



Ambtenaren van de Toekomst

Impressie van overheids personeel over 15 jaar

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

drs. L. de Ruig
drs. D.R. Kemper
drs. M.W.H. Engelen

Projectnummer: B3386

Zoetermeer, 25 januari 2008

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Om een aantrekkelijke werkgever te blijven moet de overheid inspelen op de wijzigende wensen en behoeften van toekomstige werknemers. Tegelijk is ook de overheidsorganisatie aan verandering onderhevig. Nieuwe ambities van de overheid vergen andere competenties van werknemers. De vraag is of de verwachtingen van overheid en toekomstige ambtenaren overeenstemmen, en wat de overheid kan doen om ook over vijftien jaar goed personeel aan zich te blijven binden.

Vanuit haar verantwoordelijkheid voor management- en personeelsbeleid organiseert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 31 januari 2008 een werkconferentie over het thema "de Ambtenaar van de Toekomst". De conferentie is bedoeld om de verwachtingen en wensen van toekomstig overheidsperoneel te confronteren met de veranderende behoeften van de overheid.

Research voor Beleid heeft onderzoek uitgevoerd naar de eigenschappen en drijfveren van toekomstige ambtenaren. De onderzoeksbevindingen zijn neergelegd in dit rapport. Daarnaast heeft het onderzoek geresulteerd in een prikkelend filmpje dat op de conferentie vertoond zal worden. De korte film is geproduceerd door *TheLabs* onder verantwoordelijkheid van Research voor Beleid.

Dit rapport is geschreven door Lennart de Ruig en Riemer Kemper. Bij deze wil ik graag iedereen bedanken, die aan de totstandkoming van dit rapport een bijdrage heeft geleverd.

Mirjam Engelen
Projectleider



Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Beleidscontext	7
1.2	Onderzoeksvragen en afbakening	8
1.3	Onderzoeksverantwoording	8
2	Ambtenaren van de toekomst	11
2.1	De diversiteit neemt toe	11
2.2	Ook diversiteit in wensen en behoeften neemt toe	13
2.3	Toekomstige ambtenaren hebben andere verwachtingen	17
3	Aanbevelingen en discussie	21
	Literatuur	23



1 Inleiding

1.1 Beleidscontext

De komende jaren krijgt de overheid te maken met toenemende schaarste op de arbeidsmarkt. Door ontgroening en vergrijzing krijgt de krapte bovendien eerder een structureel dan een conjunctureel karakter. Binnen de overheid¹, waar in vergelijking met de markt veel ouderen werken, leidt deze demografische ontwikkeling tot een relatief sterke vervangingsvraag.² Het is belangrijk voldoende nieuw personeel te vinden en tegelijk zittend personeel te behouden.

De arbeidsmarkt voor overheids personeel is echter niet alleen in kwantitatieve zin in beweging. Ook in kwalitatieve zin treedt een verschuiving op. Verwacht wordt dat de behoeften en competenties van toekomstige ambtenaren veranderen als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. Zo bestaat de indruk dat het nieuwste personeel optimaal gebruik kan en wil maken van nieuwe digitale toepassingen. Tegelijk stelt de overheid (en in het verlengde daarvan de maatschappij) naar verwachting in de toekomst andere eisen aan de ambtenaar dan nu het geval is.

Om een aantrekkelijke werkgever te blijven voor voldoende en goed gekwalificeerd personeel, wil de overheid inspelen op deze veranderingen. Het is in dat kader nuttig te weten in hoeverre de capaciteiten en wensen van toekomstige ambtenaren blijven aansluiten op de veranderende behoeften binnen de overheid.

Voor het verkrijgen van het eerste toekomstbeeld van de ambtenaar van de toekomst heeft Research voor Beleid een verkennend strategisch onderzoek uitgevoerd. Wie zijn de toekomstige ambtenaren en wat willen ze? Het antwoord op deze vragen biedt aanknopingspunten bij het formuleren van maatregelen om ambtenaren in de toekomst te blijven boeien. Meer specifiek gaat dit onderzoek in op de kenmerken van de ambtenaar van de toekomst, de werkaspecten die hij/zij belangrijk en boeiend vindt, en de maatregelen die de overheid nu moet treffen om hem/haar in de toekomst te blijven boeien.

¹ Met de term overheid, overheidssector of publieke sector doelen wij op de gehele overheid: alle instanties die publieke taken uitvoeren en met publieke middelen worden gefinancierd (het openbaar bestuur, onderwijs en wetenschappen en veiligheid).

² Ministerie van BZK (2007), *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008*.

1.2 Onderzoeksvragen en afbakening

De onderstaande onderzoeksvragen hebben in dit onderzoek als leidraad gediend. De tijds-horizon is in deze verkennende studie gesteld op ongeveer vijftien jaar. Onder het begrip toekomstige ambtenaren vallen daarom zowel aanstaande ambtenaren als huidige ambte-naren die over vijftien jaar nog altijd aan het werk (kunnen) zijn voor de overheid.

- 1 Welke profielen hebben ambtenaren in de toekomst?
 - a Wat zijn de persoons- en achtergrondkenmerken van toekomstige ambtenaren? (leef-tijd, geslacht, opleidingsniveau, etniciteit, etc.)
 - b Wat zijn de houding- en gedragskenmerken van toekomstige ambtenaren? (waarde-opvattingen ten aanzien van hiërarchie en leiderschap, werkwijze, etc.)
- 2 Wat vinden ambtenaren in de toekomst belangrijk en boeiend in hun werk?
 - a Welke motieven zijn voor toekomstige ambtenaren van belang bij het aanvaarden van een baan bij de overheid? (werkinhoud, type werk (public sector motivation), imago, arbeidsvoorwaarden, locatie, etc.)
 - b Welke factoren spelen een rol bij de motivatie en arbeidssatisfactie van toekomstige ambtenaren? (werkinhoud, type werk (public sector motivation), ontwikkelen en ont-plooiën, prestaties leveren, arbeidsvoorwaarden, organisatiebeleid, etc.)
- 3 Welke maatregelen zou de overheid nu al moeten treffen om ambtenaren in de toekomst te blijven boeien?

In de vragen wordt bewust gesproken over toekomstige ambtenaren (meervoud) en niet de ambtenaar van de toekomst (enkelvoud). Met het oog op ontwikkelingen als individualise-ring en diversificatie van de samenleving is er geen unieke karakterisering te geven van *de* ambtenaar van de toekomst. In werkelijkheid bestaan er meerdere profielen.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek schetst een beeld van de eigenschappen en behoeften van toekomstig over-heidspersoneel. Dat beeld is vooral bedoeld als input voor de discussie over de vraag hoe overheid en overheidspersoneel elkaar in de toekomst kunnen blijven vinden. Dit rapport bevat een aantal oplossingsrichtingen voor beleidsmaatregelen die de overheid nu al kan treffen. Wat het onderzoek nadrukkelijk niet beoogt, is een kwantitatief beeld verschaffen van de wensen en eigenschappen van toekomstige ambtenaren. Daarvoor is zowel het on-derwerp als de doelgroep te breed en de termijn te lang. Het is niet goed mogelijk de wen-sen van ambtenaren over vijftien jaar in percentages te vatten. Het onderzoek is daarom in de eerste plaats verkennend van aard. Daarbij is gekozen voor een kwalitatieve onder-zoekszopzet.

De eerste onderzoeksfase bestond uit een korte literatuurscan. Door het bestuderen van de voornaamste bronnen is een eerste beeld ontstaan van de kenmerken van toekomstige ambtenaren en de werkaspecten die zij belangrijk en boeiend vinden. Om dit beeld verder uit te werken zijn vervolgens persoonlijke interviews gehouden met zowel huidige als potentiële ambtenaren. Hiervoor zijn verschillende locaties bezocht waarbij willekeurige respondenten zijn aangesproken. Hierbij werd gevraagd naar hun drijfveren en hun toekomstige wensen en behoeften. Een cameraman van *TheLabs* heeft een groot deel van deze gesprekken opgenomen. De gesprekken zijn gehouden met zowel potentiële als huidige ambtenaren:

- Circa 30 bezoekers op de Carrièrebeurs Overheid (30 november 2007)
- Circa 15 bezoekers met een biculturele achtergrond op het Double-Click event (12 december 2007)
- Circa 15 ambtenaren van de gemeente Den Haag
- Circa 5 docenten van een Amsterdamse basisschool
- Circa 15 ambtenaren van het ministerie van BZK.

Om het beeld dat uit de interviews komt nader in te kleuren is vervolgens een verdiepend interview gehouden met het Bureau Algemene Bestuursdienst (ABD-interim), onderdeel van het ministerie van BZK. Het interview was gericht op de ervaringen van het hoofd ABD-interim met de wensen en verwachtingen van (vooral) hogere ambtenaren en verschuivingen daarin over de afgelopen jaren. Het interview was nadrukkelijk *niet* gericht op de wensen en verwachtingen van werkgeverszijde.

Het onderzoek heeft geleid tot twee onderzoeksproducten:

- Een filmpje dat het onderwerp van de discussie op de werkconferentie van het ministerie verheldert. Het beeldmateriaal geeft antwoord op de vraag wie de ambtenaar van de toekomst is.
- Dit onderzoeksrapport met eigenschappen en toekomstverwachtingen over huidige en nieuwe ambtenaren.

2 Ambtenaren van de toekomst

We belichten de ambtenaar van de toekomst vanuit drie invalshoeken. Allereerst kijken we naar de sociaaldemografische kenmerken van het toekomstige aanbod van ambtenaren. Daarna inventariseren we hun wensen en behoeften, waarbij we komen tot een typologie van toekomstige ambtenaren. Tenslotte behandelen we de werkhouding van toekomstige ambtenaren en hun verwachtingen van de overheid.

2.1 De diversiteit neemt toe

Als mensen aan een ambtenaar denken, verschijnt misschien het beeld voor ogen van een autochtone man van middelbare leeftijd met een fulltime baan. Dat beeld is nu al niet meer conform de werkelijkheid. In de toekomst zal dat nog sterker het geval zijn. De exacte toekomst van het arbeidsaanbod is ongewis. Dit geldt echter niet voor de veranderingen in de samenstelling van het arbeidsaanbod: de diversiteit zal onmiskenbaar toenemen. De ambtenaar van de toekomst kan zowel een oudere autochtone man zijn die in deeltijd werkt als een jonge allochtone vrouw met een fulltime job. Hieronder staan de belangrijkste socio-demografische trends waarvan zeker is dat zij de samenstelling van het arbeidsaanbod zullen doen veranderen.

Feminisering

Binnen de overheid is sprake van een constante, lichte feminisering. Inmiddels is bijna de helft van alle medewerkers in overheidsdienst vrouw. Vergeleken met de markt, waar het percentage vrouwen al enkele jaren rond de 37% schommelt, is dit een hoog percentage. Naar verwachting zet deze trend zich in de toekomst verder door. Wanneer we kijken naar instroom- en uitstroomgegevens zien we dat er momenteel meer vrouwen dan mannen instromen (respectievelijk 56% en 44%). Van de uitstromende medewerkers is 53% man.

Tabel 2.1 Aandeel vrouwen in overheidsdienst

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
41%	43%	45%	46%	47%	48%	49%	49%

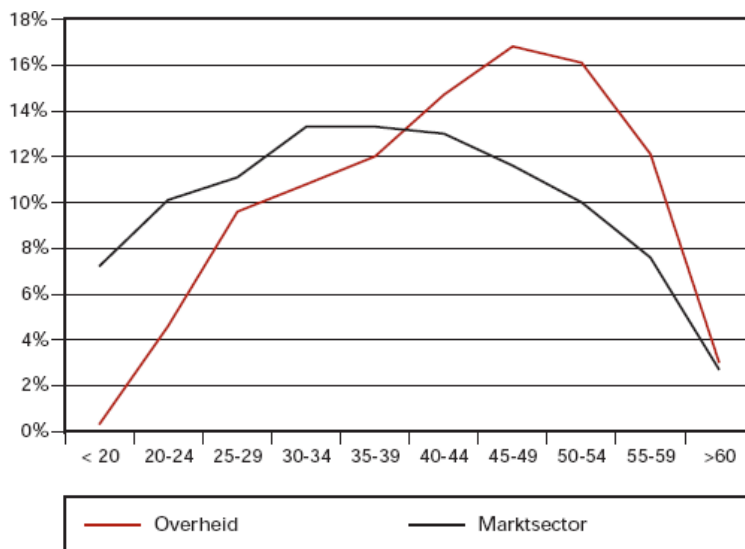
Bron: BZK Kerngegevens overheidsperoneel

Het aantal vrouwen in topfuncties is daarentegen nog altijd gering. In de meeste overheidssectoren is het aandeel vrouwen binnen de 10% hoogste inkomensgroep minder dan een kwart.

Vergrijzing

Het personeelsbestand van de overheid is in vergelijking met de markt vergrijsd. Bij de overheid zijn 31% van de werknemers vijftig jaar of ouder, in de markt ligt dit percentage op 21%. Een consequentie daarvan is dat de overheid in de komende vijftien tot twintig jaar geconfronteerd wordt met een relatief grote vervangingsvraag. In verschillende studies (o.a. Derks, 2006¹; Van der Ende, 2006²; Van Rijn, 2001³) is hierop reeds gewezen.

Figuur 2.1 Leeftijdsverdeling overheid en marktsector



Bron: BZK (2007), *Kerngegevens overheidspersoneel 2006*, Den Haag: CBS.

De gemiddelde leeftijd van overheidspersoneel is in de afgelopen jaren toegenomen. Tabel 2.2 laat zien dat het percentage medewerkers van 50 jaar en ouder licht toeneemt. Het aandeel werknemers jonger dan 30 jaar blijft daarentegen constant (15%). Ter vergelijking: ongeveer een op de drie werknemers in de marktsector is jonger dan 30.

Tabel 2.2 Aandeel werknemers van vijftig jaar en ouder, overheid en markt

	2003	2004	2005	2006
Overheid	29	31	31	32
Markt	18	19	18	18

Bron: BZK, *Kerngegevens overheidspersoneel, UWV Informatie sociale verzekeringen naar sectoren (bewerking BZK)*.

¹ Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers (2006) *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag.

² Ende, M. van der, P. Koot, R. van der Aa en Mw. M. Arents (2006) *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*, ECORYS, Rotterdam.

³ BZK (2001) *De arbeidsmarkt in de collectieve sector, investeren in mensen en kwaliteit*, Den Haag.

Door de vergrijzing neemt de vervangingsvraag in de komende jaren sterk toe (RWI, 2004).¹ Voor de overheid komt de jaarlijkse vervangingsvraag in 2013 uit op 4,4%. In 2003 was dit nog 3,3%.

Deeltijd

Het percentage deeltijdwerkers binnen de overheid neemt nog altijd toe. In 2006 werkte 42% van de werknemers in deeltijd. Overigens zijn er binnen de overheid grote verschillen. Zo hebben het Rijk, de Rechterlijke Macht, de Waterschappen, Defensie en de politie relatief veel mensen een voltijdbaan. In het onderwijs werken daarentegen veel mensen in deeltijd. De tendens naar meer deeltijdwerk hangt samen met de toename van het aandeel vrouwen binnen de overheid. Waar in 2006 84% van de mannen een contract had van ten minste 36 uur per week, was dit percentage voor vrouwen 32%.

Tabel 2.3 Aandeel werknemers dat in deeltijd werkt

	2003	2004	2005	2006
Overheid	40	41	41	42

Bron: BZK, Kerngegevens overheidspersoneel.

Allochtonen

In de periode van 2000 tot 2005 is het percentage allochtonen in overheidsdienst toegenomen van 4,8% tot 5,7%. Vooral binnen de Rijksoverheid, ziekenhuizen en gemeenten is het aandeel relatief sterk toegenomen. De laatste drie jaren zijn de percentages min of meer constant gebleven. Verschillende overheidssectoren hebben projecten opgezet om tot een multicultureel personeelsbestand te komen.

Opleiding

Overheidspersoneel is relatief hoog opgeleid. Wat betreft opleidingsniveau is er geen duidelijke trend waarneembaar. Van de nieuwe medewerkers heeft 62% hoger of wetenschappelijk onderwijs genoten, bij het vertrekkende personeel is dit percentage 63%. Van het zittende personeel had in 2005 ruim 60% ten minste een HBO-opleiding afgerond.

2.2 Ook diversiteit in wensen en behoeften neemt toe

Om een indruk te krijgen van de ambtenaar van de toekomst, is het ook van belang te weten wat zijn wensen en behoeften op het werk zijn. Vertrekpunt hiervoor zijn de bestaande personeelsonderzoeken van de overheid. In het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2006 (POMO) heeft het ministerie van BZK onderzocht met welke motieven mensen bij de overheid komen werken, of de overheid verlaten.² Instromende en uitstromende werknemers kregen in totaal 16 functieaspecten voorgelegd, die van belang kunnen zijn bij het zoeken van ander werk. Het gaat onder meer om de werkdruk, sfeer op het werk, loopbaanmoge-

¹ Raad voor Werk en Inkomen (2004) *Vergrijzing en vervanging. Een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*, Den Haag.

² Ministerie van BZK (2007), *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2006*, Den Haag.

lijkheden, inhoud van het werk, kwaliteit van de werkplek etc. De belangrijkste aanvaardings- en vertrekmotieven staan hieronder.

Figuur 3.1 Top vijf aanvaardingsmotieven instroom en vertrekmotieven uitstroom

Instroom	Uitstroom
1 Inhoud van het werk	1 Inhoud van het werk
2 Zelfstandigheid	2 Loopbaanontwikkeling
3 Loopbaanontwikkeling	3 Combineren thuissituatie
4 Combineren thuissituatie	4 Directe leidinggevende
5 Relatie collega's	5 Wijze bestuur organisatie

Bron: BZK, Mobiliteitsonderzoek 2006.

De top 5 laat zien dat ambtenaren sterk inhoudelijk gemotiveerd zijn; tussen de motieven van in- en uitstromers zit grote overlap. 'Inhoud van het werk' is echter een heel breed begrip. Het is interessant te kijken wat toekomstige ambtenaren daar precies onder verstaan. Ook opvallend aan de tabel is dat de uitstroommotieven voor een deel lijken te clusteren tot organisatieaspecten: loopbaanontwikkeling, directe leidinggevende en wijze bestuur organisatie. Opmerkelijk ten slotte is dat zelfstandigheid hoog scoort als instroommotief, maar niet in de top 5 van uitstroommotieven staat.

Met een groot aantal en zeer verschillende potentiële en zittende ambtenaren zijn gesprekken gevoerd om dieper in te gaan op hun wensen en behoeften. De diversiteit aan wensen en behoeften maakt het mogelijk een typologie van toekomstige ambtenaren op te stellen.¹ Uiteraard gaat het hierbij om ideaaltypen. In werkelijkheid is er overlap tussen de argumenten en typen. In het onderstaande kader staan de vijf typen samengevat.

Figuur 3.2 Typologie van ambtenaren

- Inhoudelijke gemotiveerde ambtenaren – voor wie de thematiek van het werk bij de overheid centraal staat.
- Geëngageerde ambtenaren – die met hun werk een nuttige bijdrage willen leveren aan het algemeen belang.
- Carrièregerichte ambtenaren – die gaan voor een verticale loopbaan binnen de overheid.
- Organisatiegerichte ambtenaren – voor wie de organisationele dynamiek van de overheidsorganisatie interessant is.
- Zekerheidszoekende ambtenaren – die belang hechten aan goede secundaire arbeidsvoorwaarden, duidelijke taken, verantwoordelijkheden en procedures.

¹ In andere onderzoeken voor het ministerie van BZK is ook een typologie gemaakt. Deze typologie wijkt daarvan af, omdat sprake is van een andere vraagstelling en een andere onderzochte groep (enkel ambtenaren in plaats van ambtenaren en marktwerknemers). Research voor Beleid (2006), *Op maat gesneden. De preferenties van werknemers voor toekomstige arbeidsvoorwaarden*, Leiden. Blauw Research (2007), *Zelfverwezenlijking op de arbeidsmarkt. Onderzoek naar de aantrekkingskracht van de overheid als werkgever en de rol van arbeidsvoorwaarden als stuurmiddel*, Rotterdam.

De inhoudelijk gemotiveerde ambtenaar

Sommige ambtenaren zijn inhoudelijk zo gedreven, dat van de 'inhoudelijk gemotiveerde ambtenaar' is te spreken. Dit type werkt primair vanwege de thematiek bij de overheid. Bijvoorbeeld een consulent bij een gemeente die vanuit een sociaal-juridische achtergrond graag mensen aan een baan of uitkering helpt, een onderzoeker bij de politie of een pas afgestudeerde bestuurskundige die beleidsmedewerker wil worden.

Wat deze mensen gemeen hebben, is dat ze bij de overheid (willen) werken omdat het werk aansluit bij hun studie en/of het werk alleen bij de overheid is te vinden. Als een vergelijkbare functie in de markt zou worden aangeboden, zouden zij ook buiten de overheid kunnen werken. In de toekomst is te verwachten dat inhoudelijke gemotiveerde ambtenaren een grotere behoefte krijgen aan zelfontplooiing. Ze willen dat de overheid faciliteert dat ze zich binnen de eigen functie kunnen ontplooiën, bijvoorbeeld door zich via studies verder te ontwikkelen of ook eens over de eigen schutting kijken door bij een andere organisatie vergelijkbaar werk te doen.

"Je doet dingen die ertoe doen. Ik vind het leuk om over grote onderwerpen na te denken, zoals over de inrichting van het landschap. Dit soort onderwerpen vind je alleen bij de overheid. Maatschappelijke betrokkenheid wil ik het niet noemen. Het is gewoon interessanter om over grote onderwerpen te denken"

De geëngageerde ambtenaar

De 'geëngageerde ambtenaar' werkt ook bij de overheid vanwege inhoudelijke redenen. De keuze voor het ambtenaarschap vinden zij echter in zichzelf nastrevenswaardig. Met hun werk willen zij een nuttige bijdrage leveren aan het algemeen belang. Dit geldt voor onderwijzers, maar ook voor buurtregisseurs of ontwikkelingswerkers. Kernbegrippen voor de geëngageerde ambtenaar zijn publiek belang, maatschappelijke betrokkenheid, de wereld verbeteren. Dat is voor velen de 'glamour' van het werk bij de overheid: in het middelpunt staan van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en daar zelf aan bijdragen.

In de internationale, en met name Amerikaanse literatuur is de afgelopen twee decennia veel aandacht geweest voor Public Service Motivation (PSM), vrij vertaald met 'motivatie voor de publieke zaak'.¹ Het blijkt dat werknemers in de publieke sector het doen van maatschappelijk nuttig werk aanzienlijk belangrijker vinden dan werknemers in de private sector.² Respectievelijk 74% en 47% zegt dat dit belangrijk is bij de keuze voor een werkgever. Uit de gesprekken met potentiële ambtenaren blijkt dat PSM ook bij hen een grote rol speelt. Kenmerkend voor deze toekomstige geëngageerde ambtenaren is dat ze vooral met praktische middelen problemen willen aanpakken. Ze zijn pragmatische 'doeners' in plaats van idealistische wereldverbeteraars. Geëngageerde ambtenaren vinden prettig als de overheid de ruimte geeft om voor de samenleving te werken zonder beperkt te worden door een teveel aan formaliteiten.

"Het doorslaggevende argument om voor de overheid te kiezen is voor mij het algemeen nut en belang waar je mee bezig bent."

¹ Steijn, A.J., (2006), *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*, oratie, Rotterdam.

² Ministerie van BZK (2007), *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2006*, Den Haag.

De carrièregerichte ambtenaar

Sommige ambtenaren zijn sterk op hun carrière gericht. Het carrièremaken is bij hen bijna een doel op zich geworden. 'Carrièregerichte ambtenaren' zijn gedreven, resultaatgericht en assertief. Carrièregerichte ambtenaren hebben zo'n sterke *drive* en invloed dat ze het kunnen veroorloven om af te wijken van formele procedures en organisatienormen en -waarden. Maar hun eigenschappen gaan ook gepaard met ongeduld. Als het loopbaanpad niet naar de top leidt, zijn ze vertrokken. Daarmee lijken ze te verschillen van de ambtenaren die in het verleden topambtenaar werden; de carrière wordt vaker bewust en strategisch gepland. Daarnaast zijn carrièregerichte ambtenaren in de toekomst vaker vrouw. Carrièregerichte ambtenaren zijn maatschappelijk betrokken, maar dat betekent voor hen vooral op een pragmatische wijze resultaten boeken. Overigens stelt Steijn dat het werken aan de eigen loopbaan en werken aan 'Nederland' niet met elkaar in tegenspraak hoeven te zijn.¹

Carrièregerichte ambtenaren zijn bereid veel te werken en sommigen hechten relatief veel belang aan het salaris. Daarnaast vinden ze loopbaanontwikkeling en ontplooiingsmogelijkheden erg belangrijk. In tegenstelling tot de inhoudelijk gemotiveerden gaat het in de eerste plaats om verticale ontwikkeling. Uit het POMO 2006 blijkt dat de eigen loopbaan het op twee na belangrijkste instroommotief is, en na werkinhoud de belangrijkste vertrekreden.

"Ik wil topambtenaar worden"

De organisatiegerichte ambtenaar

De 'organisatiegerichte ambtenaar' is eerder gemotiveerd door de organisationele dynamiek van de overheidsorganisatie dan door inhoudelijke drijfveren. Deze groep werknemers heeft behoefte aan een prettig en in hun ogen rechtvaardig werkklimaat. Het gaat dan zowel om de wijze waarop de organisatie bestuurd wordt, als om de omgang met collega's. De wensen van deze groep zijn relatief procesmatig van karakter. Zij willen dat het management transparant, eenduidig en volledig communiceert en open staat voor dialoog. Zij willen gewaardeerd worden door de werkgever, met name het oordeel van de directe leidinggevende kan een belangrijke vertrekreden zijn. Daarnaast hebben zij behoefte aan collegiale contacten. Sfeer op het werk is voor deze groep erg belangrijk. Organisatiegerichte ambtenaren hebben een sterke aversie tegen een eilandjescultuur. Ze willen dat samen met collega's enthousiast wordt gewerkt aan de goede zaak. Verder zijn ze geïnteresseerd in het politieke spel.

"Het politieke spel binnen de ambtelijke organisatie vind ik mateloos interessant. Dingen voor elkaar krijgen. Wie moet je benaderen? Hoe moe je je plan brengen? Wat voor gevolgen heeft dat? Juist daarom zou ik niet graag voor een bedrijf gaan werken."

¹ Steijn, A.J., (2006), *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*, oratie, Rotterdam.

De zekerheidszoekende ambtenaar

Voor 'de zekerheidszoekende ambtenaar' is werk en ontwikkeling niet het allerbelangrijkste. Deze groep stelt er prijs op dat zij de tijd op kantoor goed doorkomen. Aantrekkelijk voor deze groep zijn goede secundaire arbeidsvoorwaarden, duidelijke taken, verantwoordelijkheden en procedures. Een prestatiegerichte cultuur en grote hectiek en dynamiek zijn geen aantrekkingsfactoren voor zekerheidszoekende ambtenaren. In tegenstelling tot carrièregerichte- of organisatiegerichte ambtenaren schikken zekerheidszoekende ambtenaren zich sneller in de normen en waarden van de bureaucratische organisatie.

Bij de zekerheidszoekende ambtenaar verschijnt misschien het clichématige beeld voor ogen van de oudere, ietwat cynische 'klassieke' overheidsdienaar. Maar ook veel jonge potentiële ambtenaren voelen zich aangetrokken tot de overheid vanwege de zekerheid. Daarmee lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat dit type ambtenaar ook in de toekomst nog bij de overheid te vinden zal zijn.

"Ik vind het fijn dat je bij de overheid goed je werk kan combineren met zorg voor je gezin"

"De overheid is een goeie werkgever. Met name de secundaire voorwaarden zijn goed, maar het loon is ook helemaal niet verkeerd hoor. Boven een bepaald bedrag maakt geld niet zoveel meer uit. Ik hoef echt geen villa. Mijn kinderen moeten naar school kunnen en ik wil graag naar het buitenland op vakantie. Dat kan op deze manier prima."

2.3 Toekomstige ambtenaren hebben andere verwachtingen

De komende jaren wordt het ambtenarenapparaat diverser van samenstelling en kent het meer verscheidenheid aan wensen en behoeften. Op basis hiervan is de bovenstaande typologie van ambtenaren opgesteld. Als vanuit een andere invalshoek (vanuit werkhouding en eigenschappen) wordt gekeken naar toekomstige ambtenaren, gaat de typologie niet op. Dwars door de ambtenarentypen heen lijkt zich een scheidslijn voor te doen tussen jonge en oude ambtenaren. Jonge toekomstige ambtenaren komen - hoe divers hun achtergrond ook is - met nieuwe verwachtingen en een andere werkhouding de overheid binnen dan 'oude' ambtenaren. Kernwoorden hierbij zijn flexibel, resultaatgericht, creatief, communicatief en goed overweg kunnen gaan met ICT. Hiermee is niet gezegd dat oudere ambtenaren inflexibel, niet-resultaatgericht etc. zijn; het gaat om gradaties. Zowel jonge (potentiële) ambtenaren als oudere ambtenaren verwachten dat deze eigenschappen in de toekomst gaan prevaleren.

Flexibel

Ambtenaren die een leven lang aan hetzelfde dossier bij dezelfde organisatie werken, verdwijnen geleidelijk naar de achtergrond. Er zullen ook in de toekomst ambtenaren zijn die geboeid blijven door één thema of één functie, maar deze groep zal kleiner worden. De meeste toekomstige ambtenaren hebben een flexibele instelling, zijn meer generalist dan specialist en schakelen snel tussen verschillende beleidsterreinen en overheden. Ze zijn ook goed in netwerken en samenwerken. Ze passen zich snel aan nieuwe omstandigheden aan en willen graag projectmatig werken. Met name bij jonge potentiële ambtenaren gaat die flexibiliteit soms gepaard met gretigheid. Ze willen voortdurend uitgedaagd worden, in nieuwe situaties terechtkomen en zoveel mogelijk tegelijk doen.

"Waarom ik de ambtenaar van de toekomst ben? Ik ben flexibel, reageer snel op nieuwe ontwikkelingen, sta open voor iedereen."

"De ambtenaar van de toekomst zit niet meer verscholen op zijn eigen vierkante centimeter beleidsterrein. Hij beweegt zich vrijer in de aanpalende gebieden en kijkt over de schutting heen, denkt niet 'hier houdt mijn gebiedje op' of 'ik laat anderen niet in mijn gebiedje komen'. Nee, zijn houding is: wat kunnen we van elkaar leren?"

Resultaatgericht

Toekomstige ambtenaren hebben vaker een zakelijke instelling. Het behalen van resultaten in plaats van het werken volgens procedures staat voor velen centraal. Sommigen worden zelfs ongeduldig van een parafencultuur en een strakke hiërarchie. Zij accepteren niet dat beleidsprocessen lang duren. Bij een enkeling prevaleren de korte termijn effecten boven de lange termijn effecten. Voor een grote groep ambtenaren moeten procedures een duidelijke toegevoegde waarde hebben - ze moeten in het teken staan van de maatschappelijke doelen. Als het even kan willen toekomstige ambtenaren de officiële wegen vermijden. Ze spreken liever met gewone burgers of met experts om erachter te komen wat het probleem is dan dat ze vertegenwoordigers van officiële instanties consulteren.

"Ik denk dat de ambtenaar van de toekomst meer lijkt op iemand die in het bedrijfsleven werkt. Hij wil sneller resultaten boeken, is een harde werker met een meer zakelijke instelling."

Bij het resultaatgericht werken hoort voor veel ambtenaren ook dat ze worden afgerekend op hun resultaten. Inzet op het werk is niet meer voldoende. Essentieel is dat je zelf verantwoordelijk bent en zelf prestaties levert en daarover ook verantwoording aflegt. 'Afspraak is afspraak' is het adagium dat hierbij geldt.

"Ik hoop dat in de toekomst hard werken meer beloond gaat worden. Je ziet nu al dat de cultuur zich meer richting de markt gaat bewegen. Meetbaarheid, en daarmee afrekenbaarheid, komen daardoor meer naar voren."

Creatief

Nieuwe ambtenaren starten bij de overheid met nieuwe ideeën, die zij hebben opgedaan op school, tijdens de studie of in een vorige baan. Vanuit hun enthousiasme verwachten ze ruimte te krijgen om hun eigen ideeën in te brengen. Veel nieuwe ambtenaren vinden het zeer belangrijk om zelf zaken te kunnen regelen en vormgeven zonder rekening te hoeven houden met formele procedures. Velen vrezen – en sommigen ervaren – echter dat er onvoldoende wordt geluisterd naar nieuwe geluiden. 'Zo doen wij dat hier niet' is een kreet die sommigen te horen krijgen. Deze bevindingen sluiten aan bij ander onderzoek. Nieuwkomers leren zich vaak te conformeren aan de politieke context en leren dat zij soms minder beslissingsbevoegdheden hebben dan verwacht. 'Frisse blikken' worden maar zeer beperkt gefaciliteerd.¹

¹ Buur, J.P.A., M.G.J. van Wessel en C.M.J. van Woerkom (2006), *Frisse blikken. Een onderzoek naar de frisse blik van nieuwkomers bij de Rijksoverheid*, Wageningen.

"Nadeel van werken bij de overheid is de onveranderlijkheid van het ambtelijke apparaat. Je kunt je afvragen of de ambtenaar de overheid maakt, of de overheid de ambtenaar. Ik vrees het laatste. Je verandert het systeem niet. Wel kun je het spel leren spelen, maar de spelregels zelf inclusief de hele parafencultuur, daar breek je nooit doorheen. Dat is jammer.

Communicatief

Toekomstige ambtenaren communiceren op een directe wijze en verwachten dat anderen dat ook doen. Er mag eerlijk worden gezegd wat ze goed en slecht doen. Ze willen ook veel directer in contact staan met de samenleving. Vooral jonge ambtenaren willen zich niet neerleggen bij het feit dat burgers een ambtenaar soms niet kunnen bereiken om hem ter verantwoording te roepen. Ze willen het liefst persoonlijk van de burger weten wat zijn vragen en problemen zijn. De afstand tussen ambtenaar en burger mag dus veel kleiner worden.

"Nu is het vaak onmogelijk om een ambtenaar ter verantwoording te roepen, je krijgt ze niet eens te pakken. Dat is niet alleen jammer voor de burger, maar ook voor de afstand tussen overheid en burger. Geen wonder dat het niemand interesseert wat de gemeente doet. Het is je taak als ambtenaar om met de burger in contact te treden, en zeker als ze een vraag aan je hebben. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar probeer nu maar eens iemand van de gemeente te pakken te krijgen. No chance. Zeker op vrijdag."

Multimediaal

Het toekomstige arbeidsaanbod voor de overheid zal voor een groter deel bestaan uit jongeren die zijn opgegroeid in een multimediale wereld. Derhalve weten toekomstige ambtenaren veel meer van ICT. Ze kennen niet alleen de toepassingsmogelijkheden van ICT, maar werken met behulp van ICT ook graag aan meer taken tegelijk: het zijn ware multitaskers. ICT stelt de ambtenaar van de toekomst in staat om flexibeler, sneller, meer resultaatgericht en efficiënter te werken.

De ambtenaar van de toekomst weet alles van ICT, is multimediaal. Ik kan zelf als oudere ambtenaar niet goed met computers overweg. Ik ben opgegroeid in een ander tijdperk.

Het geheel overziend valt op dat de eigenschappen die jonge ambtenaren zichzelf toedichten (flexibel, resultaatgericht, etc.) ook de eigenschappen zijn die door de overheid (als werkgever) zijn gepropageerd in publicaties, programma's en projecten onder de noemer 'Andere Overheid'. Een eventuele kloof tussen overheid en overheidspersoneel lijkt op termijn te overbruggen.

3 Aanbevelingen en discussie

In het vorige hoofdstuk is een profiel geschetst van de ambtenaren in de toekomst en wat zij belangrijk vinden in hun werk. Dit hoofdstuk gaat in op de maatregelen die de overheid nu moet treffen om ambtenaren in de toekomst te blijven boeien. Hiermee geven we input aan de discussie over de wijze waarop de overheid kan inspelen op de eigenschappen, wensen en verwachtingen van toekomstige ambtenaren. Daarbij willen wij enkele kanttekeningen plaatsen. Er is geen sprake van uitgewerkte adviezen, maar van globale oplossingsrichtingen. Deze oplossingsrichtingen zijn bovendien gebaseerd op de wensen van (potentiële) ambtenaren. Het werkgeversperspectief is, zoals in de inleiding aangegeven, niet meegenomen.

1. Meer diversiteit leidt tot meer behoefte individueel HRM-beleid

Het ambtenarenapparaat van de toekomst bestaat voor een groter deel uit vrouwen, ouderen, deeltijdwerkers en allochtonen. Ook de diversiteit in wensen en behoeften neemt toe. Er zijn verschillende typen ambtenaren te identificeren, te weten: inhoudelijk gemotiveerde, geëngageerde, carrièregesichte, organisatiegerichte en zekerheidszoekende ambtenaren.

Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat toekomstige ambtenaren onvoldoende te binden en te boeien zijn met generieke maatregelen. De toenemende diversiteit impliceert dat de overheid met actief HRM-beleid inspeelt op individuele wensen en eigenschappen. Dit kan tot uiting komen in arbeidsvoorwaarden, bedrijfscommunicatie, waardering en beloning. Deze constatering is niet nieuw. Er zijn de afgelopen jaren verscheidene adviezen uitgebracht over het voorkomen van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector, waarin aandacht is voor het HRM-beleid.¹ Belangrijke conclusies zijn: meer aandacht voor op- en omscholing, marktconforme arbeidsvoorwaarden, aantrekkelijke loopbaanperspectieven. Op basis van de gesprekken met (potentiële) ambtenaren zijn deze voorstellen te onderschrijven.

2. Toekomstige ambtenaren willen werken in een professionele organisatie

Toekomstige ambtenaren komen, hoe divers hun achtergrond ook is, met nieuwe verwachtingen en een andere werkhouding de overheid binnen dan de 'al zittende' ambtenaren. Van de overheid verwachten ze dat zij meer open staat voor hun individuele kwaliteiten en ideeën, ze meer verantwoordelijk maakt voor processen en resultaten en ze daarvoor beloont.

Op de keper beschouwd raken de verwachtingen van toekomstige ambtenaren aan de structuur, cultuur en doelen, kortom aan de kern, van overheidsorganisaties. Als er aan hun verwachtingen wordt voldaan, is er sprake van een breuk met de huidige werkwijze van overheidsbureaucratieën; de overheid wordt een 'normale' professionele organisatie. Daarin tellen niet meer de formele procedures en hiërarchie van de organisatie, maar de individuele kwaliteiten van de werknemer als professional. Dit is te illustreren met de onderstaande tabel, waarin de kenmerken van de ideaaltypische bureaucratische organisatie zijn afgezet tegen de kenmerken van de ideaaltypische professionele organisatie.

¹ O.a. ROP (2006), *Naar een krachtig publiek werkgeverschap. Arbeidsmarktknelpunten overheid en onderwijs*, Den Haag. SER (2006), *Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector*, Den Haag.

Tabel 3.1 Ideaaltypische kenmerken bureaucratistische versus professionele organisatie

<i>Bureaucratische organisatie</i>	<i>Professionele organisatie</i>
Centralisatie: structuur die sterk is gericht op bureaucratistische beheersing en controle	Decentralisatie: structuur die sterk gericht is op professionele autonomie en vrijheid
Cultuur waarin regels, richtlijnen en procedures belangrijk zijn	Cultuur waarin formele positie en hiërarchie niet zo belangrijk zijn
Coördinatie door standaardisatie van werkprocessen	Coördinatie door standaardisatie van kennis en vaardigheden
Gezag berustend op status, positie en hiërarchie: wie de baas is, mag het zeggen	Gezag berustend op prestaties en vaktechnische deskundigheid: wie het weet, mag het zeggen
Loyaliteit aan de top	Loyaliteit aan de professie

Bron: Bovens, M.A.P. e.a (2001), Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn

Kijkend naar de kenmerken van deze twee organisatietypen, spreken toekomstige ambtenaren verwachtingen uit die eerder zijn waar te maken door een professionele organisatie dan door een bureaucratistische organisatie. Sommige jonge ambtenaren ontdekken dit nu al. Ze dachten bij wijze van spreken voor de samenleving te gaan werken, maar ontdekken dat ze in de eerste plaats voor de minister werken.

In de gesprekken zijn praktische voorbeelden gegeven van hoe deze uitdaging is aan te pakken. Velen noemen dat er meer met afwijkende ideeën gedaan kan worden. Dat vereist een andere houding van het management, maar ook nieuwe structuren. Bijvoorbeeld meer projectmatig werken, met gemengde groepen ambtenaren die vrij zijn om frisse ideeën te bedenken voor bestaande problemen.

3. Toekomstige ambtenaren willen werken voor een zelfverzekerde overheid

Een grote gemene deler in de gesprekken met (potentiële) ambtenaren is dat ze trots zijn voor de publieke zaak te (gaan) werken. Public Sector Motivation leek bij nagenoeg alle ambtenaren aanwezig. Toekomstige ambtenaren verbinden PSM echter niet aan de unieke status van het ambtenaarschap of de overheidsorganisatie. PSM halen zij uit het op pragmatische wijze boeken van resultaten voor de samenleving, uit 'publiek ondernemerschap'.

Van de overheid verwachten toekomstige ambtenaren dat deze wat zelfverzekerder mag uitstralen waar zij voor staat en wat de relevantie is van werken voor de publieke zaak. Dit kan volgens hen door duidelijker te wijzen op de maatschappelijke relevantie en successen van overheidsbeleid.

4. Diversificatie leidt tot tegenstrijdige wensen

Met de instroom van nieuwe ambtenaren komen andere eigenschappen en behoeften bovendien. Er blijft echter een groep ambtenaren die niet meegaan in deze ontwikkelingen. Hieronder vallen bijvoorbeeld 'zekerheidszoekende' ambtenaren. Deze ambtenaren vinden het ook in de toekomst prettig om een leven lang gepassioneerd met één thema bezig te zijn, om volgens de procedures te werken en op een formele wijze te communiceren met burgers. De overheid dient, inspelend op diversificatie, zowel dit type als andere typen ambtenaren aan zich te binden.

Literatuur

- Blauw Research (2007), *Zelfverwezenlijking op de arbeidsmarkt. Onderzoek naar de aantrekkingskracht van de overheid als werkgever en de rol van arbeidsvoorwaarden als stuurmiddel*, Rotterdam
- Bovens, M.A.P. e.a (2001), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn
- Buur, J.P.A., M.G.J. van Wessel en C.M.J. van Woerkom (2006), *Frisse blikken. Een onderzoek naar de frisse blik van nieuwkomers bij de Rijksoverheid*, Wageningen.
- Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers (2006), *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag.
- Ende, M. van der, P. Koot, R. van der Aa en Mw. M. Arents (2006), *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*, ECORYS, Rotterdam
- Ministerie van BZK (2001), *De arbeidsmarkt in de collectieve sector, investeren in mensen en kwaliteit*, Den Haag
- Ministerie van BZK (2007), *Kerngegevens overheidspersoneel*, Den Haag
- Ministerie van BZK (2007), *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2006*, Den Haag
- Ministerie van BZK (2007), *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008*, Den Haag
- Raad voor Werk en Inkomen (2004), *Vergrijzing en vervanging. Een analyse van de gevolgen van het uitstromen van de babyboomgeneratie voor de arbeidsmarkt*, Den Haag
- Research voor Beleid (2006), *Op maat gesneden. De preferenties van werknemers voor toekomstige arbeidsvoorwaarden*, Leiden
- ROP (2006), *Naar een krachtig publiek werkgeverschap. Arbeidsmarktknelpunten overheid en onderwijs*, Den Haag
- SER (2006), *Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector*, Den Haag
- Steijn, A.J., (2006), *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*, oratie, Rotterdam.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 071 322 22 22
fax: 071 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl