

## WERKonderzoek: lessen voor beleid

Werken in het openbaar bestuur is bijzonder en soms net even anders dan in de particuliere sector. De taken zijn anders omdat het om publieke diensten. Bovendien zijn de verhoudingen anders, omdat er sprake is van een samenspel tussen politici en een ambtelijk apparaat. Daarnaast moeten overheidsorganisaties, vanwege de democratische controle, zich op een andere manier verantwoorden dan bedrijven dat doen. De minister van BZK is namens het kabinet verantwoordelijk voor de ambtelijke dienst. Voor het ministerie is het daarom van groot belang om te weten wat er speelt en leeft onder ambtenaren. Van oudsher laat het ministerie van BZK daarom twee- of driejaarlijks grote enquêtes uitvoeren onder haar personeel. In 2019 is voor het eerst het vernieuwde WERKonderzoek uitgevoerd. Aan een twintigtal wetenschappers is gevraagd om vanuit verschillende invalshoeken de data te analyseren. Op basis van al deze bevindingen destilleren we in dit document de lessen voor beleid.

### Het gaat goed, maar het kan veel beter

Uit internationale vergelijkingen blijkt stevast dat Nederland tot een groep Europese landen hoort die met gematigde publieke uitgaven en een verhoudingsgewijs niet heel omvangrijke publieke sector goede tot zeer goede prestaties realiseert binnen uiteenlopende publieke taakvelden (hoewel de ontwikkelingen binnen het onderwijs reden tot zorg geven). Ook het vertrouwen van burgers in de overheid is in het algemeen positief. Elders in het WERKboek zegt Paul 't Hart "dat Nederland het consequent heel goed doet in allerlei OECD-achtige rankings, en dat de gezondheid en geluksbeleving van de Nederlanders consequent tot de hoogste ter wereld behoren. Dat zegt iets over de kracht van onze economie, maar minstens zo veel over de kracht van haar openbaar bestuur en van de publieke sector in bredere zin."

### Voldoende personeel

Verder kunnen we op basis van de meest recente getallen constateren dat het Nederlandse openbaar bestuur – de rijksoverheid, de gemeenten, provincies en waterschappen – erin slaagt om in de huidige tijden van arbeidsmarktkrapte, voldoende mensen aan zich te binden om haar taken naar behoren uit te voeren. Medewerkers zijn dan ook overwegend tevreden, vooral over hun baan en het team waarin zij werken. Blijkbaar biedt de overheid een zodanig aantrekkelijk pakket van werkinhoud, arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden, dat ze de concurrentie met private partijen kan aangaan. De overheid slaagt er sinds een aantal jaren weer in om jongeren aan te trekken, van groot belang in verband met eerder geconstateerde vergrijzing van het personeelsbestand. Het is wel zaak om die jongeren ook vast te houden.

### Verbeteringen nodig en mogelijk

Kortom: de Nederlandse overheid doet het goed! Ook in haar rol als werkgever. In het debat over publieke dienstverlening en het

functioneren van de overheid voeren dit soort positieve geluiden echter zelden de boventoon. En dat is logisch: er zijn ook allerlei zaken die niet goed gaan. Uit recent wetenschappelijk onderzoek zijn heel wat terreinen aan te wijzen waarop urgente verbeteringen nodig en mogelijk zijn. Zo zijn Blank en van Heezik buitengewoon kritisch over de resultaten van beleidshervormingen om de productiviteit te verbeteren: de hervormingen zijn over het algemeen weinig succesvol en werken soms zelfs averechts. De onderzoekers concluderen dat er geen uniforme oplossingen zijn. "Productiviteitsbeleid is maatwerk. Goede benchmarks van instellingen en sectorale monitors over trends zijn daarbij onontbeerlijk. Politici en beleidsmakers zouden hiervoor veel meer aandacht moeten hebben." Betekenisvol is de conclusie dat in termen van productiviteitsverbetering het succesvolste beleidsinstrument 'de hand op de knip' is.

### Drie thema's

In het vervolg van dit stuk gaan we in op drie thema's: de samenhang tussen organisatiecultuur en prestaties, de kwaliteit en inzetbaarheid van medewerkers, en ongewenst gedrag.

### Organisatiecultuur

In de volgende paragraaf laten we zien dat de organisatiecultuur soms een belemmering is om optimaal te presteren. Een gebrek aan ruimte voor de professional (regeldruk, proceduregerichtheid), onduidelijkheid over waar de organisatie voor staat (missiegedrevenheid), een gebrek aan openheid, een gevoel van onveiligheid om fouten te maken, te veel nadruk op procedures, gebrekkige samenwerking en externe oriëntatie en onvoldoende leervermogen zijn relevante factoren. Ze hebben een negatieve invloed op medewerkers. Hun betrokkenheid vermindert en de prestaties nemen af. Medewerkers hebben het idee dat er tijd en geld weglekt, dat er een cultuur is van het gedogen van ondermaats presteren terwijl bovenmaats presteren onvoldoende beloond wordt. Aan het slot presenteren we een typologie van organisatieculturen die de relatie tussen cultuur en prestaties inzichtelijk maakt. Een belangrijke les: een open cultuur, een heldere missie en goede samenwerking lonen en in onbevreesde organisaties en teams gaan goede prestaties en sterke betrokkenheid hand in hand.

### Kwaliteit en inzetbaarheid

In de daaropvolgende paragraaf gaan we in op de kwaliteit en inzetbaarheid van medewerkers. Er is een aantal kwaliteitsindicatoren dat de goede kant op wijst, maar onder medewerkers bestaan ook wel twijfels of zijzelf of hun collega's voldoende toegerust zijn voor hun werk. Zijn ze wel flexibel genoeg om snel in te spelen op veranderingen in het werk en in staat om snel een andere baan te vinden? Vervolgens maken we onderscheid naar verschillende groepen, waaronder de groep met de meeste en de minste kansen op de arbeidsmarkt. Het wordt duidelijk dat er een groep, wat lager opgeleiden bestaat die al lang in dienst en die, ook vanwege technologisering, ontwikkelingen niet meer zo goed kan bijbenen. Het blijkt dat deze groep zich onvoldoende inspant om inzetbaar te blijven, bijvoorbeeld door middel van opleidingen, ontwikkelafspraken en interne mobiliteit. Maar ook leidinggevenden blijven hier in gebreke. Zij hebben evenzeer de verantwoordelijkheid voor het behouden en vergroten van de inzetbaarheid van hun medewerkers. Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich de

groep met goede kansen op de arbeidsmarkt: jong, nog niet zo lang in dienst en hoog opgeleid. Wordt er voldoende gedaan om hen te behouden? Medewerkers en leidinggevendenden in het openbaar bestuur zijn er niet van overtuigd dat organisaties alles doen om talent aan te trekken en te behouden, zeker niet in vergelijking met wat medewerkers uit de marktsector daarvan vinden. Is het HR-beleid wel voldoende gefocust en op specifieke groepen en thema's gericht?

### Integriteit

Slechts een heel klein deel van de medewerkers constateert integriteitsschendingen, bovendien daalt de trend (2016-2019). Een deel van de medewerkers is niet zo te spreken over de opstelling van de leiding van de organisatie als het gaat over integriteit. Naast integriteitsschendingen, zijn er andere vormen van ongewenst gedrag, die vaker voorkomen. Gemiddeld heeft ruim 1 op de 5 medewerkers bij de overheid in 2019 te maken gehad met intimidatie door bijvoorbeeld burgers, leerlingen en patiënten. Dit soort gedrag komt vaker van buiten de organisatie dan vanuit de eigen organisatie, dus van collega's en leidinggevendenden. Andere vormen van ongewenst gedrag komen minder vaak voor, maar voor discriminatie (leeftijd, geslacht, religie, huidskleur) op het werk geldt dat er van 2015 op 2017 sprake was van een flinke toename. Een zorgelijke ontwikkeling.

### Organisatiecultuur en organisatieprestaties

In het WERKonderzoek wordt van oudsher aan medewerkers gevraagd hoe tevreden ze zijn over allerlei baanaspecten. De dataverzameling voor het WERKonderzoek 2019 is uitgevoerd door onze partner CBS. Het betrof een enquête die onder bijna 100.000 medewerkers en managers van publieke organisaties werd uitgezet.

In het onderzoek van 2019, is voor het eerst aandacht besteed aan de cultuur van overheidsorganisaties. Deelnemers aan het onderzoek kregen onder meer stellingen voorgelegd over het werkklimaat en werden bevraagd over de kwaliteit van collega's en de prestaties van het team. Voor het eerst zijn managers apart bevraagd en is er om een vergelijking met de private sector te maken ook daar een uitvraag gedaan. Het CBS heeft daarnaast analyses uitgevoerd op de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) en Sociaal Statistisch Bestand (SSB). Deze nieuwe benadering maakt het mogelijk om te bezien hoe cultuuraspecten inwerken op betrokkenheid en bevlogenheid en wat het effect is op de prestaties in de organisatie. Uit eerder onderzoek is namelijk bekend dat betrokkenheid en bevlogenheid goede voorspellers zijn van de kwaliteit van publieke dienstverlening en prestaties van medewerkers.

### Tevreden medewerkers, maar betrokkenheid en bevlogenheid onder druk

Medewerkers in het openbaar bestuur zijn over het algemeen redelijk tevreden met hun baan en met het team waarin zij werken. Vooral over de inhoud van het werk, de samenwerking met collega's en de mate van zelfstandigheid zijn zij zeer te spreken. Onvrede is er vooral over de informatie en communicatie binnen de organisatie en de resultaatgerichtheid, in het onderwijs bestaat ook onvrede over de beloning en de hoeveelheid werk.

Steijn en Vermeeren laten zien dat werknemers in de publieke sector meer bevlogen in hun werk zijn, dan betrokken bij hun organisatie. Zij onderzochten ook welke factoren een hogere betrokkenheid en bevlogenheid kunnen verklaren. De onderzoekers constateren dat een organische cultuur en een open klimaat een positief effect hebben.

Datzelfde geldt voor organisaties waarin maatschappelijke betrokkenheid centraal staat. Leiderschap speelt hierbij een cruciale rol. Er is behoefte aan leidinggevendenden die een visie kunnen uitdragen en werknemers kunnen motiveren, zo stellen de onderzoekers. Steijn en Vermeeren beschrijven ook factoren met een negatief effect op betrokkenheid en bevlogenheid. Ze noemen regeldruk, evenals traditioneel bureaucratische, gesloten organisaties, waar het middel belangrijker lijkt dan het doel. Te veel nadruk op procedures gaat bijvoorbeeld ten koste van innovativiteit of integriteit.

*Er is behoefte aan leidinggevendenden die een visie kunnen uitdragen en werknemers kunnen motiveren.'*

Het kernrapport van het WERKonderzoek laat zien dat de regeldruk in de publieke sector aanzienlijk is. In het openbaar bestuur hebben vooral leidinggevendenden last van regeldruk. Bijna 40% van hen geeft aan dat richtlijnen en voorschriften in de organisatie belangrijker zijn dan hun eigen ervaring, en 50% geeft aan dat het hen veel tijd kost om te voldoen aan alle regels en verplichtingen in de organisatie. Borst, Knies en Leisink onderzochten het effect van een aantal verschijnselen op het welzijn van ambtenaren. Zij constateren dat vooral organisatieverandering en in wat mindere mate integriteitsdruk en ongewenst gedrag (sociale onveiligheid) ten koste van de bevlogenheid gaan en tot meer uitputting leiden. Faddegon, Straathof en De Goede benadrukken dat er: "vooral met een heldere missie en een focus op goed samenwerken (intern en extern) veel valt te winnen". Dit laatste sluit aan bij de roep om meer opgavegericht te werken, en ook bij eerder onderzoek naar de kracht van high performance teams.

### **Een minder resultaatgerichte cultuur...**

Verschillende auteurs constateren dus dat cultuuraspecten van de organisatie de bevlogenheid en betrokkenheid van medewerkers negatief beïnvloeden. Vervolgens legt een aantal onderzoekers de link met prestaties. Faddegon c.s. stellen dat medewerkers vinden dat zij eerder taakgericht dan resultaatgericht zijn, eerder proceduregericht dan pragmatisch en eerder organisatiegericht dan mensgericht. Kijken we naar de samenhang met het functioneren van de organisatie, dan valt op dat de minder bureaucratische werkopvattingen met iets meer tevredenheid, bevlogenheid, betrokkenheid en (in mindere mate) met waargenomen organisatieprestaties samengaan. Dit gebeurt naar mate de organisatie opener, mensgerichter, en innovatiever is. Uit het WERKonderzoek blijkt dat het werkklimaat in publieke organisaties in een aantal opzichten bureaucratischer is dan in de marktsector. Medewerkers in het openbaar bestuur beoordelen het werkklimaat minder resultaatgericht en meer procedureel en behoudend.

### Legitimiteit, effectiviteit en efficiency

De vragen in het WERKonderzoek naar het oordeel over de kwaliteit van collega's en de prestaties van het team waarin zij werken, geven inzicht in een drietal prestatie-indicatoren: legitimiteit, effectiviteit en efficiency. Legitimiteit verwijst daarbij naar een eerlijke en rechtmatige handelwijze. Effectiviteit gaat over de mate waarin de doelen worden gerealiseerd (doeltreffendheid). En efficiency verwijst naar het werkproces: of de doelen op een efficiënte wijze worden gerealiseerd, met zo min mogelijk verspilling van tijd en geld.

Medewerkers oordelen in meerderheid positief over de legitimiteit. Maar een klein deel van de ondervraagden heeft ervaring met regels die worden overtreden, belanghebbenden die niet helemaal eerlijk en gelijk worden behandeld of wetten die worden geschonden. Ook over de effectiviteit is men te spreken. Dat wil zeggen: een groot deel van de medewerkers vindt dat werkzaamheden succesvol worden afgerond en doelen behaald. Over de efficiency is men duidelijk minder te spreken. Een aanzienlijk deel van de medewerkers is van mening dat in hun team tijd en geld verspild wordt. Dit geldt in het bijzonder voor de sectoren Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, en in mindere mate voor de gemeenschappelijke regelingen, ZBO's en de rechterlijke macht. Hiermee is uiteraard niet gezegd dat de efficiency in de hele publieke sector in het geding is, maar deze bevindingen maken wel duidelijk dat er op veel plekken in de ambtelijke dienst ruimte is voor verbetering van de 'public performance'.

### ...waarin ondermaats presteren wordt gedoogd en continu verbeteren niet de norm is

Onderzoek van Dur en Van Lent onderstreept nog eens dat er ruimte is voor verbetering. Uit hun analyse komt voren dat er grote verschillen zijn tussen de overheid en de marktsector in de manier waarop zij omgaan met ondermaats en bovenmaats presterende werknemers. Waar in de overheidssector het ondermaats presteren vooral gedoogd wordt, volgt in de marktsector veel vaker ontslag. Voor bovenmaats presterende werknemers ligt er in het openbaar bestuur soms een beloning of promotie in het verschiet, maar veel vaker worden deze werknemers op dezelfde manier behandeld als gemiddeld presterende werknemers. In de marktsector hangt voor een derde van de werknemers de beloning op een belangrijke manier samen met de prestaties. Bij de overheid is dit slechts voor 20% van de werknemers het geval. Op grond van deze bevindingen concluderen de onderzoekers dat er op veel plekken bij de overheid sprake is van een gedoogcultuur. Deze gaat gepaard met een relatief beperkte focus op continu verbeteren in het openbaar bestuur. Circa 53% van de medewerkers geeft aan dat de organisatie hen stimuleert om continu te verbeteren. In de marktsector ligt dit, met 65%, een stuk hoger.

### Verspilling van tijd en geld

Al met al kunnen we dan ook concluderen dat de public performance op veel plekken in het openbaar bestuur voor verbetering vatbaar is. In de beleving van medewerkers is er in behoorlijke mate sprake van verspilling van tijd en geld, en dat gaat samen met een cultuur waarin ondermaats presteren wordt gedoogd en continu verbeteren lang niet altijd wordt gestimuleerd. Dit laatste geldt uiteraard niet voor alle onderdelen van het openbaar bestuur. Er zijn verschillen tussen

organisaties en teams. Sommige organisaties doen het goed, anderen minder. Om hier meer grip op te krijgen, is in navolging van Amy Edmondson een typologie van overheidsorganisaties gemaakt die uitgaat van twee dimensies over het werk: psychologische veiligheid en prestatienormen.

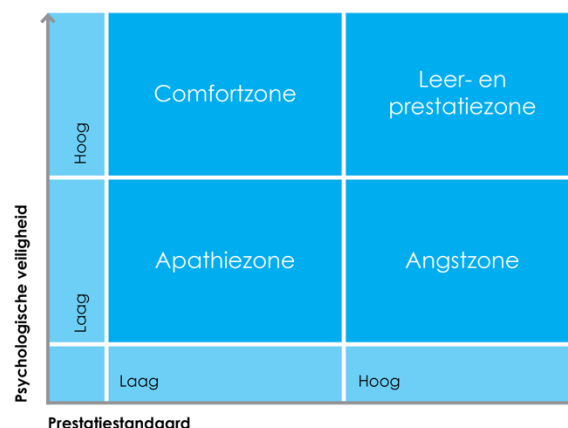
### Een typologie van het werkklimaat

In 'De Onbevreesde Organisatie' (2019) gaat Edmondson uitgebreid in op het belang van psychologische veiligheid op de werkvloer. Op basis van een grote hoeveelheid onderzoeksmateriaal maakt zij inzichtelijk dat psychologische veiligheid een gunstig effect heeft op de betrokkenheid van medewerkers en het leren en presteren in organisaties. Het hanteren van hoge standaarden (prestatienormen) is daarbij ook van belang. Psychologische veiligheid is dus niet het enige dat nodig is om tot goede prestaties te komen; het gaat om een combinatie van veiligheid en hoge prestatienormen.

Op basis van deze twee factoren onderscheid Edmondson vier typen werkklimaat (zie schema):

1. De eerste groep noemt zij de apathiezone. Hierbij is sprake van een geringe psychologische veiligheid en een lage prestatie standaard;
2. De tweede groep noemt Edmondson de comfortzone. Hierbij is sprake van een hoge psychologische veiligheid, maar een lage prestatie standaard.
3. De derde groep kan als angstzone worden getypeerd. Hier is sprake van een hoge prestatie standaard, maar een geringe psychologische veiligheid.
4. En tot slot is er de leer- en prestatiezone. Dit betreft een werkklimaat dat gekenmerkt wordt door een hoge psychologische veiligheid en een sterke stimulans tot verbeteren.

**Schema 1 – Typologie van werkklimaat o.b.v. psychologische veiligheid en prestatienormen**

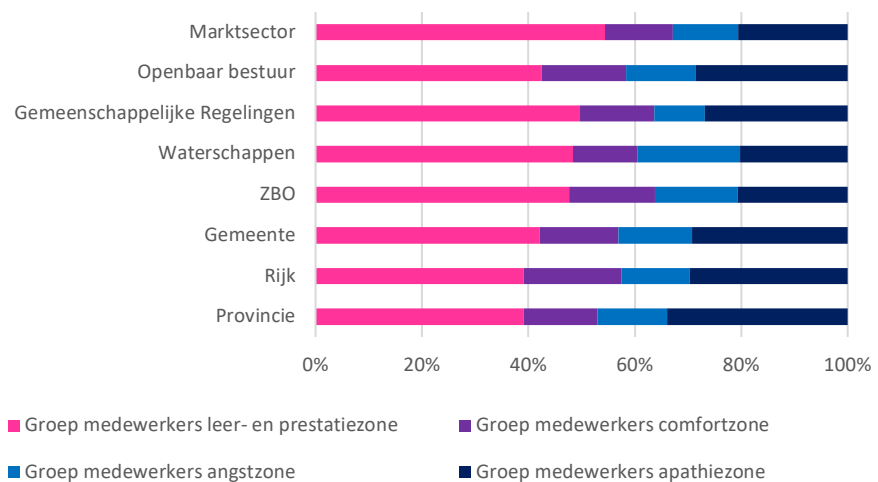


Op basis van het WERKonderzoek is een soortgelijke typologie gemaakt van organisaties in het openbaar bestuur. Hierbij is gebruik gemaakt van twee stellingen:<sup>1</sup>

- Fouten maken en bespreken is veilig in mijn organisatie (psychologische veiligheid), en
- In mijn organisatie worden we gestimuleerd om continu te verbeteren (prestatie standaard).

Opvallend is dat in de marktsector vaker sprake is van een veilig werkklimaat (leerzone) dan in het openbaar bestuur. Omgekeerd treffen we in het openbaar bestuur vaker een werkklimaat waar de stimulans om continu te verbeteren ontbreekt (comfortzone en apathiezone). Dit geldt vooral voor de sectoren: rechterlijke macht, Rijk, provincies en gemeenten.

**Figuur 1 – Typologie van werkklimaat, naar sector**



Verder blijkt dat de werkbeleving onder ambtenaren sterk verschilt tussen de vier groepen 'organisaties'. Medewerkers die in een onbevreesde organisatie werken, met een veilig werkklimaat, zijn significant meer tevreden over hun baan, meer bevoegen over hun werk en ook meer betrokken bij de organisatie. Omgekeerd zien we een geringe betrokkenheid en bevoegenheid bij medewerkers die werkzaam zijn op plekken waar zowel de psychologische veiligheid als de prestatie standaard laag is.

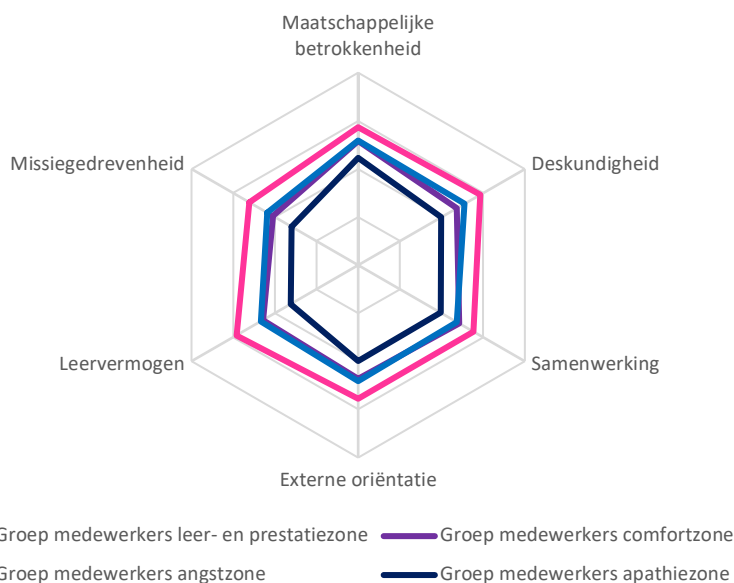
<sup>1</sup> Beide stellingen zijn daarbij gedichotomiseerd, de categorieën eens en helemaal eens zijn samengenomen, net als de andere antwoordcategorieën.

**Figuur 2 – Betrokkenheid en bevoegenheid, naar type werkklimaat (gemiddelde schaalscore)**



Naast deze verschillen in arbeidsbeleving, toont het WERKonderzoek ook systematische verschillen in de organisatiecultuur en organisatieprestaties tussen de vier groepen. Organisaties met een veilig werkklimaat (leerzone) scoren op alle cultuurdimensies beter dan de rest. Niet alleen is de cultuur meer open en mensgericht, maar ook worden het leervermogen, de samenwerking, de externe oriëntatie en de missiegedrevenheid beter beoordeeld. En dit alles gaat samen met significant betere teamprestaties op het terrein van legitimiteit, doelmatigheid en effectiviteit.

**Figuur 3 – Verschillen in organisatiecultuur, naar type werkklimaat**

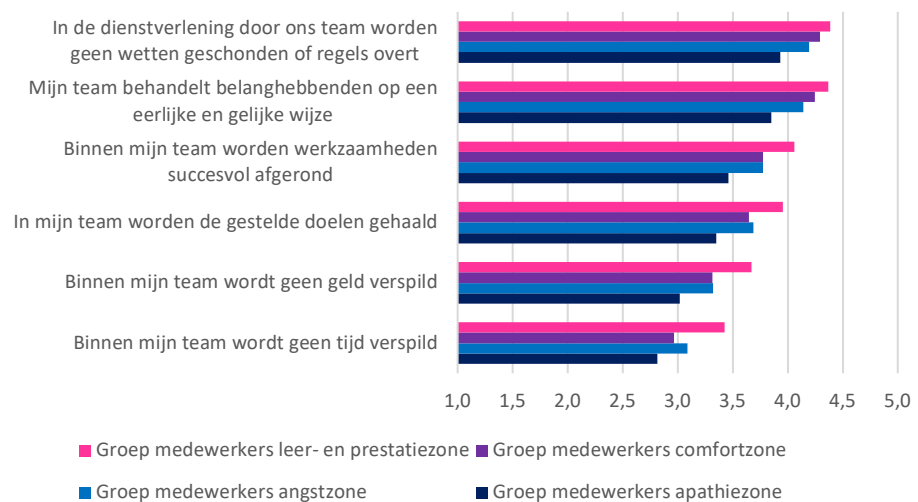




In teams waar de psychologische veiligheid te wensen overlaet en de stimulans om te verbeteren ontbreekt, vallen de prestaties systematisch lager uit en zien we dat minder doelmatig en efficiënt wordt gewerkt. Dit zijn de teams waar de cultuur meer behoudend, gesloten en werkgericht is, en waar de focus meer op de korte dan de lange termijn is gericht. Het leervermogen, de samenwerking en de missiegedrevenheid scoort op deze plekken in de ambtelijke dienst ook een stuk lager.

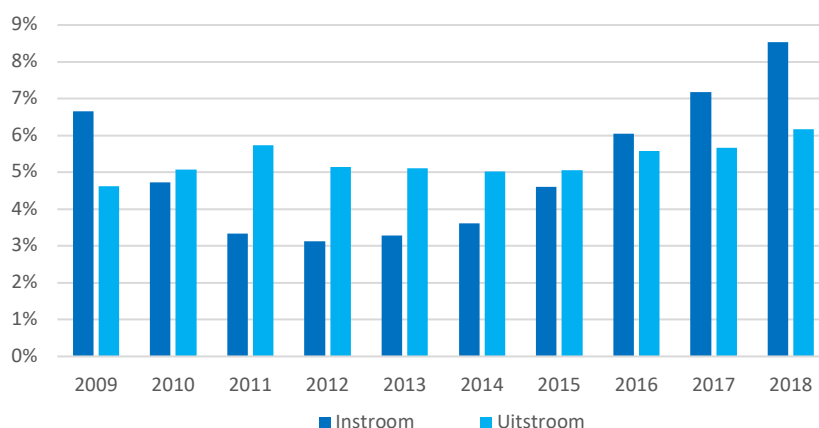
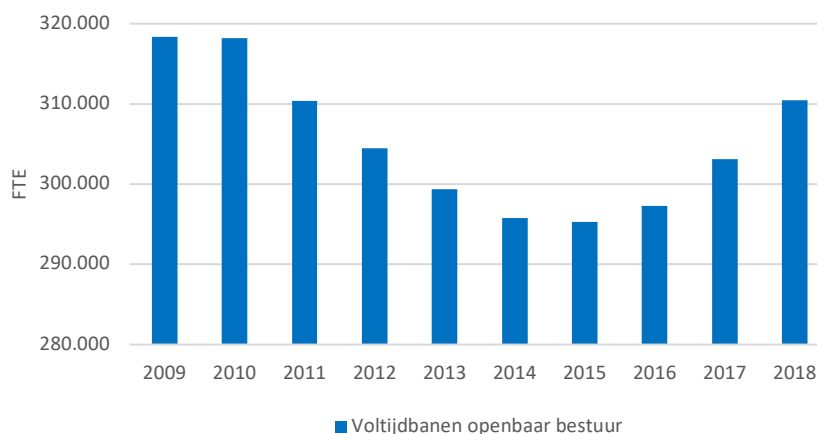
Op basis van deze gegevens kunnen we concluderen dat in onbevreesde organisaties betere teamprestaties worden gerealiseerd dan in organisaties waar fouten maken niet 'veilig' is en de stimulans om continu te verbeteren ontbreekt. Dit hangt samen met een open en op samenwerkinggerichte organisatiecultuur, en een sterkere missiegedrevenheid. Om de prestaties in de ambtelijke dienst te verbeteren, is het dan ook zaak dat hier stevig op wordt ingezet.

**Figuur 4 – Verschillen in teamprestaties, naar type werkklimaat**



### Kwaliteit en inzetbaarheid

In de vorige paragraaf ging het vooral om de organisatie en de wisselwerking tussen cultuur en prestaties van organisaties. In deze paragraaf richten we de aandacht weer wat meer op de medewerkers en recente inzichten over de kwaliteit en inzetbaarheid van medewerkers die bij de overheid werken. Om te beginnen richten we ons op een aantal kengetallen.



De werkgelegenheid in het openbaar bestuur was in 2017 voor het eerst sinds de economische crisis hoger dan in het voorgaande jaar. De groei had zich al eerder ingezet, vanaf 2013 steeg de instroom van medewerkers, maar omdat de uitstroom nog hoger was, leidde dat nog niet tot een toename van de totale werkgelegenheid in het openbaar bestuur.

Een analyse van de uitstroommotieven laat zien dat een belangrijk deel van de uitstromers (42%) gewoonweg wat anders wilde gaan doen. Zij waren toe aan een nieuwe uitdaging en hebben daarom hun baan opgezegd. Daarnaast noemt een aanzienlijk deel van de uitstromers de werkwijze en cultuur in de organisatie als reden voor vertrek. Dit is vooral het geval in het openbaar bestuur (44%).

### Leeftijd, geslacht, achtergrond

Het aandeel ouderen (55-plus) is in de afgelopen tien jaar gestegen, van 24% in 2009 naar 37% in 2018. Voor het eerst in een hele lange tijd is echter ook de groep jongeren (35-min) weer licht toegenomen. In een krappe arbeidsmarkt is het niet eenvoudig om jongeren te werven en te behouden, dat merken bijvoorbeeld de gemeenten.<sup>2</sup> Jongere werknemers, met actuele kennis en vaardigheden en met enige jaren werkervaring, hebben immers veel kansen op de arbeidsmarkt. Uit het WERKonderzoek blijkt dan ook dat ze vaker dan ouderen op zoek zijn naar een andere baan. Voorkomen moet worden dat zij al te snel de overheid weer verlaten. Heyma en Bisschop laten zien dat de inhoud van het werk voor het grootste deel de algehele baantevredenheid van werknemers in het openbaar bestuur bepaalt. Daarnaast bepalen vooral kansen krijgen om te doen waar ze goed in zijn (zelfontplooiing), de mate van zelfstandigheid, samenwerking met collega's en de tevredenheid met de hoeveelheid werk die ze verrichten, de baantevredenheid. De invloed van het loon – gegeven het huidige niveau – heeft geen significante invloed op de baantevredenheid.

Van der Meer en Dijkstra constateren dat het aandeel vrouwen in de afgelopen jaren nog verder toenam (tot 45% in het openbaar bestuur in 2018). Het aandeel deeltijders (omgerekend naar voltijdbanen) steeg in tien jaar van 27 naar 30%. Voor het aandeel van werknemers met een niet-westerse migratie-achtergrond geldt dat, na een lichte daling in de crisisjaren, een groei is ingezet: in 2018 had 9,5% van de medewerkers in het openbaar bestuur een dergelijke achtergrond .

### Kwaliteit en opleiding

Het is niet voldoende als de overheid er enkel in slaagt om genoeg personeel aan te trekken en te behouden. Het net zo belangrijk dat dit personeel voldoende gekwalificeerd is en de juiste motivatie bezit om allerhande overheidstaken uit te voeren. Kwaliteit is echter een zeer breed en niet altijd eenvoudig te operationaliseren begrip. Het opleidingsniveau is één van de indicatoren van kwaliteit. In het openbaar bestuur doet zich een langjarige trend voor van een stijgend gemiddeld opleidingsniveau van het personeel, zoals van der Meer en Dijkstra beschrijven.

In het WERKonderzoek is op basis van recente CBS-getallen gekeken naar de kwaliteit van instroom op basis van het gemiddelde eindcijfer uit het voortgezet onderwijs. De conclusie over de jaren 2015 tot en met 2017 was, dat het gemiddelde eindcijfer van instromers op wetenschappelijk niveau bij de overheid met een gemiddeld van 7,2 hoger is dan dat in een aantal relevante marktsectoren (daar ligt het gemiddelde eindcijfer net onder de 7). Op hbo-niveau is het eindcijfer bij de overheid gelijk aan de markt (een 6,7 gemiddeld). Zonder hier vergaande conclusies aan te verbinden, zijn er in ieder geval geen aanwijzingen dat de instroom bij de overheid in dit opzicht minder kwaliteit zou hebben dan de instroom in marktsectoren.

### Complexe en veeleisende omgeving

Maar het gemiddelde eindcijfer uit het voortgezet onderwijs zegt lang niet alles. Medewerkers van gemeenten, provincies, Rijk en

---

<sup>2</sup> Jong@gemeenten, A&O-fonds gemeenten, den Haag, 2019.

waterschappen moeten in staat zijn om overheidstaken vorm te geven en uit te voeren in een omgeving die in toenemende mate complex, dynamisch en veeleisend is. De werkzaamheden spelen zich bovendien minder dan in het verleden binnen een afdeling of organisatie af. Ambtenaren moeten samenwerken binnen en tussen organisaties en in netwerken. De vervolgvraag is dan of overheidswerknemers de kennis en vaardigheden hebben om in die veranderende omstandigheden hun taken goed uit te voeren. Eén manier om dat vast te stellen is om dat aan de medewerkers zelf te vragen.

De stellingen in figuur 6 gaan over kwaliteit in brede zin en hebben onder andere betrekking op integriteit, motivatie, kennis en vaardigheden en flexibiliteit. In het openbaar bestuur geeft volgens het WERKonderzoek 85% van de ondervraagden aan dat de collega's integer zijn, en bijna 80% dat ze gemotiveerd zijn om goed werk af te leveren, de juiste kennis en vaardigheden hebben om hun werk goed te doen en uitstekend werk af te leveren. Over de flexibiliteit oordelen ze duidelijk minder positief. Iets minder dan de helft van de respondenten geeft aan dat medewerkers/collega's in staat zijn om snel in te spelen op veranderingen in de werkomgeving en slechts 40% is van mening dat collega's in staat zijn om snel een baan elders te vinden. Over het algemeen wijken de getallen voor het onderwijs en de marktsector niet heel sterk af van het openbaar bestuur, bij de externe inzetbaarheid is dat duidelijk wel het geval.

**Figuur 6** Percentage medewerkers dat het (in hoge mate) eens is met stellingen over het functioneren van collega's



Bron: WERKonderzoek (BZK, 2019)

Van der Heijden en Vermeeren constateren dat medewerkers binnen het openbaar bestuur vinden dat zij redelijk veel professionele expertise en persoonlijke flexibiliteit hebben, competenties die vooral gericht zijn op de huidige inzetbaarheid. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat de scores op de employability-competentie anticipatie en optimalisatie, dus gericht op de toekomstige inzetbaarheid van medewerkers, lager liggen.

### Inzetbaarheid

Medewerkers zijn in het algemeen positiever over hun eigen inzetbaarheid dan over die van hun collega's. Leidinggevenden beoordelen de inzetbaarheid van medewerkers negatiever dan collega's onderling. Andere gegevens uit het WERKonderzoek bevestigen dit beeld. Zo stelt ongeveer de helft van de leidinggevenden dat zij niet meer dan de helft van hun huidige medewerkers mee zou nemen, als zij gevraagd zouden worden als manager van een nieuw organisatie-onderdeel elders, met vergelijkbare werkzaamheden. Tot zover zijn de medewerkers in het openbaar bestuur vooral beschreven als één geheel met bijbehorende gemiddelde waarden. Rogmans en Veldmans hebben door koppeling van de gegevens uit het WERKonderzoek aan eigen data van de Intelligence Group, onderscheid weten te maken tussen groepen met verschillende arbeidsmarktkansen. Samengevat levert dat het beeld op dat er binnen de totale populatie van medewerkers bij de overheid twee extreme groepen kunnen worden onderscheiden. Beide groepen maken ongeveer 16% van het totaal uit. De eerste groep heeft zeer goede kansen op de arbeidsmarkt, heeft relatief minder dienstjaren, is jonger en actief op zoek naar ander werk (vaker extern). De tweede groep heeft slechte kansen op de arbeidsmarkt, is ouder, is zelden veranderd van functie of werkgever en is minder actief op zoek naar ander werk – en waar dat het geval is vooral intern op zoek. Het lijkt erop dat deze groep, meer dan anderen, vast zit in hun baan.

### Groep achterblijvers

Ook in andere analyses op basis van WERKonderzoek-data wordt geconstateerd dat er een groep overheidswerknemers is die enigszins achter dreigt te blijven. Bondarouk en Meijerink constateren dat een deel van de oudere werknemers aangeeft de technologische ontwikkelingen minder makkelijk bij te kunnen benen. Een veel kleiner deel van die groep ziet de technologische ontwikkeling als een bedreiging voor het behoud van hun baan, maar dat heeft wellicht met de grotere mate van werkzekerheid bij de overheid te maken. Uit het WERKonderzoek blijkt dat van de groep lager opgeleiden (vmbo en lager) een flink deel aangeeft de technologische ontwikkelingen slecht, matig of op zijn hoogst redelijk te kunnen bijbenen. Desgevraagd zijn leidinggevenden nog minder positief over de mogelijkheden van hun medewerkers om een en ander bij te benen.

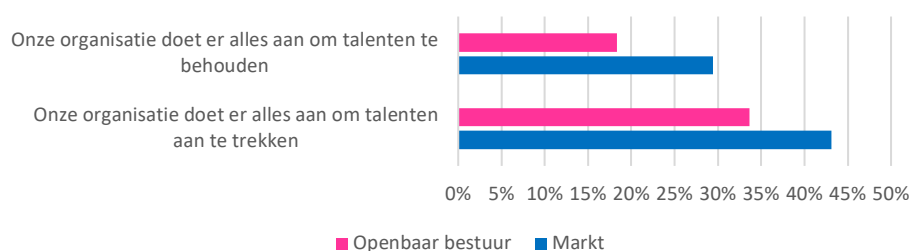
De belangrijkste manier om bij te blijven, om de noodzakelijke kennis en vaardigheden actueel te houden, is en blijft scholing. Het WERKonderzoek laat zien dat juist de in termen van arbeidsmarktkansen kwetsbare groep laagopgeleiden, minder tot scholing genegen is. Hoogopgeleiden worden vaker gestimuleerd om te leren, nemen vaker deel aan opleidingen en schatten de leeropbrengsten ook hoger in. Rogmans et al zien dat er in het algemeen voor de groep met slechte kansen op de arbeidsmarkt, minder afspraken en activiteiten over hun eigen ontwikkeling worden gemaakt. Het lijkt erop dat het HR-beleid niet voldoende op deze groep afgestemd is.

### Medewerkers met goede kansen

Het is overigens niet alleen de vraag of het HR-beleid voor de minder kansrijken doeltreffend genoeg is. Ook de groep aan de andere kant van het spectrum, de medewerkers met zeer goede tot uitstekende

kansen op de arbeidsmarkt vraagt om gericht beleid. In de vorige paragraaf constateerden we al een cultuur van gedogen van ondermaats en bovenmaats presteren. Medewerkers en leidinggevenden in het openbaar bestuur onderschrijven veel minder vaak dan hun tegenhangers in de marktsector, dat de organisatie er alles aan doet om talenten aan te trekken (Figuur 7). Over het behouden van die talenten zijn ze nog pessimistischer dan hun collega's in de markt. Het behoud van talent is des te belangrijker, omdat Cörvers en Goedhart laten zien dat juist de medewerkers die het productiefst zijn (die zichzelf het productiefst vinden), over het algemeen de mobiele medewerkers zijn die zoeken naar een andere baan.

**Figuur 7 Aandeel medewerkers dat het (helemaal) eens is met de stelling dat de organisatie er alles aan doet om talent aan te trekken en te behouden**



Bron: WERKonderzoek (BZK, 2019)

Er zijn dus kanttekeningen te plaatsen bij het HR-beleid. Rogmans et al merken op: "in de publieke sector zien we sinds 2012 dat er op hoog niveau beleid wordt gemaakt voor de strategische personeelsplanning, maar dat de plannen en maatregelen die daarin staan de werkvloer nog onvoldoende bereiken." Eenzelfde constatering doet Van der Meer in zijn bijdrage aan de digitale BZK-tentoonstelling over De Ambtenaar. "De noodzakelijke kwaliteitszorg voor de publieke dienst op de kortere en de langere termijn mag weliswaar een centrale opgave zijn, de inhoudelijke beargumentering en uitwerking en de vertaling in het praktisch HRM verloopt moeizaam."

In deze paragraaf constateerden we in ieder geval dat er onvoldoende naar groepen wordt gedifferentieerd en dat er twijfels zijn over de inspanningen rond het binnenhalen en behouden van de toppers. Daarbij zij opgemerkt dat HR-beleid maar ten dele door specifieke HR-professionals of afdelingen of directies wordt gemaakt. HR-beleid krijgt vooral vorm in de relatie tussen medewerkers en leidinggevenden.

### Integriteit en sociale veiligheid

Overheidsorganisaties worden niet alleen beoordeeld op de diensten die ze (moeten) leveren, er is ook veel aandacht voor de manier waarop die diensten tot stand komen. Door de samenleving wordt van de overheid een voorbeeldrol verwacht ten aanzien van duurzaamheid, transparantie, diversiteit, integriteit en sociale veiligheid. Het beleid van de minister van BZK is erop gericht om ongewenst gedrag in de vorm van integriteitsschendingen en sociale onveiligheid bij de overheid te voorkomen. In deze paragraaf bekijken hoe medewerkers tegen ongewenst gedrag aankijken.

### Integriteit: positieve trend maar aandacht blijft nodig

Uit het WERKonderzoek blijkt dat het overgrote deel van de in 2019 ondervraagde medewerkers in het openbaar bestuur meent dat hun collega's integer handelen. Slechts een klein deel zag gedrag dat in meer of mindere mate als niet-integer bestempeld moet worden. Meest voorkomende vormen van niet-integer gedrag zijn: belangenverstrengeling, het misbruik maken van gevoelige informatie en oneerlijk gebruik van personeelsregelingen. Van der Wal schetst in zijn paper voor het WERKcongres een vergelijkbaar beeld en maakt bovendien de vergelijking met de situatie drie jaar eerder (figuur 8). Uit die vergelijking blijkt dat medewerkers in 2019 minder integriteitsschendingen waarnamen dan in 2016.

**Figuur 8** Percentage medewerkers in het openbaar bestuur dat in de voorafgaande twaalf maanden de volgende gedragingen heeft waargenomen bij collega's (2019)



Bron: WERKonderzoek, 2019.

En hoewel de trend dus positief lijkt te zijn, constateert een klein deel van de medewerkers gedrag dat niet aan de normen voldoet: 2 tot 4% van de ondervraagde medewerkers geeft aan dat het management medewerkers onder druk zet om regels te overtreden, informatie achter te houden of een voorkeursbehandeling te geven. Ongeveer 6% constateert dat het aanklaarten van gevoelige zaken wordt ontmoedigd. Een substantieel deel van de medewerkers, 10-12% is van mening dat de wil van het bestuur van de organisatie leidend is ook als dit niet in lijn is met de integriteitscodes.

### **Sociale veiligheid: veel ongewenst gedrag, discriminatie op het werk toegenomen**

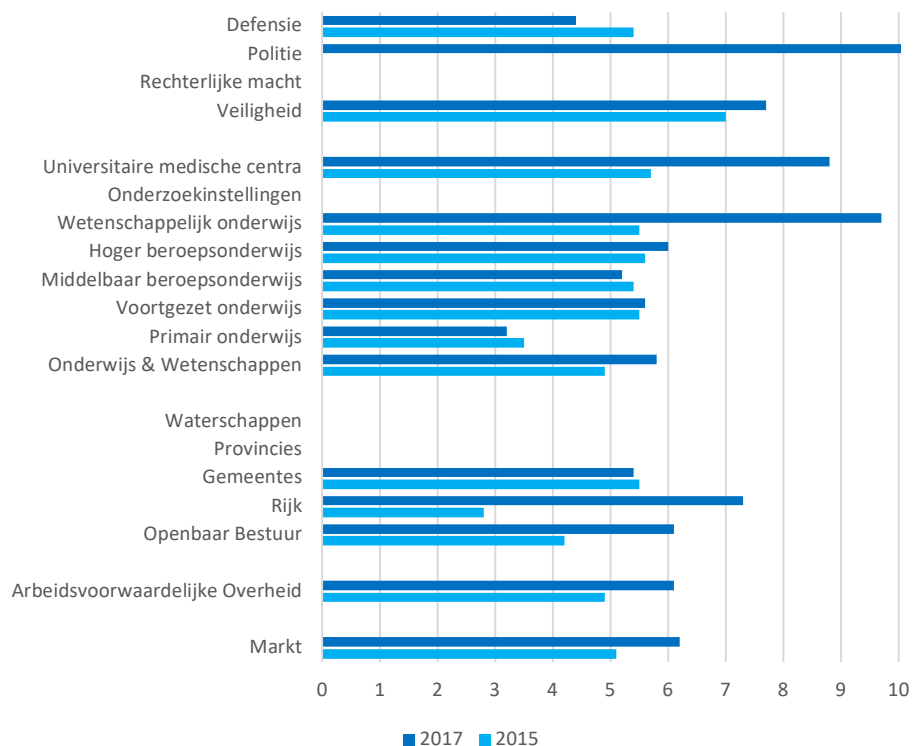
Sociale veiligheid heeft betrekking op grensoverschrijdend gedrag en houdt in dat medewerkers van een organisatie zich beschermd weten en voelen tegen ongewenst gedrag. Het grensoverschrijdend gedrag kan allerlei vormen aannemen zoals pesten, agressie, geweld, seksuele intimidatie en discriminatie. Zowel in het WERKonderzoek als in de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA 2018 en eerdere jaren) zijn werknemers gevraagd naar de sociale veiligheid die ze ervaren.

### *'Integriteit en sociale veiligheid verdienen continu aandacht.'*

Uit de aangehaalde onderzoeken blijkt dat ongewenst gedrag veelal afkomstig is van buiten de organisatie. In het geval van de overheid gaat het dan bijvoorbeeld om klanten, patiënten, studenten, scholieren en burgers. Cijfers uit de NEA laten zien dat meer dan 22% van de ambtenaren in 2018 te maken had met intimidatie van buiten de organisatie en ruim 12% met intimidatie vanuit de eigen organisatie (dus door collega's en leidinggevenden). Die getallen zijn aanzienlijk hoger in beroepen en sectoren met veel externe contacten, zoals onder medici, paramedici en therapeuten (UMC's) en in het onderwijs (vooral in mbo, voortgezet en primair onderwijs). Maar de absolute koploper is de sector politie, waar meer dan 40% van de medewerkers met intimidatie van buiten te maken had. Zeer ernstige vormen van ongewenst gedrag zoals lichamelijk geweld en ongewenste seksuele aandacht, komen gelukkig minder vaak voor dan intimidatie en pesten. Echter: ze komen voor, de mate waarin is afhankelijk van de sector en het beroep waarin men werkt.



**Figuur 9: Percentage medewerkers dat aangaf in de 12 voorafgaande maanden gediscrimineerd te zijn (2015, 2017)**



Bron: NEA (2018)

De respondenten waren over het algemeen tevreden over het beleid en de reactie/nazorg van de eigen organisatie. Wel constateren ze dat zowel hun eigen gedrag als dat van collega's, beïnvloed wordt door het risico van agressie en geweld. Wellicht de meest zorgelijk constatering is, dat meer medewerkers in de afgelopen jaren ervaringen hebben met discriminatie. In een aantal overheidssectoren is er zelfs sprake van een grote toename. Tussen 2015 en 2017 (figuur 9) was er sprake van grote stijgingen bij het Rijk (van 3 naar 7%, in het wetenschappelijk onderwijs (van 6 naar 10%) en de academische ziekenhuizen (van 6 naar 9%). Meest genoemde vorm van discriminatie is die vanwege de leeftijd, maar ook geslacht en huidskleur worden frequent genoemd. Het is de vraag of er in deze sectoren sprake is van de paradox dat aandacht voor (het voorkomen van) schendingen, ertoe leidt : "zoekt en gij zult vinden" (zie ook: Van der Wal, 2019).

### Aandacht voor integriteit en sociale veiligheid is nodig

De conclusie kan niet anders luiden dan dat integriteit en sociale veiligheid continue aandacht verdienen. Verschillende auteurs wijzen daarbij op het belang van leiderschap. Van der Wal benadrukt het belang van ethisch leiderschap: leidinggevendens dragen bij aan het stellen van normen – of juist het ontlopen daarvan – en daarmee ook aan de mate waarin schendingen worden opgemerkt. Groeneveld en Tiggelaar constateren dat medewerkers meer sociale veiligheid ervaren naarmate leidinggevendens voorbeeldgedrag vertonen, onderlinge samenwerking stimuleren en rekening houden met individuele behoeften en wensen.

Integriteit en sociale veiligheid zijn niet alleen op zichzelf van waarde: schendingen hebben een invloed op de werkbeleving van medewerkers en dat heeft op zijn beurt gevolgen voor de prestaties. Zo laten Borst, Knies en Leisink in hun paper zien dat “ongewenst gedrag van burgers de bevoegenheid van ambtenaren vermindert en de uitputting versterkt” en dat “integriteitsdruk een sterke negatieve invloed heeft op de bevoegenheid en uitputting van ambtenaren”. Of zoals Groeneveld en Tiggelaar het formuleren: “Een sociale veilige werkomgeving draagt bij aan de betrokkenheid en bevoegenheid van individuele medewerkers en het leervermogen van teams. Het kunnen bespreken van fouten lijkt hierbij een sterke rol te spelen.” Anders gezegd: een integere en sociaal veilige werkomgeving is nodig om in overheidsorganisatie te kunnen presteren.

### Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande kunnen voorwaarden gedestilleerd worden waar succesvolle teams (organisaties) aan moeten voldoen. Het is van groot belang dat medewerkers hun werk als betekenisvol beschouwen (inhoud van het werk, maatschappelijk belang). Bovendien is het noodzakelijk is dat er richting is, dat wil zeggen: een (gedeelde) visie op de doelen voor de korte en lange termijn van de organisatie en de ambitie om die ook daadwerkelijk te realiseren (presteren). En wellicht de allerbelangrijkste voorwaarde: medewerkers moeten de ruimte hebben om risico's te nemen en te leren van eventuele fouten. Deze voorwaarden vertonen grote overeenkomsten met de vijf sleutels voor succesvolle teams zoals Google die heeft geïdentificeerd (veiligheid, betrouwbaarheid, duidelijke doelen, betekenisvol werk en impact realiseren).

### Houd oog voor verschillen

Aan het begin stelden we dat de Nederlandse overheid het in internationaal perspectief tamelijk goed doet. Later constateerden we dat de kwaliteit van medewerkers over het geheel genomen goed is. Een van de lessen van het WERKonderzoek is, dat achter dit soort gemiddelden grote variaties schuil gaan. Een weliswaar algemene maar niettemin betekenisvolle aanbeveling, is daarom om oog te hebben voor achterblijvers en voorlopers. En in beleidstermen: het is niet effectief om generieke maatregelen te treffen, het gaat om focus en maatwerk.

Er zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij de effectiviteit van het HR-beleid: dat moet rechtstreeks voortkomen uit de organisatiestrategie (geen losgezongen HR-doelstellingen). Zorg ervoor dat het beleid past bij de beoogde rol en positie van de ambtenaar en vertaal het door naar

concrete en praktische activiteiten op de werkvloer. Maak daarbij onderscheid tussen verschillende groepen. Neem de groep wat oudere, minder mobiele en minder hoogopgeleide werknemers die moeite hebben om bij te blijven. Het feit dat juist deze groep minder ontwikkelafspraken kent, minder aan scholing deelneemt en ook minder tot scholing en afspraken aangezet wordt, mag als voorbeeld dienen van het gebrek aan maatwerk. Dus: identificeer potentiële achterblijvers en geef ze een voucher voor bijvoorbeeld scholing. Daarmee onderstreep je als werkgever ook het belang van scholing en ontwikkelingen en maak je het gesprek manager-medewerker concreter.

#### Beloon prestaties en houd talent vast

Een tweede element van concreet HR-beleid, betreft de ondermaats en bovenmaats presterenden. Werknemers zien niet dat ondermaats presteerders in het openbaar bestuur tot de orde worden geroepen. Noch hebben ze het gevoel dat bovenmaats presteren met veel meer beloond wordt dan met extra werkzaamheden. Terwijl er voor het belonen van prestaties onder werknemers een groot draagvlak is. Ook dat zou in het HR-beleid opgepakt moeten worden. Evenals het aantrekken en behouden van talenten: daarin schiet het openbaar bestuur tekort. En actie is nodig: de medewerkers die het meest productief zijn zoeken het vaakst naar een baan elders.

#### Zet ruimte en richting centraal in de organisatiecultuur

Onvrede met de organisatiecultuur, is naast de behoefte om 'iets anders' te doen, het belangrijkste vertrekmotief in het openbaar bestuur. Het uitvoeren van bovenstaande HR-aanbevelingen zal zeer weinig effect hebben, als er niet tegelijkertijd maatregelen komen die effect hebben op de organisatiecultuur. De analyses bieden hiervoor concrete aanknopingspunten, zoals de indeling in termen van psychologische veiligheid en prestatiegerichtheid. Een organisatie die goed scoort op deze twee begrippen, scoort ook goed op alle andere cultuuronderdelen (ruimte, richting, leren, veiligheid, openheid, (externe), samenwerking, bureaucratie). En omgekeerd: scoren ze slecht op deze twee, dan scoren ze ook slecht op de andere cultuurelementen. Dit biedt krachtige aanknopingspunten om organisaties en teams te identificeren met een cultuur die zorgen baart. Instrumenten als benchmarking en leergemeenschappen, maar ook goede voorbeelden uit nationale en internationale overheidspraktijk, kunnen zorgen voor verbetering.

#### Kijk kritisch naar organisatieverandering en regels

In de praktijk van het openbaar bestuur betekent het sleutelen aan de organisatie veelal aanpassingen aan de structuur. Dit soort organisatieveranderingen heeft een negatief effect op het welzijn van medewerkers en op de prestaties en moet dus voorkomen worden. Evenzeer moet voorkomen worden dat voorgenomen verbeteringen leiden tot nieuwe regels en procedures. Ondanks de wens om hier verandering in aan te brengen, zijn de lasten in de loop der jaren zeker niet minder geworden. Een reductie van de nog steeds omvangrijke bestaande bij veel organisaties in het openbaar bestuur, en een kritische en integrale beschouwing van alle regels uit verschillende bronnen afkomstig, zou een begin zijn. De vlucht in meer regels en procedures heeft mede van doen met de toenemende complexiteit van de

omgeving (dramapolitiek, afrekencultuur). Paul 't Hart verwoordt het aldus: "Nederlandse bestuurders zijn in de huidige dramademocratie drukker bezig met verantwoording dan met missie-gedreven uitbouw van publieke instituties." Het tot stand brengen van verbeteringen moet dus vooral op een eenvoudige en concreter manier.

#### Leidinggevenden, geef het goede voorbeeld

Een van de belangrijkste inspanning is het vergroten van de sociale en psychologische veiligheid, de basis voor een goed functionerende organisatie. Het stimuleren van leren, het bevorderen van integer gedrag en het tegengaan van ongewenst gedrag als intimidatie, pesten en discriminatie op de werkvloer, moeten onverkort aandacht krijgen. Dit vraagt niet om nieuwe regels: de cruciale factor hierin zijn de bestuurders en leidinggevenden, zo blijkt keer op keer. Zij stellen de normen en dragen die uit door voorbeeldgedrag. Het creëren en behouden van sociale en psychologische veiligheid moet een belangrijk criterium zijn in de selectie, ontwikkeling en beoordeling van leidinggevenden in de publieke sector.