (incl. systemen). Faseovergangen zijn punten in het proces waarin het onderhanden werk overgaat naar een volgende fase (bijvoorbeeld van ontwerp naar bouw). B/CAO werkt opdrachtgestuurd. Voor het laten ontwikkelen/aanpassen van een systeem moet IM een opdracht verstrekken aan B/CAO.

De Douane IV-keten heeft, met als grondslag het kaderdocument, zelf een invulling gegeven aan het releaseproces.

<sup>11</sup> Een kwartaalrelease is een bundeling van procesreleases

<sup>12</sup> In het kaderdocument is sprake van 2 processen; voor de eenvoud hier als 1 behandeld.

In de workshop wordt als voorbeeld gegeven dat het kaderdocument op een bepaalde faseovergang een omvangrijke set van 38 documenten (per opdracht) verlangt. Hier is op ingespeeld door dit kritisch te bezien en gezamenlijk een setje te benoemen van documenten die minimaal aanwezig moeten zijn.

In de Douane IV-keten zijn de faseovergangen gemarkeerd middels faseovergangsoverleggen waarin de partners bijeenkomen en de inhoud van de kwartaalrelease bespreken en vaststellen (besluiten over wat wel en wat niet naar de volgende fase gaat).

Afhankelijk van de fase waar het over gaat en de partner die in die fase 'het meest aan bod is', zit een manager van IM (de releaseteamleider van de betreffende kwartaalrelease) of een manager van B/CAO een bepaald faseovergangsoverleg voor.

In de laatste 6 weken tot het kwartaalreleasemoment is een zogeheten preventieteam actief. Dit team bereidt het releaseweekend organisatorisch voor (draaiboeken etc.). Het preventieteam komt wekelijks bij elkaar. De releaseteamleider (M2 IM) zit het preventieteam voor.

Alle partners (B/CIE, B/CAO, B/CA en IM) zijn vertegenwoordigd in het faseovergangsoverleg en preventieteam.

Naast bovengenoemde overleggen zijn er nog formele en informele overleggen waarbij releases, en/of de inhoud daarvan op de agenda (kunnen) staan. Zoals:

- Douane Portfolio overleg; maandelijks overleg, M1 ketenpartners
- Pro-IM overleg; tweewekelijks overleg. Naar mededeling releasemanager: IM, B/CAO, B/CIE en B/CA bekijken samen vanuit de releasekalender of er nog zaken zijn die in de keten niet soepel verlopen. Voorzitter is de portfoliomanager. Eerst een centraal deel en daarna alleen met portfoliomanager en –medewerkers IM een nagesprek van het overleg. Dit om de komende faseovergang voor te bereiden.
- Afstemmingen in testtraject door testregisseur.

#### 5.4.2 *Partners zijn aangesloten bij faseovergangen en preventieteam (+)*

Uit de interviews komt naar voren dat de participatie van de onderdelen bij de kwartaalreleases de afgelopen tijd (jaar) steeds beter is geworden in termen van wie sluit aan en hoe de aangesloten personen acteren. Alle partners zijn aangesloten bij de faseovergangsoverleggen en het preventieteam. Dit is o.i. positief voor draagvlak.

#### 5.4.3 *Communicatie naar achterban kan beter (-)*

Uit het onderzoek komt naar voren dat er een groep medewerkers is die contact met elkaar heeft. Die medewerkers zijn daarmee de 'portalen' naar de achterban van hun eigen bedrijfsonderdeel. De beleving van de achterban bij de samenwerking kan daarmee achterblijven.

Hierbij merken wij op dat het creëren van draagvlak in directe zin is beperkt tot die overleggen en het participeren daarin. Ons is geen informatie bekend of in de uitvoering en bij besluiten draagvlak in breder verband, expliciet wordt overwogen. De, naar ons is vermeld, moeizaam verlopen uitrol 2014-3 kan wijzen op het vooraf onvoldoende voorzien in draagvlak.

Uit de gehouden workshop kwam het beeld naar voren dat de communicatie richting betrokkenen, die evenwel zelf niet bij de overleggen aanwezig zijn, beter kan. Indien in een overleg bijvoorbeeld een afwijking van procedures is afgestemd die niet (duidelijk) is doorgegeven aan de achterban, kan dat ertoe leiden dat die achterban de betreffende procedure toch wil volgen.

Een geïnterviewde van B/CA geeft aan dat intern B/CA de samenwerking met andere niet op Douane gerichte onderdelen ook beter kan ten faveure van Douane (vanwege afhankelijkheden).

Een geïnterviewde van B/CIE geeft aan dat het voor bepaalde andere onderdelen van B/CIE die niet direct klantgericht zijn, niet uitmaakt voor wie ze het doen.

#### 5.4.4 *Doel faseovergangsoverleggen in relatie tot draagvlak niet gedeeld (-)*

Er zijn verschillende percepties op de samenstelling van (m.n.) het faseovergangsoverleg. Kort gezegd vindt de één het een Poolse landdag (in negatieve zin) en de ander vindt veel deelnemers juist goed, met name voor het draagvlak (inleven in de ander). Dit kan er op wijzen dat er geen sprake is van een eenduidige beleving van het doel van het overleg. De één vindt dat het met name besluitvormend en efficiënt moet zijn, de ander dat het ook een moment is om, in bredere zin, begrip voor elkaar op te doen.

#### 5.4.5 *Besluiten en afspraken worden gedocumenteerd en gevolgd (+)*

Besluiten en afspraken in faseovergangsoverleggen en preventieteam worden, naar ons is meegedeeld en wij deels hebben gezien, goed geregistreerd en gevolgd. In navolgende overleggen komt men er zo nodig op terug.

#### 5.4.6 *Gebrek aan capaciteit en prioritering belemmert daadkracht (-)*

Waar de daadkracht verbetering lijkt te kunnen gebruiken is met name ten aanzien van de inhoud van de release en de totstandkoming daarvan. Uit interviews komt naar voren dat er lastige belemmeringen zijn om daadwerkelijk te realiseren wat men zou willen realiseren en zelfs om dat te realiseren dat, qua tijdsbeslag, binnen de portfolio past. Genoemde belemmeringen zijn o.a.: ontbrekende prioritering van opdrachten ('alles moet'), capaciteitsgebrek/ beschikbaarheid juiste expertise. Hierbij speelt ook de afhankelijkheid en relatie met andere onderdelen van de Belastingdienst die ook beslag leggen op capaciteit en expertise van B/CAO.

De huidige ontwikkelingen op het gebied van het concernbrede portfoliomanagement kunnen hierin wellicht verbetering gaan brengen. Dit in combinatie met het, door de opdrachtgever uitgedragen, besef dat ook de besluitvorming aan de voorkant, op bestuurlijk niveau, hier van invloed op is.

#### 5.4.7 *Opschorten van keuzes leidt tot problemen in eindfasen (-)*

In de praktijk is er o.i. in het releaseproces sprake van enige mate van opportunisme<sup>13</sup>, zeker in de beginfasen van het proces. Keuzes worden vooruitgeschoven, waardoor het eind van het traject onder (tijds)druk komt te staan (bulldozereffect).

Geïnterviewden geven aan dat in het begin van het proces alle inhoud van de release dóór moet. Ook gebrekkige kwaliteit (van stukken) is, naar het zich laat aanzien, vaak geen belemmering om zaken door te laten gaan in het proces. Diverse geïnterviewden geven aan dat kwaliteit van vice versa geleverde producten te wensen over laat.

Via de faseovergangsoverleggen is wel transparant wat doorgaat en is in beginsel de mogelijkheid aanwezig om dat met de hele keten in openheid te besluiten.

In de workshop werd gesteld dat partijen elkaar vaak de maat aan het nemen zijn door (*in procedures*) heen en weer te koppelen. Hier zou verandering in moeten komen. Een sneller 'nee' aan de voorkant zal een meer realistisch 'ja' opleveren. De opdracht in GO-fase moet duidelijker volgens deelnemers aan de workshop. Daarnaast geeft men aan dat het belangrijk is de discussie te voeren

13 Opportunisme (zn:) Van Dale: het handelen zonder bepaald beginsel waarbij men ernaar streeft elke omstandigheid ten gunste van zich of zijn partij aan te wenden

of de gewenste automatisering überhaupt wel moet. Dit (*alles willen automatiseren*) lijkt ook vooral een cultuurkwestie.

#### 5.4.8

##### *Verschillende percepties op procedures en afspraken (-)*

Uit de interviews blijken verschillende percepties op en houdingen ten aanzien van afspraken, met name het zich houden aan procedures, te bestaan.

Dit speelt o.i. ook door in de verschillende percepties op samenwerking die wij in de interviews ontwaren; 'een goede samenwerking betekent (o.a.) dat je je goed aan de procedures houdt' versus 'een goede samenwerking betekent dat je van de procedures af kunt wijken'.

Ook uit de workshop komt naar voren dat het toepassen van regels en procedures een dilemma kunnen vormen; enerzijds moet worden samengewerkt om de regels en procedures na te komen voor realisatie van het na te streven beleid, strategie en de te behalen doelstellingen, anderzijds wordt een organisatie(onderdeel) geacht flexibel te kunnen zijn en waar noodzakelijk gemotiveerd te kunnen afwijken/meebuigen. Binnen dit dilemma zijn, volgens deelnemers van de workshop, communicatie en evaluatie over het gemeenschappelijke beeld belangrijk om de grenzen hierbij in balans te houden.

Hierbij kan het hiervoor reeds genoemde verbeterpunt 'communicatie naar de achterban' meespelen (zie 5.4.3).

Voorbeelden van 'problemen' in deze context:

- IM vindt dat ze op een bepaald moment een opdracht aan B/CAO heeft verstrekt terwijl B/CAO vindt dat deze niet op dat moment is verstrekt;
- In de eerste fasen(overgangen) van het releaseproces worden onderdelen geaccepteerd die niet aan de eisen voldoen. Mede hierdoor kan het bulldozereffect ontstaan (zie ook: 5.4.7);
- (te) late aanlevering aan B/CIE zodat B/CIE onder druk komt te staan voor tijdige uitrol;
- (gepercipieerd) 'verbod' aan medewerkers om buiten de procedures om iets te doen;
- een beroep op (het zich houden aan) een procedure wordt als 'niet samenwerken' ervaren doordat in eerdere vergelijkbare gevallen dat niet werd gedaan (*een vinger en de hele hand*);
- introduceren van nieuwe methoden als bijvoorbeeld Agile/Scrum. Een aantal van de geïnterviewden ziet het gaan toepassen van Agile/Scrum als een éézijdige beslissing van B/CAO. Dit terwijl deze geïnterviewden wel last hebben van bepaalde aspecten daarvan of bepaalde aspecten wel consequenties voor hen hebben.

Het slordig omgaan met procedures, inclusief afwijkende afspraken daarover, kan o.i. schadelijk zijn voor een goede samenwerking en hoe deze beleefd wordt. Ook in een interview is geopperd dat het zou kunnen helpen om de procedures te voorzien van toleranties en transparant te maken wanneer men van de procedures afwijkt en waarom. Over afwijkingen moet o.i. gezamenlijk worden besloten en deze moeten goed worden gecommuniceerd met de achterban.

## 5.5

### **Proces**

*Bij het perspectief 'proces' komt het volgende aan de orde.*

*De mate waarin:*

- *sprake is van een doordachte fasering en een goede timing;*
- *de balans wordt gevonden tussen de inhoudelijke en de procesmatige aandacht voor de samenwerking (zie: 5.3.1);*

- *waarin er sprake is van een heldere rolverdeling en duidelijke procesregie;*
- *er aandacht is voor de kwaliteit van het proces en ambities worden gerealiseerd.*

### 5.5.1

#### *Het releaseproces kent een duidelijke fasering en timing (+)*

Het proces van uitbrengen van kwartaalreleases kent duidelijke fasen. Deze zijn beschreven in het kaderdocument IV-keten en in de IV-keten Douane gemarkeerd door faseovergangsoverleggen.

Voor de geïnterviewde deelnemers is het duidelijk in welke fase van het proces men zit; dat blijkt al uit de faseovergang die behandeld wordt. Doordat er 4 kwartaalreleases per jaar zijn en elke doorloop van het proces zo'n 1 tot 1 ½ jaar<sup>14</sup> duurt zijn er op elk moment meerdere instanties van het proces tegelijkertijd actief. Elke instantie zit (grofweg) in een andere fase van het proces (en heeft daardoor voor de verschillende betrokkenen verschillende intensiteit).

Wel wordt aangegeven dat de latere fasen in het proces altijd in het nauw komen (bulldozereffect, zie 5.4.6). Dit betreft de testfasen en ook de aanlevering (aan B/CIE) van de uit te rollen producten.

In de workshop werd de opmerking gemaakt dat er (te) veel focus ligt op de faseovergangen. Het zou beter zijn te focussen op wat er kan. Men opperde dit (*proces*) niet rigide toe te passen voor elke opdracht.

Daarnaast kwam uit de workshop naar voren er naar te willen streven om de gezamenlijke haalbaarheid van het releasedoel vast te stellen, gekoppeld aan tijd, geld en kwaliteit alsmede de fase.

### 5.5.2

#### *Geen regie over het geheel (-)*

*Het besturingsmodel is o.i. te typeren als afstemmingen (op verschillende niveaus), waarbij de managers de daar gemaakte afspraken meenemen naar hun eigen onderdeel om het daar via de eigen lijnsturing (al dan niet) te bewerkstelligen. Van centrale sturing over het hele proces m.b.t. het uitbrengen van kwartaalreleases lijkt geen sprake te zijn.*

Vanuit IM zijn er een aantal rollen in het proces en de inhoud daarvan die in enigerlei vorm regie (zeggen te) voeren:

- Releaseteamleider m.b.t. het kwartaalreleaseproces/preventieteam;
- Testregisseur m.b.t. het testproces;
- Projectmanagers;
- Medewerkers portfolio.

Typisch hierbij is dat de regie zich uitstrekt tot deelnemers in de samenwerking/counterparts bij de partners die de taken/wensen etc. verder brengen in hun eigen bedrijfsonderdeel (zie ook: 5.4.3).

De regie over het kwartaalreleaseproces is min of meer verdeeld over IM en B/CAO; afhankelijk van de fase waarin het proces verkeert is ofwel de releaseteamleider van IM de regievoerder ofwel een M2-er van CAO de regievoerder (lees: voorzitter faseovergangsoverleg). (Termen als regie en regievoerder zijn overigens in de interviews t.a.v. het kwartaalreleaseproces niet gebezigd!).

Zowel IM als B/CAO wijzen een persoon aan die een bepaalde kwartaalrelease als verantwoordelijkheid heeft. Bij IM is dat een teamleider die t.a.v. de

<sup>14</sup> Afhankelijk van wat men als start kiest; elke doorloop is even lang

kwartaalrelease de rol 'releaseteamleider' heeft. Bij B/CAO is dat een opdrachtmanager die t.a.v. de kwartaalrelease de rol 'releasemanager'<sup>15</sup> heeft. Die releasemanager is overigens niet dezelfde persoon van B/CAO als de voorzitter van de faseovergangsoverleggen die B/CAO voorziet.

Een overall regie op het kwartaalreleaseproces is er niet in de vorm van één regievoerder.

Wij hebben geen aanwijzingen dat de rolverdeling m.b.t. het kwartaalreleaseproces niet duidelijk zou zijn of als een probleem wordt ervaren; deze rolverdeling komt voort uit de taken/verantwoordelijkheden van de organisatieonderdelen.

Enkele geïnterviewden geven aan dat zij vinden dat de keten niet daadwerkelijk als een keten werkt. Men geeft aan dat met name aan de voorkant van het proces de samenwerking niet goed is. Anderen geven aan dat het steeds beter gaat.

### 5.5.3 *Te weinig effectiviteit van evalueren (-)*

Er is zowel structureel en incidenteel aandacht voor (de kwaliteit van) het proces maar die aandacht lijkt maar langzaam of mondjesmaat tot verbeteringen in het proces te leiden. Deelnemers geven aan dat er veel geëvalueerd wordt en dat dezelfde punten steeds blijven terugkomen.

De kwaliteit van (ontwerp)producten en het kwartaalreleaseproces in de zin van tijdig de juiste producten opleveren voor de faseovergangen laat volgens een aantal geïnterviewden te wensen over.

Het afgelopen jaar zijn verbeteringen doorgevoerd met name in de (betrokkenheid bij de) faseovergangsoverleggen die volgens geïnterviewden positief resultaat hebben richting eigen dienstonderdelen. Echter er wordt ook aangegeven dat het belangrijk is met de verbeteracties ook meer zichtbaar resultaat te gaan boeken omdat anders het risico bestaat dat de deelnemers de inspanningen die ze leveren niet in verhouding zien staan met de resultaten die het oplevert, wat wel eens als gevolg zou kunnen hebben dat ze afhaken.

### 5.5.4 *Toepassing Agile/Scrum kan positief zijn voor de samenwerking (+)*

Agile/Scrum biedt volgens enkele geïnterviewden voordelen, juist ook door de directere samenwerking, maar...

### 5.5.5 *Moeilijkheden bij Agile/Scrum nog deels te overwinnen (-)*

...er worden ook punten aangevoerd die nadelig werken voor het succes van het toepassen van Agile/Scrum.

Genoemde bezwaren zijn o.a. de benodigde inzet versus de beperkte capaciteit van de Product Owner, het niet tijdig beschikbaar komen van benodigde testspecificaties dan wel testdocumentatie.

Agile/Scrum is ook niet voor elk project toepasbaar vindt men.

In de workshop werd nog aangegeven dat Agile/Scrum momenteel ook nog toegepast lijkt te worden als excuus om ondanks bezwaren toch maar door te gaan.

Ook uit de workshop '...werken met Agile is ook geen garantie. Op dit gebied moet ook nog veel gebeuren!'

<sup>15</sup> niet te verwarren met de functie releasemanager bij Douane IM



## 6 Verbetermogelijkheden - aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij deelvraag 3 van het onderzoek:

*Welke verbetermogelijkheden zijn in de IV-keten Douane op het gebied van samenwerking aan te geven?*

Hiertoe geven wij eerst de door deelnemers van de workshop aangedragen verbetermogelijkheden, gevolgd door onze aanvullende aanbevelingen op basis van ons gehele onderzoek.

### 6.1 Verbetermogelijkheden volgens de workshopdeelnemers

Het verbeteren, daar waar mogelijk, van de samenwerking in de IV-keten Douane moet in eerste instantie uiteraard plaatsvinden in en door de IV-keten zelf. Samenwerking en afstemming zijn moeilijk af te dwingen. Het is dan ook cruciaal dat de betrokken ketenpartners het belang inzien van het verbeterproces. Om dat te bewerkstelligen is door het onderzoeksteam een workshop georganiseerd. Tijdens deze workshop zijn op basis van de resultaten uit de uitgezette vragenlijst en de interviews door het onderzoeksteam een aantal stellingen ingebracht. Na het valideren en prioriteren van deze stellingen door de deelnemers, is door hen gezamenlijk een aantal verbetervoorstellen benoemd.

Onderstaand de verbetermogelijkheden die door de deelnemers aan de workshop genoemd zijn.

#### 6.1.1 *Gezamenlijke ambitie en belang; eerdere betrokkenheid via kick-off*

Deelnemers geven aan dat aan de voorkant onder de ketenpartijen een gezamenlijk belang en ambitie gecreëerd moet worden. Een verbetermogelijkheid hiervoor is het organiseren van een kick-off voor alle (grote) opdrachten (en niet alleen voor de opdrachten die met Agile/Scrum worden gerealiseerd). In deze kick-off zouden alle betrokken partijen vertegenwoordigd moeten zijn, inclusief de partijen die niet direct binnen de IV-keten Douane vallen maar waar men wel afhankelijk van is als het gaat om het succesvol realiseren van het bedrijfsproces c.q. de opdracht.

#### 6.1.2 *Eerder duidelijkheid en meer realisme*

Het in een zo vroeg mogelijk stadium naar elkaar toe eerlijk uitspreken of een (mogelijke) opdracht binnen de gegeven condities kan worden uitgevoerd of niet kan volgens de deelnemers de performance van de keten verbeteren. Het motto daarbij is: "sneller nee, beter ja".

Indien "nee" moet het gewoon worden dit te escaleren naar het bovenliggend bestuurlijk niveau met respect voor elkaars standpunt. M1 moet zich goed bewust zijn wat wel en niet toegezegd kan worden (bij escalatie, maar ook aan de voorkant).

Deze verbetermogelijkheid appelleert aan de 'zachte kant' van het voortbrengingsproces, namelijk houding en gedrag. Samenwerken is mensenwerk. Door openheid in eerlijkheid ontstaat betrouwbaarheid en groeit vervolgens het vertrouwen in elkaar. Vertrouwen op zijn beurt is weer een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Het verbeteren van

houding en gedrag 'leidt tot een duurzame voortbrenging', aldus een van de deelnemers aan de workshop.

### 6.1.3 *Regie over de faseovergangen heen*

Het inrichten van een regiefunctie c.q. -rol over alle faseovergangen heen is als verbetermogelijkheid genoemd. Dit met name om de communicatie en de transparantie binnen het voortbrengingsproces te verbeteren, ook naar de achterban (*zie ook: 5.4.3*) toe. Hierdoor kan in een vroeg stadium worden onderkend of er knelpunten gaan ontstaan en kunnen 'best-practices' worden gedeeld. Een regierol wordt mogelijk als de betrokken ketenpartners behoefte hebben aan samenwerking.

### 6.1.4 *Meer releases*

De kwartaalreleases bestaan momenteel uit diverse opdrachten die niet per se aan hetzelfde bedrijfsproces te relateren zijn. Hierdoor wordt afstemming en samenwerking tussen alle betrokken partijen een moeilijke opgave. Het zou de samenwerking en daarmee de voortbrenging ten goede komen als alle opdrachten binnen een release betrekking zouden hebben op een en hetzelfde bedrijfsproces (en het ontwerp de verandering op bedrijfsprocesniveau beschrijft). Vaker een release uitbrengen is als mogelijk verbeterpunt geopperd. Wel moet dit worden afgewogen tegen de vereiste beschikbaarheid van systemen.

### 6.1.5 *Onderling afstemmen procedures*

In de workshop is gesteld dat er talrijke afzonderlijk per organisatieonderdeel beschreven procedures voor de IV-keten zijn die meer op elkaar afgestemd moeten worden. Het stroomlijnen van de vele procedures middels het Lean-principe wordt als een verbetermogelijkheid voor de samenwerking gezien.

## 6.2 **Aanbevelingen**

Wij onderschrijven de bovenstaande in de workshop genoemde verbetermogelijkheden. Het is aan te bevelen om deze verbetermogelijkheden als inzet van een dialoog te gebruiken met als doel dat alle ketenpartijen zich daarin kunnen vinden.

In de onderstaande paragrafen vindt u onze, daarop aanvullende, aanbevelingen.

### 6.2.1 *Groei naar gezamenlijke ambities en belangen*

Wij bevelen aan te groeien naar geëxpliciteerde *gezamenlijke* ambities en belangen. Door bijvoorbeeld een tijdelijke uitwisseling van medewerkers tussen de bedrijfsonderdelen onderling ("kijken bij de burens"). Dit draagt niet alleen bij aan begrip voor elkaars handelen, maar ook voor het verkrijgen van inzicht in elkaars processen, ambities en belangen. Dit inzicht is het vertrekpunt voor het gezamenlijk maken van ambities en belangen. Door inhoudelijke betekenisgeving wordt duidelijk waar het over gaat. Hiervoor kunnen ook zogenaamde halen-en-brengen sessies georganiseerd worden; wat zou ik voor jou kunnen betekenen en wat verwacht ik van jou. Interactie en communicatie beïnvloeden elkaars gedrag. Samenwerken is mensenwerk.

### 6.2.2 *Effectieve initiatieven evalueren, borgen en delen*

Wij bevelen aan effectieve initiatieven die de samenwerking hebben verbeterd te evalueren, en vervolgens deze 'best-practices' te borgen en te delen met andere ketenpartijen.

Initiatief nemen in het organiseren van samenwerking is sterk persoonsgebonden. Initiatieven die zich in de praktijk hebben bewezen zijn waardevol voor anderen binnen de IV-keten.

### 6.2.3

#### *Geef het begrip samenwerken een gezamenlijke inhoud*

Wij bevelen aan expliciet te maken wat de IV-keten Douane verstaat onder samenwerken, en dit (ten dele) te doen in termen van houding en gedrag. In het Kaderdocument IV-keten wordt o.i. voldoende ruimte geboden om de samenwerking als maatwerk te organiseren. Kernwoorden daarbij zijn mensenwerk, samenwerking over organisatiegrenzen heen, resultaatgericht in vertrouwen en openheid. Van belang is dan wel om afspraken te maken hoe de specifieke samenwerking wordt vormgegeven ('spelregels' voor de samenwerking) en om deze te expliciteren.

### 6.2.4

#### *Maak de leercirkel rond*

Wij bevelen aan de leercirkel 'te ronden'; pas sturing en monitoring toe op de resultaten van evaluaties. Om dit gezamenlijk te maken kan daartoe bijvoorbeeld gedacht worden om daarvoor specifiek tijd in te ruimen in bestaande gezamenlijke overleggen.

## 7 Ondertekening

Utrecht, 17 februari 2015

projectleider ADR

---

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