



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

& Publicaties Artikelen

Werken in en aan overheidsorganisaties 2017

Maatschappelijke uitdagingen

Performance

heid overheidsorganisaties

Informeel leren

Succesvolle teams

Veranderen

zame inzetbaarheid

Inzichten

Mobiliteit

fficiënt arbeidsmarktbeleid

Ontwikkelingen

-beleid

Verbeteren

Trends

ktiviteit

Vertrouwen

Succesvolle teams

happelijke uitdagingen

Zorgvuldig bestuur

Inleiding

Op 2 november 2017 vond het eerste WERKcongres plaats, een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tijdens dit congres zijn de laatste inzichten gepresenteerd over werken in en aan overheidsorganisaties. De thema's organisatie, leiderschap, duurzame inzetbaarheid, integriteit en prestaties van overheidsorganisaties kwamen aan de orde. In veertien workshops zijn de resultaten gedeeld uit onderzoeken die het ministerie in de afgelopen jaren liet uitvoeren. Aan elke workshop is ook een artikel, soms twee, gekoppeld waarin de onderzoeksuitkomsten zijn beschreven. U kunt hier, in deze artikelen of publicaties, nalezen wat de sprekers aan de orde stelden.

Wilt u meer informatie? Kijk dan eens op kennisopenbaarbestuur.nl: de vindplaats van kennis, informatie en data die het ministerie op het gebied van het openbaar bestuur produceert en gebruikt. In sommige gevallen vindt u daar uitgebreidere artikelen, of aanvullende stukken. Heeft u vragen over de thema's of artikelen? Neem dan contact op via info@bzkwcongres.nl.

Inhoud

- 1** De arbeidsmarkt in het openbaar bestuur: verleden, heden, toekomst
Siwert de Groot en Sil Vrielink
Workshop: *Arbeidsmarkt openbaar bestuur: verleden, heden, toekomst* 7
- 2** De relatieve rol van loon in de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever
Arjan Heyma
Workshop: *Efficiënt arbeidsmarktbeleid?* 35
- 3** Selectie uit de poort
Frank Cörvers
Workshop: *Efficiënt arbeidsmarktbeleid?* 61
- 4** Mobiliteit en inzetbaarheid: noodzakelijk maar nog niet vanzelfsprekend
Lucien Vermeer en Jurgen Visser
Workshop: *Banen in beweging: paniek onnodig, urgentie noodzakelijk* 63
- 5** De Loopbaan-APK als startpunt voor meer mobiliteit binnen het openbaar bestuur
Ben Rogmans
Workshop: *Banen in beweging: paniek onnodig, urgentie noodzakelijk* 73
- 6** Leren op de werkplek: Wat weten we over informeel leren?
Inge Habermehl, Katalien Bollen en Mien Segers
Workshop: *Hoe kunnen we het werk gebruiken om te leren?* 95
- 7** Effectief leren en ontwikkelen in het openbaar bestuur
Deborah van den Berg, Marleen Kools en Jo Scheeren
Workshop: *Hoe kunnen we het werk gebruiken om te leren?* 99

8	<p>De invloed van de leidinggevende op de arbeidsbeleving en arbeidsmobiliteit van medewerkers in het openbaar bestuur Bram Steijn, Brenda Vermeeren en Jasmijn van Bruggen Workshop: <i>Wat leert onderzoek vanaf 2000 ons over de rol van leidinggevend en bij arbeidsbeleving en -mobiliteit?</i></p>	119
9	<p>Internationale vergelijking topinkomensbeleid in de (semi)publieke sector Paola Bruni en Caspar van den Berg</p>	137
10	<p>Dit kun je doen om overheidsorganisaties wendbaar te maken (en is dat eigenlijk wel nodig?) Jurgen Visser, Mark Nijssen, Brenda Vermeeren en Lucien Vermeer Workshop: <i>Hoe wendbaar zijn overheidsorganisaties?</i></p>	141
11	<p>Het ontwerp bepaalt de draaicirkel Jaap Uijlenbroek Workshop: <i>Hoe wendbaar zijn overheidsorganisaties?</i></p>	153
12	<p>Werken aan een moderne overheid Roel Bekker Workshop: <i>50 jaar verbetering rijksdienst: de highlights</i></p>	157
13	<p>Hoe aantrekkelijk is de sector Openbaar Bestuur & Veiligheid voor medewerkers? Guido Heezen Workshop: <i>De belangrijkste inzichten die medewerkers ons geven</i></p>	171
14	<p>Publieke waarde creëren Daniël van Geest en Peter Teesink Workshop: <i>Overheidsorganisatie van het jaar worden? Werken vanuit de bedoeling</i></p>	177
15	<p>Beleid en productiviteit van veiligheid en justitie in retrospectief Jos Blank en Alex van Heezik Workshop: <i>Good governance: de sleutel tot succesvolle prestaties</i></p>	183

- 16** De kwaliteit van het openbaar bestuur in 36 landen
Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer
Workshop: *Good governance: de sleutel tot succesvolle prestaties* 193
- 17** Ontwikkel succesvolle teams
Ben Kuipers
Workshop: *Hoe ontwikkel je succesvolle teams?* 199
- 18** Een agenda voor toekomstig integriteitsbeleid op de thema's informatisering en horizontalisering
Symone Peters-Van Rijn
Workshop: *Informatisering en horizontalisering: betekenis voor toekomstig integriteitsbeleid* 211
- 19** Publieke integriteit en vertrouwen in Europa
European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS),
Hertie School of Governance
Workshop: *Integriteit en vertrouwen: trends in Europa* 223

1

De arbeidsmarkt in het openbaar bestuur: verleden, heden, toekomst

Siwert de Groot en Sil Vrielink

Inleiding

De arbeidsmarkt in het openbaar bestuur zat de afgelopen jaren op slot. Als gevolg van de economische crisis moest de overheid flink bezuinigen. De werkgelegenheid voor ambtenaren nam hierdoor af, en bijgevolg ook de instroom van nieuwe medewerkers. Tegelijkertijd steeg de gemiddelde leeftijd sterk en was er sprake van een upgradering van de werkgelegenheid. In het vervolg van dit artikel gaan we nader in op deze trends en ontwikkelingen en presenteren we de uitkomsten van een nieuwe arbeidsmarktprognose van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De focus is daarbij gericht op het openbaar bestuur.

Naast gegevens uit het datawarehouse van BZK presenteren we in dit verhaal ook de uitkomsten van CBS-onderzoek naar de mobiliteit van ambtenaren. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens uit het Sociaal Statisch Bestand (SSB), om integraal beeld te krijgen van de in- en uitstroom van medewerkers bij de overheid. Daarbij is vooral gekeken naar de baan-baanmobiliteit en de instroom van pas afgestudeerden. Het grote voordeel van deze aanpak is dat we nu een veel scherper beeld hebben van de herkomst en bestemming van medewerkers. In het verleden waren we hiervoor altijd afhankelijk van enquêtegegevens, maar nu kunnen we ons baseren op feitenmateriaal. De betrouwbaarheid van de mobiliteitscijfers is daarmee veel groter. BZK is daarom voornemens om de komende jaren vaker onderzoek te doen op basis van de SSB. In dit artikel presenteren we de eerste bevindingen voor het openbaar bestuur¹.

Ontwikkeling van het personeelsbestand

De 14 arbeidsvoorwaardelijke overheidssectoren telden in 2016 gezamenlijk 775 duizend voltijdbanen (fte, figuur 1). Meer dan de helft van die voltijdbanen (398 duizend) bevindt zich in het onderwijs, een derde in het openbaar bestuur (257 duizend) en de rest in sectoren die zich met veiligheid bezighouden.²

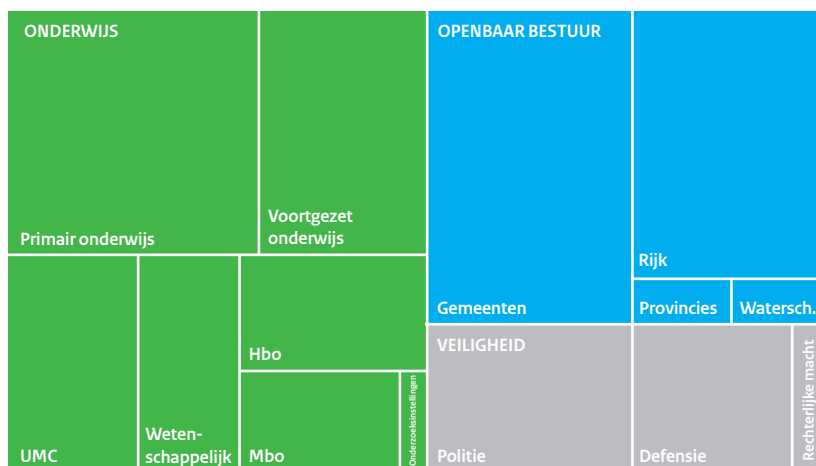
In dit artikel wordt de aandacht op het openbaar bestuur gericht, dat wil zeggen: op de sectoren Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Waar dat voor de interpretatie van de gegevens van waarde is, maken we de vergelijking met andere sectoren binnen maar ook buiten de overheid.

¹ In 2016 is door het CBS een project uitgevoerd, waarbij de 14 arbeidsvoorwaardelijke overheidssectoren zijn afgebakend. In dit artikel presenteren we de resultaten voor de vier sectoren in het openbaar bestuur (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen).

² Een organisatie wordt tot een arbeidsvoorwaardelijke overheidssector gerekend als de werkgever lid is van de werkgeversvereniging en dus meebesluit over de CAO. Trendvolgers, zoals ZBO's die onderdeel zijn van de rijksoverheid, worden dus niet tot de arbeidsvoorwaardelijke sector Rijk gerekend. Het onderwijs bestaat uit het primair en voortgezet onderwijs, mbo en hbo, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstellingen en de universitair medische centra. Veiligheid: politie, defensie en rechterlijke macht.

De Nederlandse economie is als gevolg van de financiële crisis in 2008 in een diepe recessie terechtgekomen en heeft heel lang nodig gehad om daaruit te geraken. De economie kromp, de werkgelegenheid nam af, de werkloosheid liep op en arbeidsmarkt was zeer ruim. Pas in de tweede helft van 2014 was het bruto binnenlands product weer op het niveau van begin 2008 beland.

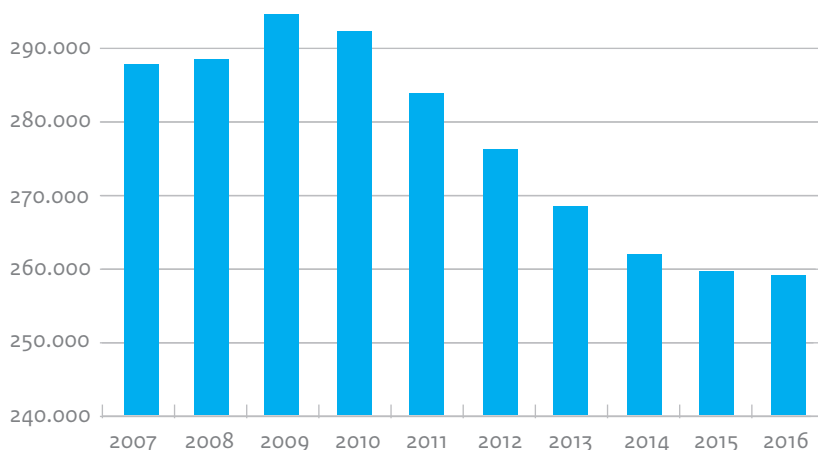
Figuur 1: Arbeidsvoorwaardelijke overheid op basis van fte (2016)



Bron: BZK (2017), www.kennisopenbaarbestuur.nl

In de marktsector volgt de ontwikkeling van de werkgelegenheid met meer of minder vertraging de loop van de conjunctuur. De omvang van het personeelsbestand in het openbaar bestuur is vooral het gevolg van politieke besluitvorming. In reactie op de economische crisis, hebben achtereenvolgende kabinetten ingrijpende bezuinigingen doorgevoerd, ook op het overheidsperoneel. Als gevolg van die bezuinigingen en taakstellingen is de werkgelegenheid in het openbaar bestuur in de afgelopen jaren dan ook sterk afgenomen, van 290 duizend fte in 2010 naar 259 duizend in 2016. In Tabel 1 (bijlage) zijn de gegevens voor de onderliggende sectoren opgenomen. Daaruit blijkt dat de grootste absolute afname bij de gemeenten plaatsvond, relatief gesproken daalde de werkgelegenheid bij de provincies het meest.

Figuur 2: Personeelsomvang in het openbaar bestuur, fte (2007 - 2016)



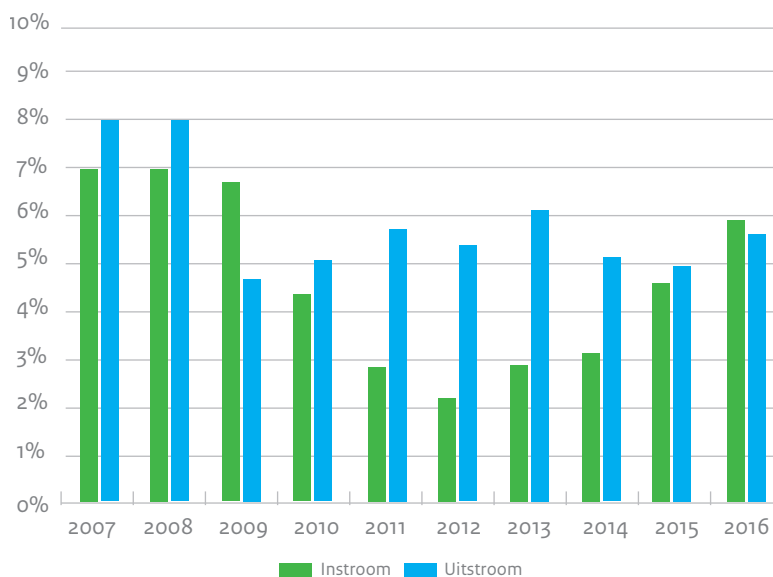
Bron: BZK (2017), www.kennisopenbaarbestuur.nl

Voor de ontwikkeling van de omvang van het openbaar bestuur zijn twee typen overheidsorganisaties relevant die weliswaar niet tot de arbeidsvoorwaardelijke overheid behoren, maar die wel overheidstaken uitvoeren: zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en de gemeenschappelijke regelingen. In Tabel 1 is ook de ontwikkeling van de voltijdbanen bij deze instellingen opgenomen. De ZBO's zijn, net als het Rijk waar ze onder ressorteren, in de afgelopen jaren licht gekrompen. De gemeenschappelijke regelingen daarentegen vertonen een substantiële groei: van 24 duizend fte in 2010 naar 36 duizend in 2016. In de BZK-nota *De Staat van het Bestuur* (2016, p.87) wordt geconstateerd dat deze gemeentelijke samenwerkingsverbanden in de afgelopen jaren een enorme vlucht hebben genomen: één op de zeven gemeenten heeft haar ambtelijke organisatie samengevoegd met die van een of meer buurgemeenten. Dit betreft niet alleen vrijwillige samenwerking maar ook (verplichte) in bijvoorbeeld veiligheidsregio's. In 2013 werd meer dan 16% van de totale gemeentelijke uitgaven besteed in een samenwerkingsverband. Daarnaast moet met betrekking tot de omvang van de gemeenten nog opgemerkt worden dat het takenpakket van de gemeenten in de afgelopen jaren als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein (participatie, jeugdzorg, WMO) is toegenomen.

Het beeld van krimp in het openbaar bestuur die met een zekere vertraging optreedt, wordt bevestigd door de in- en uitstroomcijfers (Figuur 3). Met name in de jaren rond 2012 werden opengevallen arbeidsplaatsen als gevolg van bezuinigingen en reorganisaties bijna niet meer opgevuld. In sommige organisaties was er zelfs sprake van een vacaturestop. Op het laagste punt (2012) was de instroom in het openbaar bestuur nog maar iets meer dan 2 procent van het werknemersbestand, daar waar de instroom voor de economische crisis tegen de 7 procent bedroeg. In recente jaren, met name in 2015 en 2016, is een toename van de instroom zichtbaar (tot bijna 6 procent in 2016). De uitstroom stond minder onder

invloed van de conjunctuur en zakte in dezelfde periode dus minder in. De leeftijdsgebonden uitstroom naar pensioen vond wel plaats, de uitstroom naar een andere baan verminderde. Vanaf 2009 vertrok jaarlijks ongeveer 5 à 6 procent van de werknemers. Per saldo kromp het openbaar bestuur daardoor als gevolg van instroom en uitstroom.

Figuur 3: In- en uitstroom openbaar bestuur, personen (2007-2016)



Bron: BZK (2017), www.kennisopenbaarbestuur.nl

De beschreven ontwikkeling van in- en uitstroom in de afgelopen jaren heeft vanzelfsprekend gevolgen gehad voor de samenstelling van het personeelsbestand. Mede als gevolg van de geringe instroom in recente jaren - in het algemeen is de instroom immers jonger dan het zittend personeel - is de gemiddelde leeftijd in de afgelopen jaren sterk gestegen: van gemiddeld 44 jaar in 2007 naar gemiddeld 48 jaar in 2016. De gestegen gemiddelde leeftijd is ook een gevolg van het beleid gericht op langer doorwerken. Dat betreft zowel maatregelen binnen organisaties, sectoraal beleid zoals afschaffing van vervroegde uittredingsregelingen als kabinetsbeleid zoals de verhoging van de AOW-leeftijd. Verderop in dit paper wordt dieper op de leeftijdsopbouw van het personeel in het openbaar bestuur ingegaan, onder meer op de verwachtingen rond de toekomstige ontwikkeling van de gemiddelde leeftijd.

Een aantal andere langjarige trends in het openbaar bestuur heeft zich ook in de afgelopen jaren voorgedaan: het aandeel vrouwen is verder toegenomen, inmiddels is bijna de helft van het aantal werkzame personen in het openbaar bestuur vrouw. Het aantal werkzamen in deeltijd nam in de afgelopen 10 jaar licht toe.

Het aandeel van werknemers met een niet-westerse migratie-achtergrond en dat van vrouwen in hogere functies is in het openbaar bestuur in de afgelopen jaren eveneens trendmatig toegenomen. Het aantal werknemers met een niet-westerse migratie-achtergrond steeg tussen 2011 en 2016 van 8 naar 9,1 procent, met name als gevolg van een stijging bij het Rijk en de gemeenten. Het aandeel vrouwen in een hogere functie nam in diezelfde periode in het openbaar bestuur toe van 28,1 tot 33,1 procent.

Een andere langjarige trend - de groei van de flexibele schil om organisaties - is in de gebruikte getallen in dit paper niet te onderkennen omdat het hier om werknemers gaat. De flexibele schil bestaat, afhankelijk van de definitie, vooral uit personeel dat niet in dienst is maar via uitzendbureaus of als zelfstandige wordt ingehuurd. Uit een vergelijking tussen de verschillende sectoren van de Nederlandse economie blijkt dat het openbaar bestuur in Nederland in 2015 verhoudingsgewijs de kleinste flexibele schil heeft van niet meer dan 12 procent van het type banen. In de zakelijke dienstverlening is dat aandeel wel driemaal zo hoog. Tegelijkertijd wordt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk en de Personeelsmonitor Gemeenten geconstateerd dat de kosten voor de inhuur van externen in 2016 opnieuw zijn toegenomen.³

Er doet zich in de afgelopen jaren ook een zekere upgradering van de werkgelegenheid voor. Dat wil zeggen dat functies op een lager niveau verdwijnen of opgeheven worden waarvoor functies op een hoger niveau terugkomen. Een goede, tussen de sectoren vergelijkbare maat voor het niveau van functies in het openbaar bestuur ontbreekt. In Figuur 4 wordt daarom, als een benadering van het functieniveau, de ontwikkeling van het aantal personen per salariscategorie weergegeven. De gegevens hebben betrekking op het pensioengevend maandinkomen, omgerekend naar voltijdbanen en gecorrigeerd voor het effect van de contractloontwikkeling in de periode 2006 - 2016.⁴

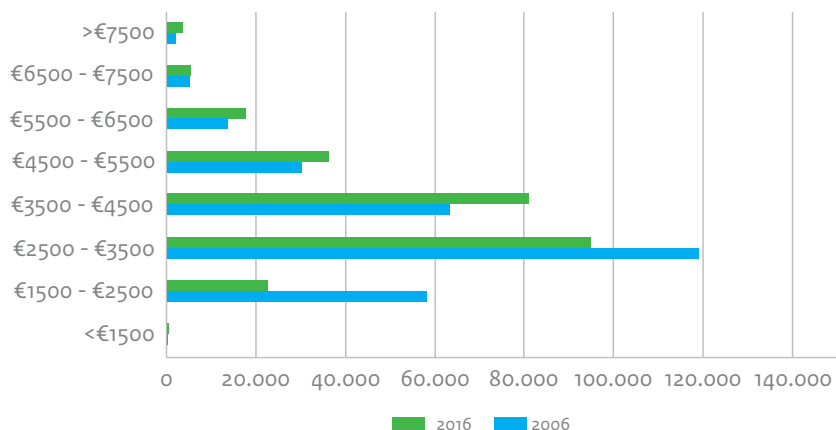
Uit Figuur 4 blijkt duidelijk dat in een periode van 10 jaar, het aantal functies op het hogere (salaris)niveau duidelijk is gestegen ten koste van het aantal functies op een lager (salaris) niveau. Het aantal fte in de categorieën tot €3.500 is in 10 jaar tijd afgenomen. In de salariscategorieën daarboven, is het aantal fte in dezelfde periode juist toegenomen.

In recente jaren zijn er op sector- en organisatieniveau wel initiatieven geweest gericht op het creëren van werkgelegenheid in de lagere loonschalen. Dat betreft bijvoorbeeld het in dienst nemen van arbeidsbeperkten. Bij het Rijk worden sinds begin 2016 ook schoonmakers weer in dienst genomen, waarbij het streven is hun aantal tot ongeveer 2.000 te laten groeien (in 2020).

³ De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt, CPB-achtergronddocument, Den Haag (november 2016); Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2016, BZK (2017); Personeelsmonitor Gemeenten 2016, A&O fonds Gemeenten, Den Haag (2017).

⁴ De getallen in Figuur 4 betreffen dus euro's uit 2016.

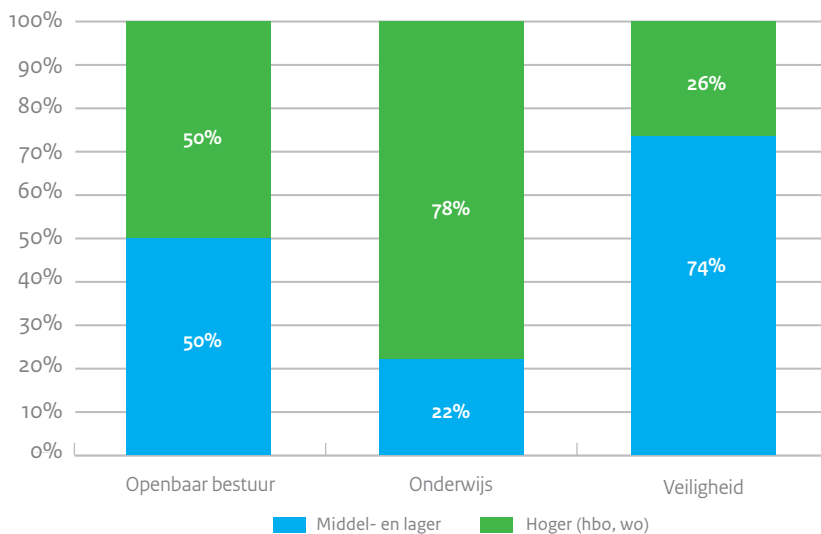
Figuur 4: Aantal fte per salariscategorie (2006, 2016)



Bron: BZK (2017), Datawarehouse BZK.

Het beeld van een relatief hoogwaardige werkgelegenheidsstructuur wordt bevestigd in Figuur 5: in het openbaar bestuur is de helft van de werkzamen minimaal op hbo-niveau geschoold. Het aandeel lager opgeleiden in het openbaar bestuur lag eind 2015 op ongeveer 10 procent. De instroomcijfers in het openbaar bestuur laten die voortgaande upgrading ook zien: 58 procent van de instromers vanuit een andere baan had in 2015 een opleiding op hbo of universitair niveau.

Figuur 5: Werkzamen bij de overheid naar opleidingsniveau (2015)



Bron: CBS (2017).

In het onderwijs is het aandeel hoger opgeleiden nog groter dan in het openbaar bestuur, daar is bijna 80 procent van de medewerkers op hbo- en wo-niveau geschoold. Het taakveld veiligheid heeft een ander profiel, daar heeft bijna twee derde van de medewerkers een opleiding op middelbaar niveau. Binnen het openbaar bestuur bestaan er overigens ook variaties: bij Rijk en provincies is meer dan de helft van de medewerkers hoogopgeleid. Bij waterschappen en gemeenten is het aandeel middelbaar opgeleiden beduidend groter, omdat er in deze sectoren meer uitvoerend werk wordt gedaan.

Resumerend is tot nog toe inzichtelijk gemaakt dat de instroom van nieuw personeel onder invloed van bezuinigingen, reorganisaties en vacaturestops een aantal jaren laag tot zeer laag is geweest. Als gevolg hiervan is de omvang van de het openbaar bestuur substantieel afgenomen, maar ook de samenstelling is veranderd. Belangrijkste element hierin is de sterke veroudering van het personeelsbestand, terwijl er tegelijkertijd sprake is geweest van (verdere) upgradering, dat wil zeggen: meer functies op een hoog niveau. Om nieuw personeel te werven, om uitstromend personeel te vervangen en nieuwe arbeidsplaatsen te vervullen, doen werkgevers in het openbaar bestuur dus in sterke mate een beroep op het segment van de hoogopgeleiden. Dit is een deel van de arbeidsmarkt waar in het verleden bij een aantrekkende economische groei het eerst krapteproblemen ontstonden. De economische vooruitzichten voor 2017 en 2018 zijn relatief gunstig.⁵ De vraag voor de nabije toekomst is dus in hoeverre het openbaar bestuur erin zal slagen om aan de wervingsbehoefte te voldoen. Om daar meer zicht op te krijgen, wordt in de volgende paragraaf eerst gekeken naar kwalitatieve kenmerken van mobiel personeel, zoals de vraag waar instromers vandaan komen en waar uitstromers naartoe gaan.

Herkomst, bestemming en opleiding

Veel van de tot nog toe gepresenteerde cijfers zijn door BZK zelf verzameld en geproduceerd op basis van data van onder meer het ABP en UWV. In de inleiding van dit paper is de samenwerking tussen BZK en CBS beschreven om data uit het Sociaal Statisch Bestand volgens de arbeidsvoorwaardelijke sectorindeling van BZK te ontsluiten. Dit project heeft na een pilot⁶, geleid tot de voor dit artikel gebruikte set aan gegevens over de mobiliteit en structuur van de werkgelegenheid bij de overheid in 2015. Deze gegevens worden via de website van het CBS gepubliceerd⁷.

Tot nog toe ontbrak het aan een betrouwbare bron van informatie over de herkomst van instromers in het openbaar bestuur en de bestemming van uitstromers.⁸ De bovenvermelde

⁵ UWV (2017) *Arbeidsmarktprognose 2017-2018*, Den Haag.

⁶ Afbakening arbeidsvoorwaardelijke overheid – een verkenning, CBS (2016).

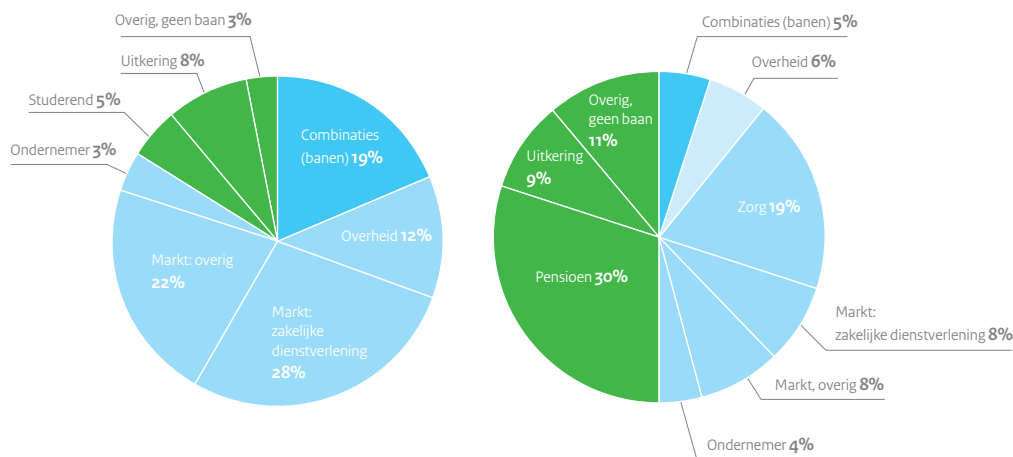
⁷ Zie: www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/44/personeelskenmerken-arbeidsvoorwaardelijke-overheid

⁸ In- en uitstroom zijn door het CBS bepaald op basis van personeelsgegevens van eind 2014 en eind 2015. Instromers: werkten in 2015 wel en in 2014 niet binnen dezelfde sector van het openbaar bestuur. Voor uitstromers geldt het omgekeerde. Mobiliteit binnen de sector is niet meegenomen. In de technische toelichting van het CBS wordt deze afbakening in meer detail beschreven (zie voorgaande voetnoot).

CBS-gegevens voorzien in die lacune. In Figuur 6 is links te zien dat van de ruim 13 duizend instromers in het openbaar bestuur maar een klein deel niet werkzaam was voordat ze instroomden (studerend, uitkering, overig geen baan). Meer dan de helft van de instromers kwam uit de marktsector, met name uit de zakelijke dienstverlening. Slechts zo'n 12 procent van de instromers in het openbaar bestuur was al werkzaam bij de arbeidsvoorwaardelijke overheid (dus inclusief onderwijs en veiligheid). Combinatiebanen betreffen personen die meer dan één baan hebben dan wel een baan in loondienst met zelfstandig ondernemerschap combineren, waardoor ze niet eenvoudig tot één sector gerekend kunnen worden.

Voor de uitstromers, ruim 16 duizend personen die in 2015 uit het openbaar bestuur vertrokken (rechts in Figuur 6), geldt dat de helft richting inactiviteit stroomde, grotendeels richting pensioen (30 procent). Ook onder uitstromers is de mobiliteit binnen de arbeidsvoorwaardelijke overheid (6 procent) zeer beperkt in vergelijking met de uitstroom in de richting van de markt en de zorg (38 procent gezamenlijk). Binnen het openbaar bestuur is de uitwisseling met de markt het sterkst bij de gemeenten: 58 procent van de instroom en 42 procent van de uitstroom betreft deze stroom.

Figuur 6: Herkomst van instromers en bestemming van uitstromers, 2015 (personen)

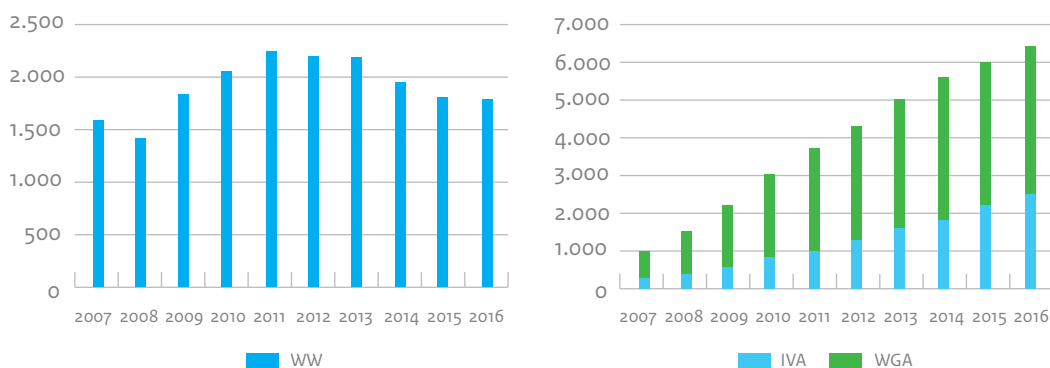


Bron: CBS (2017).

Een deel van de uitstroom richting inactiviteit betreft werknemers die een uitkering ontvangen, in het kader van de werkloosheidswet of vanwege arbeidsongeschiktheid. In Figuur 7 wordt de ontwikkeling van deze uitkeringen weergegeven. Het aantal (voormalig) werknemers met een werkloosheidsuitkering (WW) liep aan het begin van de crisis behoorlijk op en is in de periode daarna (2011-2016) duidelijk afgenomen. De totale populatie van de WW in het openbaar bestuur betrof in 2016 ruim 1.750 personen, in 2011 waren dat nog bijna 2.250 personen.

De wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) laat een constante stijging zien: het aantal volledig (IVA) en gedeeltelijk (WGA) arbeidsongeschikten nam toe van 1.000 personen in 2007 tot bijna 6.500 personen in 2016. Let wel, de WIA is een nieuwe regeling die pas in 2006 van kracht werd, dit verklaart de constante toename sinds 2007. De nieuwe instroom is sinds 2010 vrijwel stabiel. Naast de populatie in de IVA en de WGA is er ook nog een aanzienlijk contingent WAO'ers. Sinds 2006 stromen er in deze regeling geen nieuwe arbeidsongeschikten meer in. De zittende populatie neemt daardoor sterk af, maar is nog altijd aanzienlijk. In 2007 waren er bijna 25 duizend WAO'ers; in 2016 waren daar nog ruim 10 duizend personen van over (zie Tabel 4 in de bijlage voor alle bijbehorende getallen).

Figuur 7: Werkloosheid en arbeidsongeschiktheid (2007-2016)



Bron: UWV, bewerking BZK. www.kennisopenbaarbestuur.nl

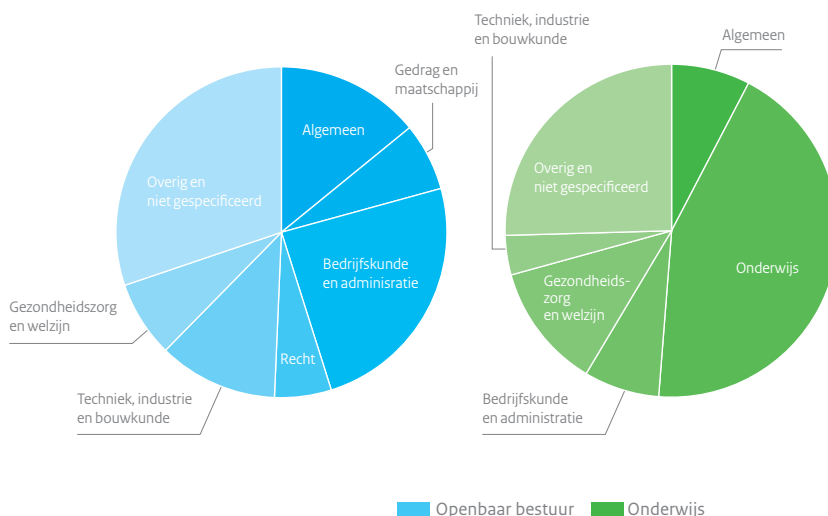
Eerder werd in Figuur 5 inzichtelijk gemaakt dat de werkwzamen in het openbaar bestuur veelal hoog opgeleid zijn. De werknemers in het openbaar bestuur zijn bovendien vaak algemeen opgeleid. Dat wil zeggen ze hebben opleidingen gevolgd die niet tot een specifiek of specialistisch beroep opleiden maar meer generieke kwalificaties met zich meebrengen. In Figuur 8 (links) zijn dat de opleidingsrichtingen die onder de noemer algemeen, gedrag en maatschappij, bedrijfskunde en administratie vallen. In de bijlage zijn deze opleidingsrichtingen (Tabel 2) in meer detail opgenomen. De enige specifieke opleidingsrichting waarbinnen het openbaar bestuur een substantieel aantal werknemers kent, is Rechten: in 2015 werkten er bijna 16 duizend juristen in het openbaar bestuur.

Ter vergelijking van de situatie in het openbaar bestuur is in dezelfde figuur (rechts) ook het profiel van de sector onderwijs opgenomen. Duidelijk zichtbaar is het verschil met het openbaar bestuur. De onderwijsarbeidsmarkt is in veel hogere mate een gesloten arbeidsmarkt. Om tot het primair en het voortgezet onderwijs toe te treden (de grootste sectoren in het onderwijs) is voor onderwijsgeevenden een lerarenopleiding vereist. Bijna de helft van de werkwzamen in de brede onderwijssector, heeft daarom een dergelijke onderwijsopleiding (rechts in de figuur).

Het bovenstaande beeld wordt bevestigd door de instroomcijfers voor de lichte die in het jaar 2013/2014 afstudeerde op hbo- en wo-niveau (Tabel 3, bijlage). Van de ruim 75 duizend afstudeerders die eind 2015 een baan had, is ruim 3 procent in het openbaar bestuur terechtgekomen. Van de afstudeerders met Rechten als opleidingsrichting was bijna 12 procent in het openbaar bestuur werkzaam, en van degenen met een *bèta technische* opleiding ongeveer 2 procent⁹. En opnieuw de vergelijking met het onderwijs makend: van alle gediplomeerden uit 2013/2014 die eind 2015 een baan had, was 15 procent in het onderwijs werkzaam. Van de afstudeerders in de onderwijsrichting was dat bijna 70 procent¹⁰.

Bij deze getallen over de opleidingsrichting hoort wel de nuancering dat men lang niet altijd werk doet dat direct aansluit bij de opleidingsrichting. Direct na de opleiding of vaker nog in de loop van het werkzame leven zal men door de omstandigheden gedwongen of uit eigen keuze, werk in een andere richting aanvaarden. De mate waarin dit gebeurt, is afhankelijk van functie en opleidingsrichting: voor een leraarsfunctie is een specifieke opleiding vereist. Op dezelfde manier zal een juridische functie bij een ministerie vrijwel altijd door een jurist bezet worden. Maar in IT-functies zijn veel vaker mensen actief die oorspronkelijk een opleiding in een andere richting gevolgd hebben. In het openbaar bestuur zijn 4.880 mensen werkzaam met een informatica-opleiding (Tabel 2), aangenomen mag worden dat het aantal medewerkers in een IT-functie hoger is.

Figuur 8: Werkzame personen naar opleidingsrichting, openbaar bestuur en onderwijs (2015)



Bron: CBS (2017).

⁹ Dit geldt voor alle bèta opleidingen; d.w.z. Wiskunde en Natuurwetenschappen, Informatica, en Techniek, Industrie en Bouwkunde.

¹⁰ Van de bèta technici gaat circa 13 procent in het onderwijs aan de slag. Dit betreft vooral afgestudeerden Wis- en Natuurwetenschappen.

Op basis van de nieuw beschikbaar gekomen CBS-gegevens kunnen nog veel meer kenmerken van de in- en uitstromers in kaart worden gebracht, vaak ook te onderscheiden naar de herkomst en bestemming van de stromen. In dit artikel ontbreekt de ruimte om daar echt op in te gaan, maar in het kort kan het volgende nog vermeld worden: in 2015 kreeg meer dan de helft van de instromers (baan-baanmobiliteit) in het openbaar bestuur direct een aanstelling voor onbepaalde tijd, de gemiddelde leeftijd van deze instromers was 40 jaar en de gemiddelde duur van het vorige dienstverband was ongeveer 3 jaar.

Van het grootste deel van de personen die in het studiejaar 2013/2014 afstudeerden, is het gemiddelde cijfer op de eindlijst van het voortgezet onderwijs bekend.¹¹ Voor hbo-studenten geldt dat er geen noemenswaardig verschil bestaat tussen het gemiddelde eindcijfer van afgestudeerden die eind 2015 bij de overheid werkzaam waren en afgestudeerden die elders werkten. Bij de wo-studenten scoorden de afstudeerders die bij de overheid terechtkwamen echter gemiddeld 0,3 punt hoger op hun eindexamen dan afstudeerders die in de marktsector terechtkwamen (7,3 versus 7.0 op de eindlijsten).

Samenvattend is in deze paragraaf duidelijk geworden dat de mobiliteit tussen sectoren binnen het openbaar bestuur beperkt is. Veel van de baan-baanmobiliteit in het openbaar bestuur betreft werknemers die uit de markt afkomstig zijn, in het bijzonder uit de zakelijke dienstverlening. Voor de vertrekkende werknemers geldt hetzelfde: uitstromers vertrekken maar heel zelden naar een baan in een andere sector binnen het openbaar bestuur, veel vaker vertrekken ze naar de markt en de zorg. De arbeidsmarkt van het openbaar bestuur is daarnaast vooral open, kent weinig specifieke opleidingsrichtingen. Bij de werving van nieuw personeel vist het openbaar bestuur dus gedeeltelijk in dezelfde vijver als de marktsector, in het bijzonder de zakelijke dienstverlening. En vanuit het werknemersperspectief geformuleerd: het gemiddeld genomen hoog en algemeen opgeleide zittende personeel in het openbaar bestuur heeft dus ook mogelijkheden om in de marktsector aan de slag te gaan. Er zijn maar weinig opleidingsrichtingen waarin de overheid door de omvang van de vraag een dominante positie heeft bij het werven van nieuwe medewerkers. Voor het openbaar bestuur is dat het geval in de richting Rechten, in het onderwijs bij de lerarenopleidingen volgden.

De arbeidsmarkt: verleden, heden en toekomst

De arbeidsmarkt voor ambtenaren in het openbaar bestuur zat de afgelopen jaren op slot. Als gevolg van de economische crisis moest de overheid stevig bezuinigen. De werkgelegenheid in het openbaar bestuur nam daardoor af. Daarnaast viel de instroom sterk terug en steeg de gemiddelde leeftijd van ambtenaren.

Door het aantrekken van de economie staat de arbeidsmarkt er op dit moment een stuk beter voor. De nullijn voor ambtenaren is afgelopen jaar losgelaten en de instroom van

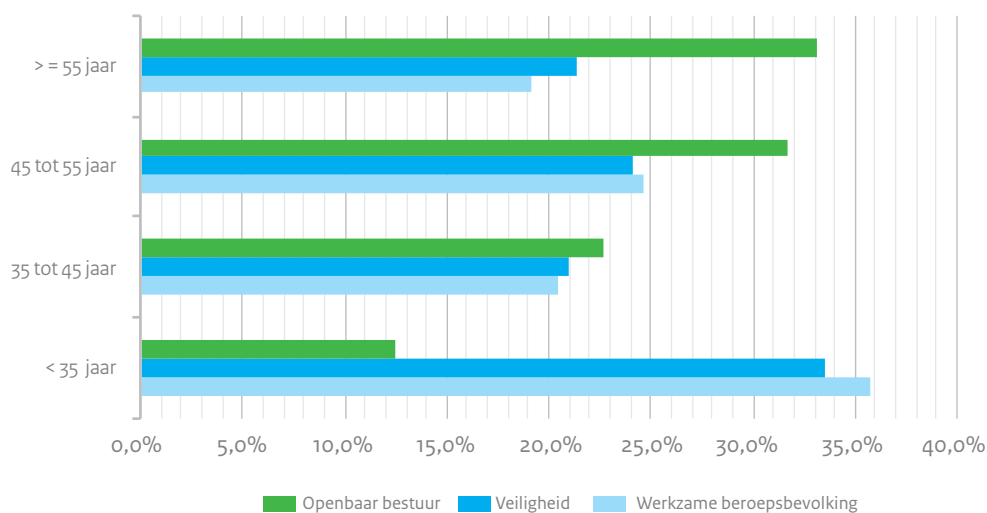
¹¹ Registratie van het gemiddelde eindcijfers vindt sinds 2006 plaats.

nieuwe medewerkers is in 2015 en 2016 sterk toegenomen. Door de verhoging van de AOW-leeftijd moeten ambtenaren echter steeds langer doorwerken. Het aandeel 55-plussers neemt daardoor de komende jaren, ook bij ongewijzigd beleid, verder toe. In het vervolg van deze paragraaf gaan we hier verder op in. We baseren ons daarbij op nieuwe prognoses van BZK.

Vergrijzing van het personeelsbestand

Het openbaar bestuur in Nederland is relatief sterk vergrijsd. Ongeveer een derde van het personeel is 55 jaar of ouder en nog eens 32 procent zit in de leeftijdsklasse van 45 tot 55 jaar. Het aandeel ouderen ligt hiermee een stuk hoger dan in de rest van de economie. Van alle werkzame personen in Nederland is ongeveer 19 procent 55 jaar of ouder en ongeveer een kwart 45 tot 55 jaar. Bij politie en defensie is de leeftijdsopbouw vergelijkbaar met het landelijke plaatje (zie Figuur 9). Het aandeel jongeren (tot 35) ligt daarbij substantieel hoger dan in het openbaar bestuur.

Figuur 9: Leeftijdsoopbouw openbaar bestuur en Nederland (in personen, 2016)



Bron: BZK, kennisopenbaarbestuur.nl CBS, statline.cbs.nl

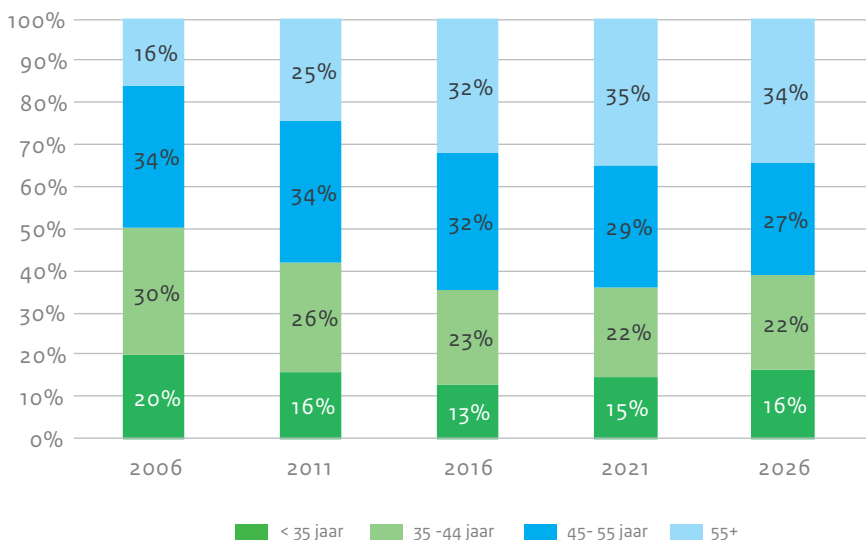
Uit cijfers van het ABP blijkt dat het personeel in het openbaar bestuur vooral de afgelopen 10 jaar sterk is vergrijsd (zie Figuur 10). Het aandeel 55-plussers nam in deze periode toe van 16 naar 32 procent en de gemiddelde leeftijd steeg van 44 naar 48 jaar. Tegelijkertijd daalde het aandeel 35-minners van 20 naar 13 procent en nam ook het aandeel medewerkers in de leeftijdsklasse van 35 tot 44 jaar af. Deze verschuiving is het gevolg van de afschaffing van vut en prepensioen, de verhoging van de AOW-leeftijd en de verminderde instroom van jonge medewerkers.

Door het kabinet Rutte-II is besloten tot een stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd. In het verleden was de AOW altijd verbonden aan de leeftijd van 65 jaar. Maar dat is verleden tijd. In 2015 is besloten om de AOW-leeftijd geleidelijk te verhogen, naar 66 jaar in 2018 en

67 jaar in 2021. Daarna vindt verdere verhoging van de AOW-leeftijd plaats bij stijging van de levensverwachting.

Door afschaffing van het prepensioen en de verhoging van de AOW-leeftijd is de gemiddelde uittreedleeftijd van ambtenaren de laatste jaren gestegen. In 2006 was de gemiddelde uittreedleeftijd ongeveer 60 jaar. In 2016 is dat gestegen tot bijna 64,2 jaar¹². Gemiddeld genomen stromen medewerkers dus 4 jaar later uit richting pensioen. Als gevolg van deze ontwikkeling is het aandeel 60-plussers de laatste jaren ook sterk gestegen. In 2006 was ongeveer 3 procent van het personeel 60 jaar of ouder en in 2016 bijna 15 procent. Dit betekent een stijging van zo'n 12 procentpunt.

Figuur 10: Ontwikkeling leeftijdsopbouw openbaar bestuur, 2006-2026 (in fte)



Bron: BZK (2017) Trends & Cijfers 2016; arbeidsmarktprognose 2016-2026.

Prognose personele bezetting

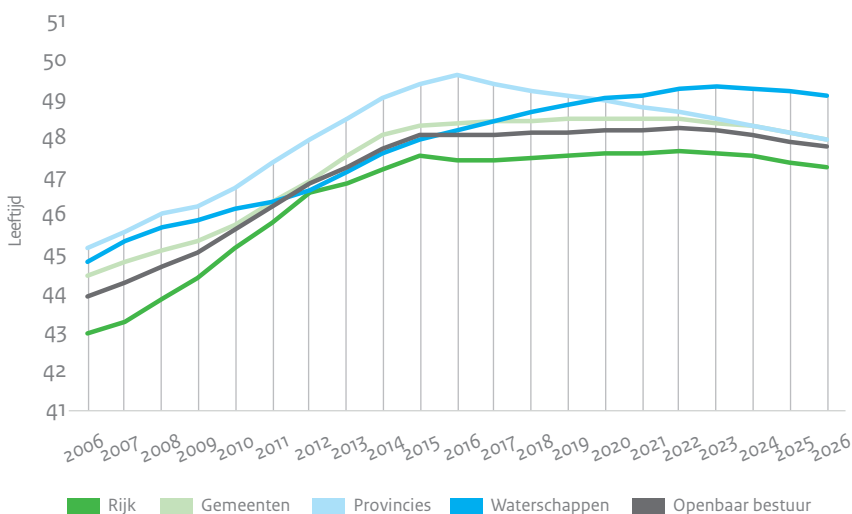
Om een indruk te krijgen van de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor ambtenaren, is door BZK een prognose gemaakt van de personele bezetting. Daarbij is gebruik gemaakt van een eenvoudig cohort-componenten model. De toekomstige in- en uitstroom is daarbij gebaseerd op mobiliteitsgegevens uit het verleden¹³. Hierbij is rekening gehouden met de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd (tot 2022). In het basisscenario is verder uitgegaan van staand beleid. Dit betekent dat er geen rekening is gehouden met eventuele nieuwe taakstellingen en ook geen rekening is gehouden met het (verder)

¹² Bron: BZK (2011) Kerngegevens Overheidspersoneel 2010, BZK (2017) Trends & Cijfers 2017.

¹³ De vervangingsvraag is gebaseerd op leeftijdsspecifieke uitstroompercentages. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen pensioenuitstroom en overige uitstroom.

aantrekken van de economie. Om inzicht te krijgen in de effecten hiervan is een aantal alternatieve scenario's doorgerekend. In het vervolg van dit artikel presenteren we de belangrijkste resultaten hiervan. Eerst behandelen we echter het basisscenario. De gemiddelde leeftijd van ambtenaren is de afgelopen 10 jaar in alle sectoren van het openbaar bestuur sterk gestegen (zie Figuur 11). Deze trend zet de komende jaren echter niet door. Bij ongewijzigd beleid neemt de gemiddelde leeftijd tot 2022 nog wel iets toe, maar daarna zakt die weer terug naar het huidige niveau. Vergeleken met de afgelopen jaren is het beeld vrij stabiel. Alleen bij de waterschappen loopt de gemiddelde leeftijd nog wat op. Bij het Rijk, de gemeenten en de provincies vlakt de groei de komende periode af.

Figuur 11: Ontwikkeling (gewogen) gemiddelde leeftijd in openbaar bestuur, 2006-2026 (in fte)



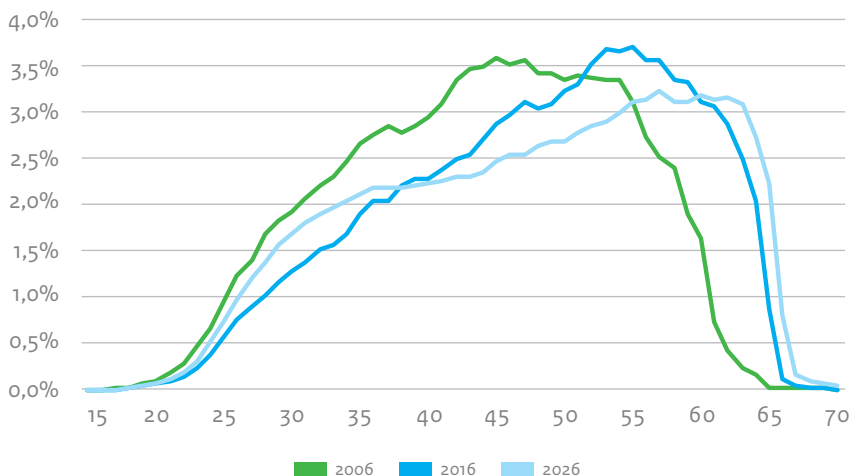
Bron: BZK (2017) Datawarehouse BZK; arbeidsmarktprognose 2016-2026.

Achter het vrij stabiele gemiddelde gaat echter een behoorlijke dynamiek schuil. Daarbij neemt zowel het aantal ouderen als het aantal jongeren toe, en daalt het aantal medewerkers in de leeftijdsklasse van 40 tot 60 jaar (zie Figuur 12). Het aandeel 60-plussers stijgt in de periode 2016-2026 met 4 procentpunt (van 14,6 naar 18,6%). Het gaat daarbij om een toename van circa 10.500 fte. Het aandeel jongeren (tot 35 jaar) stijgt in dezelfde periode van 12,7 naar 16,4 procent.

Deze verschuiving in de leeftijdsopbouw wordt vooral veroorzaakt door de veroudering van het zittend personeel en de instroom van jongeren. De grote groep ouderen die de komende 10 jaar met pensioen gaat, wordt daarbij vervangen door jonger personeel¹⁴. De gemiddelde leeftijd van instromers is circa 36 jaar (dat betreft alle instromers, dus zowel nieuwe medewerkers die uit een andere baan komen als degenen die net hun opleiding afgerond hebben).

¹⁴ Ongeveer drie kwart van de instromers is jonger dan 45 jaar.

Figuur 12: Basisscenario: leeftijdsopbouw openbaar bestuur in 2006, 2016 en 2026 (in fte)



Bron: BZK (2017) Datawarehouse BZK, arbeidsmarktprognose 2016-2026.

Alternatieve scenario's

In het basisscenario is, zoals gezegd, geen rekening gehouden met eventueel nieuwe (personele) taakstellingen en een verdere toename van de mobiliteit, als gevolg van economische groei. Ook is geen rekening gehouden met eventuele tekorten op de arbeidsmarkt. In het basisscenario is verondersteld dat de overheid de komende jaren in z'n vraag naar nieuw personeel kan voorzien. In tijden van laag conjunctuur is deze aanname realistisch, maar in een periode van hoog conjunctuur (als de economie sterk aantrekt) is dat niet meer zo vanzelfsprekend. In dat geval ontstaan mogelijk knelpunten op de arbeidsmarkt voor specifieke beroepen, zoals ICT'ers. In de doorrekeningen is hier echter geen rekening mee gehouden¹⁵.

Wel is een aantal alternatieve varianten doorgerekend, waarbij is gekeken naar het effect van een aantrekkende economie en het effect van additionele bezuinigingen c.q. taakstellingen. In het vervolg van deze paragraaf gaan we hier nader op in.

De arbeidsmarkt in het openbaar bestuur stond de afgelopen jaren in het teken van bezuinigingen, zo hebben we hiervoor gezien. Er was daardoor nauwelijks gelegenheid voor nieuwe instroom. En ook de baan-baanmobiliteit was beperkt. In het basisscenario wordt voor de komende jaren uitgegaan van een gemiddelde uitstroom van zo'n 5,5 procent per jaar. Vanaf 2022 neemt dit iets toe, als de babyboom met pensioen gaat. De pensioenuitstroom loopt daarbij op naar circa 3 procent in 2026 en de totale uitstroom naar ongeveer 6 procent.

¹⁵ De voornaamste reden hiervoor is dat informatie over het arbeidsaanbod per functiegroep ontbreekt.

Als de economie de komende jaren verder aantrekt, neemt de mobiliteit onder medewerkers naar verwachting toe. Om inzicht te krijgen in de gevolgen hiervan, is een alternatief scenario doorgerekend. Daarbij is verondersteld dat de niet-pensioengerelateerde uitstroom met 2 procentpunt stijgt en de totale formatie wat afneemt, vanwege bezuinigingen¹⁶. Als gevolg hiervan neemt de *vervangingsvraag* toe met circa 4.900 fte per jaar, en stijgt de instroom met ongeveer 3.650 fte. Vooral onder jongeren (tot 45 jaar) neemt de mobiliteit toe. De totale uitstroom stijgt in dit scenario met circa 4.900 fte per jaar. Ongeveer twee derde deel hiervan wordt veroorzaakt door de uitstroom van ‘jonge’ ambtenaren (tot 45 jaar). De instroom van jongeren (tot 45) neemt tegelijkertijd echter ook toe. In de komende 5 jaar stijgt de instroom van jonge ambtenaren met circa 2.700 fte per jaar. Het gaat hierbij voor een deel om medewerkers die instromen vanuit een andere overheidssector. Het grootste deel van de instroom zal echter uit de marktsector moeten komen. Het is daarom ook van belang dat het openbaar bestuur voldoende aantrekkelijk blijft om nieuwe medewerkers aan te trekken, en uitstroom van talentvolle jonge ambtenaren (zo veel mogelijk) wordt voorkomen. In het vervolg van dit artikel gaan we hier nader op in. Eerst schetsen we echter nog kort de (mogelijke) effecten van eventueel nieuwe taakstellingen.

In de meeste verkiezingsprogramma's zijn bezuinigingen op het overheidspersoneel opgenomen, maar het is op het moment van schrijven onduidelijk of dergelijke bezuinigingen in het nieuw regeerakkoord worden opgenomen. Door het CPB is in dit verband wel opgemerkt dat een taakstelling van 1,5% (per jaar) een absolute bovengrens is en dat dit zal leiden tot merkbaar kwaliteitsverlies en minder dienstverlening.

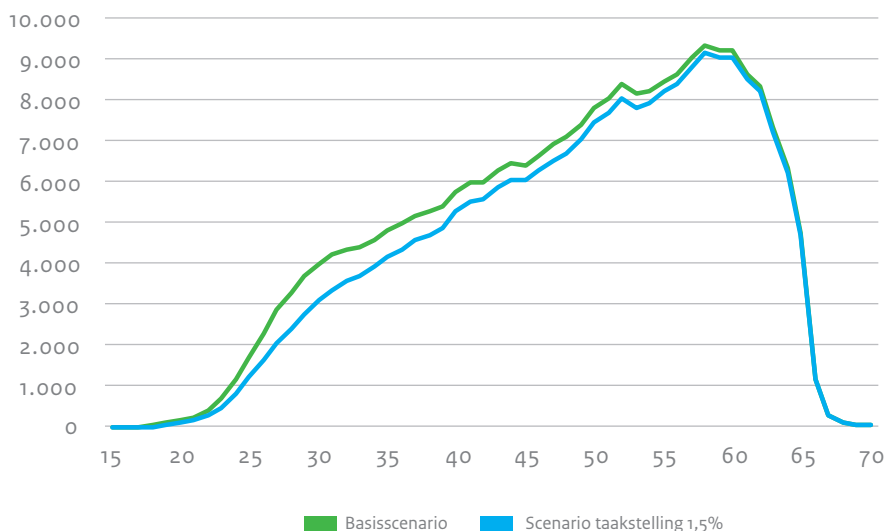
Uit de doorrekeningen blijkt dat een aanvullende taakstelling van 1,5% leidt tot minder instroom van jongeren en een verdere vergrijzing van het personeel. Het aandeel 60-plusers stijgt in dat geval van 14,6 procent nu, naar 20,9 procent in 2025. Dit is een toename van ruim 6 procentpunt. Het aandeel jongeren (tot 35) blijft in deze variant min of meer stabiel. Maar absoluut gezien, valt het aantal jongeren wel een stuk lager uit dan in het basisscenario¹⁷. Dit komt doordat de instroommogelijkheden in dit scenario een stuk kleiner zijn. De gemiddelde leeftijd neemt daardoor toe naar bijna 49 jaar (in 2026).

Figuur 13 toont het effect van een aanvullende taakstelling op de leeftijdsopbouw van ambtenaren (in 2021). Uit de figuur blijkt dat het arbeidsvolume over de hele linie daalt, maar vooral onder jongeren (tot 45 jaar). Het aandeel medewerkers jonger dan 45 ligt daardoor in 2021 circa 3 procent lager dan in het basisscenario, en het aandeel ouderen 3 procent hoger. Sectoraal zijn er op dit punt geen noemenswaardige verschillen.

¹⁶ In deze variant is uitgegaan van een beperkte personele taakstelling van 0,5%.

¹⁷ In het basisscenario neemt het arbeidsvolume van medewerkers in de leeftijd tot 35 jaar toe van 33.140 in 2016 naar 42.780 in 2026. In het alternatieve scenario neemt dit in dezelfde periode af, naar circa 30.000 fte. Dit komt neer op een verschil van bijna 13.000 fte in 2026.

Figuur 13: Leeftijdsofbouw openbaar bestuur in 2021; twee scenario's (in fte)



Bron: BZK (2017), *Arbeidsmarktprognose 2016-2026*.

Beleidsimplicaties

Op basis van de hiervoor gepresenteerde prognoses ontstaat een aardig beeld van de toekomstige trends en ontwikkelingen in het personeelsbestand. Daarbij vallen twee groepen op: de *ouderen* en de *jongeren*. Bij ongewijzigd beleid neemt het aandeel *60-plussers* de komende jaren toe naar circa 19 procent, en als het nieuwe kabinet besluit tot aanvullende taakstellingen loopt dit aandeel waarschijnlijk nog verder op. Dit betekent dat op termijn ongeveer één op de vijf medewerkers 60 jaar is of ouder.

De vergrijzing van het personeelsbestand kan zowel positieve als negatieve effecten met zich meebrengen. Aan de positieve kant staan bijvoorbeeld de grotere ervaring en de historische kennis over beleid en de organisatie die oudere werknemers met zich meebrengen. Daarnaast zijn ouderen over het algemeen zeer bevoegen over hun werk en gemotiveerd om een bijdrage te leveren aan de publieke zaak. Aan de andere kant neemt de inzetbaarheid van medewerkers af naar mate ze ouder worden en stijgt het risico op arbeidsongeschiktheid. Uit het personeelonderzoek van BZK blijkt dat oudere medewerkers minder flexibel zijn in hun werk dan jongeren, en minder vaak aan opleidingen of trainingen deelnemen (zie Tabel 5 in de bijlage). De (externe) inzetbaarheid neemt bovendien sterk af naarmate medewerkers ouder worden, en ook daalt de mobiliteitsgevoelheid (zie Tabel 7). 55-plussers anticiperen minder op veranderingen in hun loopbaan dan jongeren en veranderen ook minder vaak van functie en/of takenpakket (zie Tabel 6). De wendbaarheid van organisaties wordt hierdoor mogelijk negatief beïnvloed.

Hierbij moet overigens wel worden opgemerkt dat de arbeidstevredenheid onder ouderen vrij hoog is. Circa 85 procent van de 55-plussers is (zeer) tevreden met z'n baan en circa 67

procent is (zeer) tevreden met de organisatie waar men werkt. Er is dan ook misschien niet direct een reden om van baan te veranderen, ook al is dat vanuit organisatieperspectief wellicht gewenst. Om oudere medewerkers in beweging te houden, is het van belang dat zij zich blijven ontwikkelen tot aan hun pensioen en ook met hen daarover afspraken worden gemaakt. Het is daarbij de uitdaging om ouderen zo lang mogelijk in beweging te houden en niet te laten 'vastlopen'. Het gaat dan vooral om het stimuleren van oudere werknemers. Een deel van de 55-plussers is namelijk best geïnteresseerd in een andere functie, als die zou worden aangeboden (zie Tabel 6). Dit geldt in het bijzonder voor degenen in de leeftijd van 55-59 jaar. Bijna 39 procent hiervan is geïnteresseerd in een functie van vergelijkbaar of hoger niveau, als die wordt aangeboden. Onder de 60-plussers is 18 procent hierin geïnteresseerd.

In de praktijk wordt door leidinggevendenden nog wel eens verondersteld dat ouderen aan het eind van hun loopbaan de wens noch het vermogen hebben om een nieuwe impuls aan hun werk te geven. Ook leeft de gedachte dat het rendement van investeren in ouderen gering is. Een vergrijzende arbeidsorganisatie kan zich dit echter niet veroorloven. Een eerste noodzakelijke stap is daarom dat óók met ouderen wordt overlegd hoe zij hun verdere loopbaan het beste kunnen invullen. Uit eerder onderzoek van het Nidi is bekend dat dergelijk overleg niet erg gebruikelijk is.¹⁸ Het personeelonderzoek bevestigt dat (zie Tabel 5). Het aandeel medewerkers dat ontwikkelgesprekken heeft met z'n leidinggevende ligt onder ouderen significant lager dan onder jongeren. Met name op het terrein van het volgen van trainingen en opleidingen valt een wereld te winnen. Vanuit organisatieperspectief is het actualiseren en vernieuwen van kennis en vaardigheden van oudere medewerkers positief. Vanuit het medewerkersperspectief komt bovenop het actualiseren en vernieuwen van kennis en vaardigheden nog de grotere betrokkenheid die medewerkers ervaren als zij in staat gesteld worden om scholing te volgen. Er zijn ten opzichte van de oudere werknemers overigens geen generieke succesvolle oplossingen. Per medewerker moet bepaald worden welke activerende maatregelen mogelijk zijn en of bepaald ontsie maatregelen noodzakelijk zijn.

Naast de inzetbaarheid is ook de arbeidsongeschiktheid onder ouderen een punt van aandacht. Uit cijfers van het UWV blijkt dat 60-plussers meer risico lopen om arbeidsongeschikt te worden dan jongeren. Dit komt onder meer doordat de kans op hart- en vaatziekten stijgt¹⁹. Uit onderzoek van het CBS is bekend dat het ziekteverzuim onder oudere werknemers hoger ligt dan onder jongere. Dit komt vooral door een verschil in verzuimduur²⁰. De toename van het aandeel 60-plussers leidt daarmee ook tot een verhoogd risico op (langdurig) verzuim en arbeidsongeschiktheid.

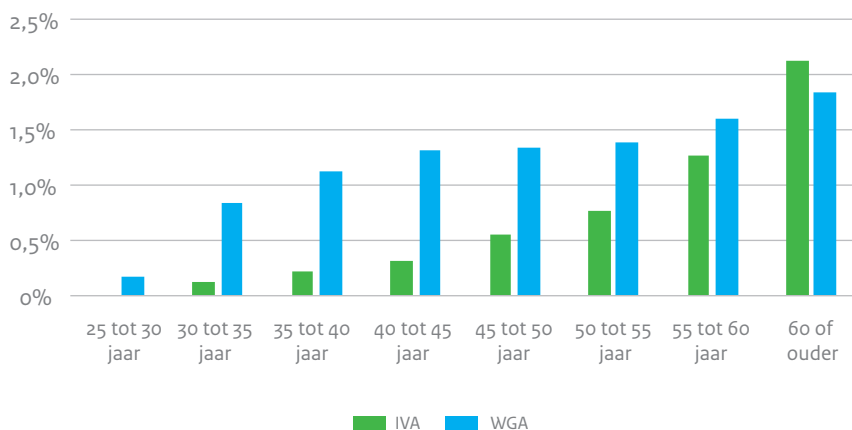
¹⁸ Nidi (2003) Het eindspel: werknemers, hun partners en leidinggevendenden over uittreden uit het arbeidsproces.

¹⁹ Hetzelfde geldt voor enkele andere langdurige aandoeningen (kanker, beroerte, herseninfarct).

²⁰ Ouderen zijn gemiddeld langer ziek dan jongeren. De verzuimfrequentie toont geen noemenswaardige verschillen.

In de afgelopen jaren is het aantal arbeidsongeschikten bij de overheid sterk toegenomen, met name onder ouderen. In 2011 telde het openbaar bestuur 1.060 volledig arbeidsongeschikten (IVA) en 2.660 gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). Vijf jaar later waren dat er respectievelijk 2.450 en 3.950. Het grootste deel hiervan is 55 jaar of ouder²¹. Vooral onder volledig arbeidsongeschikten is het aandeel ouderen groot (67% is 55-plus en 42% 60-plus). Figuur 14 toont de relatieve omvang van het aantal arbeidsongeschikten per leeftijdsklasse. Hieruit blijkt duidelijk dat het risico op arbeidsongeschiktheid stijgt met de leeftijd. Vooral onder 60-plussers is de relatieve incidentie groot; 2,1% van het aantal werkzame personen heeft een IVA-uitkering en 1,8% een WGA-uitkering. Gezien de toename van het aantal 60-plussers is het dan ook aannemelijk dat het aantal arbeidsongeschikten de komende jaren verder stijgt. Extra aandacht voor gezond en vitaal werken, is daarom relevant. Het risico op arbeidsongeschiktheid en voortijdige uitval kan zodoende worden beperkt, en de inzetbaarheid van oudere medewerkers kan worden vergoot.

Figuur 14: Arbeidsongeschikten als percentage van het aantal werkzame personen, naar leeftijdsklasse (2016, openbaar bestuur)



Bron: BZK, kennisopenbaarbestuur.nl

Naast ouderen vormen ook jongeren een belangrijke aandachtsgroep voor het openbaar bestuur. Doordat de komende jaren een grote groep ouderen met pensioen gaat, is er behoefte aan nieuw personeel bij de overheid. In deze behoefte zal naar verwachting vooral door relatief jonge en hoogopgeleide medewerkers worden voorzien (de gemiddelde instroomleeftijd in het verleden was immers 36 jaar). In het basisscenario ontstaat de komende jaren behoefte aan ruim 14.000 nieuwe medewerkers per jaar. Ongeveer de helft hiervan zal worden ingevuld door jongeren in de leeftijd tot 35 jaar en nog eens een kwart

²¹ Van de arbeidsongeschikten met een IVA-uitkering is twee derde 55 jaar of ouder, en van degenen met een WGA-uitkering 42 procent.

door medewerkers in de leeftijdsklasse van 35-44 jaar²². Indien de economie de komende jaren verder aantrekt, neemt de mobiliteit naar verwachting toe, vooral onder 'jongeren'. Daarbij stijgt zowel de uitstroom van medewerkers naar de markt, als de (benodigde) instroom vanuit de markt. Een aantrekkende economie leidt, met andere woorden, tot een grotere 'uitruil' van (jonge) medewerkers tussen markt en openbaar bestuur. De uitdaging daarbij is niet alleen om voldoende nieuwe medewerkers aan te trekken, maar ook om talentvolle (jonge) medewerkers te behouden voor de sector. Dit laatste vereist onder meer aandacht voor de *loopbaanmogelijkheden* van jonge ambtenaren.

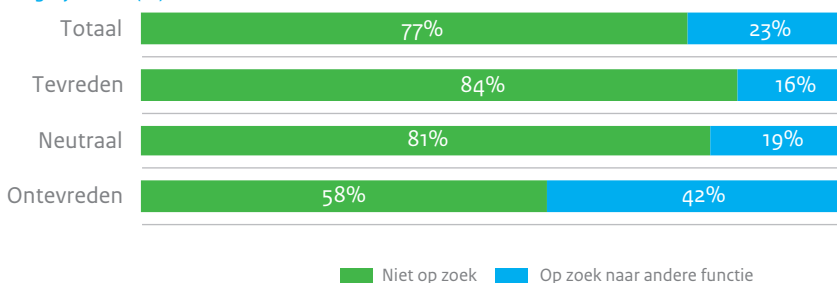
Uit het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek van BZK is bekend dat medewerkers in het openbaar bestuur over het algemeen heel tevreden zijn met hun baan (zie Tabel 8). Vooral over de inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid en de samenwerking met collega's zijn ambtenaren zeer te spreken. Onvrede is er vooral over de informatie en communicatie binnen de organisatie en de loopbaanmogelijkheden. Vooral bij het Rijk en gemeenten leeft er onvrede over de loopbaanmogelijkheden²³. Slechts 40% van de medewerkers in deze sectoren oordeelt positief over de loopbaanmogelijkheden; de rest is (zeer) ontevreden of heeft geen uitgesproken mening. Dit is zorgelijk, omdat onvrede over de loopbaanmogelijkheden een belangrijke reden is voor vertrek. Dit geldt in het bijzonder voor jonge ambtenaren. Circa 60 procent van de uitstromers in de leeftijd tot 45 jaar noemt onvrede over de loopbaanmogelijkheden als reden voor vertrek. Onvrede over de loopbaanmogelijkheden is daarmee voor 'jongeren' het belangrijkste vertrekmotief.

Regressieanalyses laten bovendien zien dat de *mobilitateitsgeneigdheid* onder ambtenaren ook sterk samenhangt met de mate van tevredenheid over de loopbaanmogelijkheden. Daarbij geldt dat naar mate medewerkers minder tevreden zijn, ze vaker op zoek zijn naar een andere baan. Figuur 15 illustreert dit. Ongeveer 23 procent van alle medewerkers is op zoek naar een andere baan. In de meeste gevallen richten ze zich daarbij op de eigen werkgever en/of sector. Van de medewerkers die (zeer) ontevreden zijn over hun loopbaanmogelijkheden, is 42 procent op zoek naar een andere baan. Ongeveer de helft hiervan zoekt een baan bij de eigen werkgever. Daarnaast zoekt ruim een kwart een baan bij een andere overheidsorganisatie en circa 15% naar een baan elders.

²² De gemiddelde instroom van jongeren (< 35 jaar) bedraagt de komende 5 jaar circa 7.470 fte (per jaar) en die van 35-44 jarigen ongeveer 3.300 fte.

²³ Bij het Rijk is slechts 37% van alle medewerkers (zeer) tevreden over de loopbaanmogelijkheden en bij de gemeenten 43%.

Figuur 15: Mobiliteitsgeneigdheid onder ambtenaren, uitgesplitst naar tevredenheid met loopbaanmogelijkheden (%)



Bron: BZK (2017), *Personeelonderzoek 2016*.

Gezien de onvrede over de loopbaanmogelijkheden en de toenemende spanning op de arbeidsmarkt is het van belang dat overheidsorganisaties - nog meer dan nu al gebeurt - aandacht besteden aan de *interne mobiliteit* van medewerkers en de *loopbaanontwikkeling* van talentvolle jonge medewerkers. De aantrekkelijkheid van de ‘ambtelijke dienst’ neemt hierdoor toe, zowel voor het eigen personeel, als voor externen. Het vergroten van de loopbaanmogelijkheden werkt zodoende als een tweesnijdend zwaard; het leidt tot minder uitstroom van (jonge) ambtenaren en een kleinere vervangingsvraag, en zorgt tegelijkertijd voor een betere wervingspositie van overheidsorganisaties. Daarnaast leidt interne mobiliteit ook tot een betere benutting van kwaliteiten (juiste man op de juiste plaats) en een grotere arbeidstevredenheid onder medewerkers.

Naast HR-beleid waarin ouderen niet overgeslagen worden, is dus vooral een stimulerend *loopbaanbeleid* nodig om de toekomstige uitdagingen op de arbeidsmarkt voor ambtenaren aan te kunnen gaan.

Tot slot

In dit paper is getoond hoe de gemiddelde leeftijd van het personeel in het openbaar bestuur in de afgelopen 10 jaar sterk is gestegen als gevolg van een combinatie van beleidsmaatregelen zoals het afschaffen van regelingen voor vervroegde uitstroom, het verhogen van de pensioenleeftijd en bezuinigingen (personele taakstellingen). In diezelfde periode vond een proces van upgrading plaats, dat wil zeggen dat er banen aan de onderkant verdwenen, waarvoor banen in het hogere segment bijkwamen (salaris, opleiding). De mobiliteit tussen overheidssectoren is gering. Van de nieuwe werknemers (baan-baanmobiliteit) komt het grootste deel uit de marktsector, met name uit de zakelijke dienstverlening. De instroom van werknemers in het openbaar bestuur betreft veelal hoog en breed opgeleide werknemers.

Vooruitberekeningen over de omvang en samenstelling van het personeelsbestand in het openbaar bestuur laten zien dat de vergrijzing over het hoogtepunt heen raakt. De gemiddelde leeftijd stijgt nog in geringe mate, en vanaf 2022 vlakt de trend af. Hoewel de gemiddelde leeftijd dan niet verder stijgt, vormen ouderen wel een substantieel deel van het personeelsbestand. Met name de grote groep 60-plussers is vermeldenswaardig. Deze leeftijdsgroep kwam tot voor kort maar zeer beperkt voor in overheidsorganisaties. In 2026 is bijna 1 op de 5 werknemers 60 jaar of ouder. Ter vervanging van de uitgestroomde ouderen zullen de komende 10 jaar nieuwe medewerkers geworven moeten worden, het aandeel jongeren in het personeelsbestand zal daarom in 2026 groter zijn dan op dit moment.

De veranderde samenstelling van het personeelsbestand maakt leeftijdsbewust personeelsbeleid nog urgenter dan het al was. Daar waar het ouderen betreft, moet het HR-beleid bijdragen aan het inzetbaar houden van deze groep. Onderdelen hiervan zijn het voeren van gesprekken, het inzetten op trainingen en opleidingen en aandacht voor gezond en vitaal werken. Daar waar het de jongeren betreft, is vooral aandacht voor de loopbaanmogelijkheden noodzakelijk. Ontevredenheid over loopbaanmogelijkheden is een belangrijke reden om uit het openbaar bestuur te vertrekken. Aandacht hiervoor is niet alleen nodig om (jongere) medewerkers te behouden, maar ook om aantrekkelijke werkgever te zijn voor mensen die nog niet bij de overheid werken. Dat kunnen natuurlijk jongeren zijn die nog in opleiding zijn, maar gezien de grote uitwisseling met de markt, kunnen dat dus ook werknemers die op dit moment in de marktsector actief zijn.

Bijlage

Tabel 1 - Fte per sector, inclusief gemeenschappelijke regelingen (2007, 2011-2016)

Sector	2007 ²⁴	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rijk	114.850	110.992	109.098	108.836	109.658	109.150	109.580
Gemeenten	149.740	149.517	144.490	137.689	131.258	129.574	128.818
Provincies	11.849	11.393	11.028	10.431	9.883	9.993	9.569
Waterschappen	8.934	9.492	9.478	9.500	9.414	9.368	9.374
Openbaar Bestuur	287.380	283.405	276.106	268.469	262.227	260.100	259.357
ZBO's		40.492	40.222	39.796	39.032	38.998	39.292
Gem. Regelingen		25.313	26.757	29.403	32.040	33.790	36.396

Bron: BZK (2017), www.kennisopenbaarbestuur.nl

Tabel 2 - Werkzame personen naar opleidingsrichting (2015)

Opleidingsrichting	Openbaar bestuur	Onderwijs	Veiligheid
Algemeen	40.190	38.490	25.840
Onderwijs	7.070	219.260	1.500
Vormgeving, Kunst, Talen en Geschiedenis	7.850	23.410	1.810
Gedrag en Maatschappij *	18.880	21.810	2.330
Bedrijfskunde en Administratie**	69.490	36.900	15.980
Recht	15.810	4.340	4.880
Wiskunde, Natuurwetenschappen	7.370	18.020	670
Informatica	4.880	4.930	2.420
Techniek, Industrie en Bouwkunde	33.270	19.290	16.490
Landbouw, Diergeneeskunde en -verzorging	10.540	3.430	1.240
Gezondheidszorg en Welzijn	21.220	61.070	6.300
Dienstverlening	16.480	11.670	30.760
Richting niet gespecificeerd	31.840	40.390	13.690
Totaal	284.890	503.010	123.910

Bron: CBS (2017). | * incl. Economie; ** incl. Bestuurskunde.

²⁴ Gemeenten inclusief gemeenschappelijke regelingen, gegevens over ZBO ontbreken.

Tabel 3 - Instroom naar een baan van gediplomeerde schoolverlaters (2013/'14), in hbo en wo

Opleidingsrichting	Openbaar bestuur	Onderwijs & Veiligheid	Markt	Zorg	Totaal
Onderwijs	70	9.160	2.510	1.650	13.390
Vormgeving, Kunst, Talen, Geschiedenis	90	580	4.460	220	5.350
Gedrag en Maatschappij *	270	750	6.430	1.220	8.670
Bedrijfskunde en Administratie**	540	700	15.330	810	17.380
Recht	480	260	3.210	110	4.060
Wiskunde, Natuurwetenschappen	50	910	1.630	120	2.710
Informatica	50	120	1.880	20	2.070
Techniek, Industrie en Bouwkunde	150	360	5.470	40	6.020
Landbouw, Diergeneesk, Verzorging	50	60	650	-	760
Gezondheidszorg en Welzijn	230	1.750	3.350	9.030	14.360
Dienstverlening	50	170	3.980	180	4.380
Totaal	1.980	14.740	46.660	13.100	76.480

Bron: CBS (2017) | * incl. Economie; ** incl. Bestuurskunde.

Tabel 4 - Werknemersverzekeringen, aantal uitkeringen (2007-2016)

Uitkeringen	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016
WW	1.604	2.246	2.193	2.203	1.963	1.790	1.752
WAO	24.957	17.758	15.790	14.251	12.870	11.411	10.355
IVA	219	1.060	1.296	1.569	1.841	2.155	2.462
WGA	375	2.663	3.064	3.460	3.738	3.828	3.948
Totaal	27.155	23.727	22.343	21.483	20.412	19.184	18.517

Bron: BZK (2017), www.kennisopenbaarbestuur.nl

Tabel 5 – Scholingsdeelname en ontwikkelgesprekken, naar leeftijdsklasse (%)

	< 35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-59 jaar	60+	Totaal
deelname training of opleiding	69,4	65,7	64,3	59,0	43,8	61,0
deelname coaching of intervisie	23,3	22,4	19,6	17,0	13,0	19,2
formeel gesprek met (direct) leidinggevende	90,4	89,5	89,6	89,5	84,8	88,9
- ontwikkelgesprek	82,6	81,6	78,2	75,1	65,5	76,9
- loopbaangesprek	72,6	69,9	65,2	62,3	58,7	65,5

Bron: BZK (2017), Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 | selectie openbaar bestuur.

Tabel 6 – Mobiliteit onder ambtenaren, naar leeftijdsklasse (%)

	< 35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-59 jaar	60+	Totaal
% op zoek naar andere functie	37,5	30,8	23,6	15,8	6,5	22,7
% interesse in andere functie	39,9	41,6	43,2	38,9	17,9	37,8
% veranderd van functie	16,2	13,8	12,5	11,3	9,2	12,5
% veranderd van organisatieonderdeel	16,8	17,1	17,0	16,0	14,8	16,5
% veranderd van takenpakket	32,6	28,2	24,4	21,0	18,5	24,6

Bron: BZK (2017), Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 | selectie openbaar bestuur.

Tabel 7 – Inzetbaarheid ambtenaren, naar leeftijdsklasse (gem. schaalscores)²⁵

	< 35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-59 jaar	60+	Totaal
Werkflexibiliteit	4,04	4,01	4,00	3,92	3,86	3,97
Interne employability	3,62	3,56	3,47	3,45	3,44	3,50
Externe employability	3,55	3,39	3,14	2,88	2,75	3,13
Anticipatie	3,74	3,50	3,32	3,11	2,82	3,29
Betrokkenheid	3,25	3,25	3,26	3,27	3,28	3,26
Bevlogenheid	3,84	3,89	3,92	3,93	3,97	3,91

Bron: BZK (2017), Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 | selectie openbaar bestuur.

²⁵ In POMO 2016 is een serie stellingen opgenomen over de inzetbaarheid van medewerkers. Op basis hiervan zijn schalen geconstrueerd. Deze lopen van 1 (laag) tot 5 (hoog). In Tabel 7 presenteren we de gemiddelde schaalscores.

Tabel 8 – Arbeidstevredenheid onder ambtenaren, naar leeftijdsklasse (% [zeer] tevreden)

	< 35 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-59 jaar	60+	Totaal
Tevredenheid met baan	83,2	83,6	85,4	86,1	84,9	84,8
Tevredenheid met de organisatie	72,8	71,3	69,8	68,1	67,2	69,7
De inhoud van het werk	79,1	84,0	84,7	85,7	84,6	84,1
De samenwerking met collega's	85,3	83,9	85,9	85,3	84,0	85,0
De mate van zelfstandigheid	89,4	91,0	90,0	90,0	88,8	90,0
De hoeveelheid werk	54,2	52,8	56,3	59,3	63,9	56,9
De resultaatgerichtheid van de organisatie	37,0	39,4	42,1	42,1	47,9	41,9
De wijze waarop de direct leidinggevende leiding geeft	59,8	54,9	55,8	56,2	57,8	56,3
De informatievoorzieningen en communicatie	36,0	38,2	40,8	42,7	45,4	40,7
De loopbaanontwikkelingsmogelijkheden	45,0	42,5	43,6	43,0	42,4	43,2
De beloning	50,5	56,2	58,5	61,0	63,7	58,4
De wijze van beoordelen	60,3	56,4	56,6	57,2	59,1	57,4
De mate van invloed binnen de organisatie	41,8	44,5	43,4	44,2	45,1	43,9
De aandacht voor het persoonlijk welzijn	51,0	49,7	49,1	48,1	50,4	49,5

Bron: BZK (2017), Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 | [selectie openbaar bestuur](#).

2

De relatieve rol van loon in de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever

Arjan Heyma

Samenvatting

Dit artikel bevat een analyse van de tevredenheid met verschillende baanaspecten van werknemers bij het openbaar bestuur, gerelateerd aan de tevredenheid over en de hoogte van het loon. Op die manier wordt achterhaald wat het relatieve belang van beloning is bij het aantrekken van personeel. Naast het loon zijn tal van andere baanaspecten belangrijk voor de keuze om te gaan werken bij het openbaar bestuur. De algehele baantevredenheid wordt primair beïnvloed door tevredenheid met de inhoud van het werk en met de organisatie in het algemeen. Daarnaast zijn tevredenheid over de samenwerking met collega's, de mate van zelfstandigheid in het werk en de hoeveelheid werk van relatief groot belang voor de algehele baantevredenheid. Minder belangrijk, maar nog altijd van betekenis, zijn de tevredenheid met loopbaanmogelijkheden, met de wijze van leidinggeven, met de mate van invloed in de organisatie, met de wijze van beoordeling én met de hoogte van het loon. De tevredenheid met baanaspecten varieert sterk tussen werknemers en biedt daardoor aanknopingspunten om aandacht te besteden aan het verhogen van de baantevredenheid op individueel niveau. Dat biedt meer mogelijkheden om beloningsverschillen ten opzichte van de marktsector te compenseren dan alleen een generieke loonsverhoging, die vrij kostbaar is en waardoor verschillen tussen werknemers bij het openbaar bestuur ten opzichte van de marktsector blijven bestaan. Om het werken bij de overheid aantrekkelijk te maken, zowel voor zittende ambtenaren als voor potentiële nieuwe werknemers, lijkt het daarom gemakkelijker en efficiënter om de tevredenheid met die andere baanaspecten te beïnvloeden.

Inleiding

Werken bij de overheid is voor veel mensen aantrekkelijk. Traditioneel geeft een baan bij de overheid zekerheid, mogelijkheden om horizontaal en verticaal te bewegen en een redelijk tot goed inkomen. Veel mensen blijven dan ook langdurig bij de overheid werken, een belangrijke reden waarom het personeelsbestand van de overheid sterker vergrijsd is dan in andere sectoren.

De vergrijzing is ook een belangrijke reden dat de vraag naar nieuw personeel de komende jaren sterk zal aantrekken bij de overheid. Werknemers die met pensioen gaan, moeten (deels) worden vervangen. Daarnaast komen er steeds nieuwe vacatures bij de overheid die te maken hebben met verschuivingen in overheidstaken. Denk daarbij aan recente discussies over de steeds grotere vraag naar nationale veiligheidstaken en de bestrijding van nieuwe vormen van criminaliteit (cybercrime). Tegelijkertijd trekt de economie aan en wordt de concurrentie van de private sector om personeel steeds groter. Hoe kan de overheid ervoor zorgen dat ze ook de komende jaren aantrekkelijk blijft als werkgever?

Vaak wordt gekeken naar de beloning bij de overheid als factor waarop wordt geconcentreerd met het bedrijfsleven. Gemiddeld genomen is die beloning bij de overheid redelijk op orde in vergelijking met de marktsector. Vrouwen, jongeren en lager opgeleiden krijgen

gemiddeld meer betaald bij de overheid dan in de marktsector, mannen van middelbare leeftijd en hoger opgeleiden krijgen gemiddeld minder betaald bij de overheid.¹ Dat ligt vooral aan de grotere beloningsverschillen naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau in de marktsector. Daar wordt voor schaars personeel sneller een hogere beloning geboden dan binnen de vaste beloningssystematiek van de overheid. Zou de overheid in de concurrentie om personeel met de marktsector hogere lonen en/of meer loondifferentiatie moeten toepassen?

Beloning is tegelijkertijd slechts een deel van het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden die voor werknemers van belang zijn bij het kiezen voor een baan of een werkgever. Vaak zijn de mogelijkheid tot parttime werk, flexibiliteit in werkuren en invloed op de inhoud van de eigen werkzaamheden minstens zo belangrijk. De overheid staat bekend als werkgever met in bepaalde opzichten aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden (o.a. hoeveelheid vrije tijd, flexibiliteit, pensioenvoorzieningen). Die secundaire arbeidsvoorwaarden kunnen mogelijk een iets minder concurrerend loon compenseren. Om een aantrekkelijke werkgever te zijn, moet de overheid dus niet alleen kijken naar het niveau van de beloning, maar naar het totale pakket aan arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

Daarnaast geldt dat de ene werknemer de andere niet is. Werknemers die bij de overheid werken zullen, los van eventuele intrinsieke motivatie, over het algemeen de aantrekkelijke baanaspecten bij de overheid hoger waarderen dan de aantrekkelijke baanaspecten in de marktsector. Denk bij die laatste bijvoorbeeld aan bonussen of een auto van de zaak. Het is voor het personeelsbeleid van de overheid daarom belangrijk goed zicht te krijgen op de voorkeuren voor baanaspecten van werknemers die bij de overheid (willen) werken. Met dat inzicht is het mogelijk effectiever en efficiënter om te investeren in hoog gewaardeerde baanaspecten dan in generieke beloningsmaatregelen. Inzicht in het relatieve belang van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden is echter nauwelijks voorhanden.

In dit artikel wordt de tevredenheid met verschillende baanaspecten van werknemers bij de overheid geanalyseerd en gerelateerd aan de tevredenheid over én de hoogte van het loon. Op die manier kan worden achterhaald wat het relatieve belang van beloning is bij het aantrekken van personeel. Waar kan de overheid via het bieden van aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden mensen aantrekken zonder de lonen te veranderen? De analyses geven antwoord op de vraag welke rol het loon speelt voor werknemers in de waardering van hun werk bij de overheid en wat voor implicaties dat heeft voor het belonings- en personeelsbeleid van de overheid.

Voor de analyses wordt primair gebruik gemaakt van het meest recente Personeels- en Mobiliteitsonderzoek onder overheidsperoneel (PoMo 2016), een enquête naar de arbeidsmarktpositie, tevredenheid en mobiliteitsmotieven van zittend, instromend en

¹ Zie Van der Werff, Biesenbeek, Heyma en Megens (2017). *Wat verdient een overheids- of onderwijswerknemer ten opzichte van de marktsector*, SEO-rapport 2017-44, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, nog te verschijnen.

uitstromend personeel bij de overheid in 2015. De definitie van deze drie groepen is als volgt:

- *Zittend personeel*: heel 2015 in dienst geweest bij dezelfde overheidswerkgever
- *Instromend personeel*: in 2015 gestart in een functie bij een overheidswerkgever, ongeacht herkomst (werkend of niet werkend, uit marktsector of andere overheidssector)
- *Uitstromend personeel*: in 2015 betrokken uit een functie bij een overheidswerkgever, ongeacht bestemming (werkend of niet werkend, naar marktsector of andere overheidssector)

De analyses op PoMo 2016 worden beperkt tot werknemers bij het openbaar bestuur: het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

De in dit artikel gebruikte informatie over beloningsverschillen tussen overheidspersoneel en werknemers in de marktsector is afkomstig uit analyses op loongegevens uit CBS Microdata, zoals gerapporteerd in Van der Werff, Biesenbeek, Heyma en Megens (2017).

Determinanten van werktevredenheid

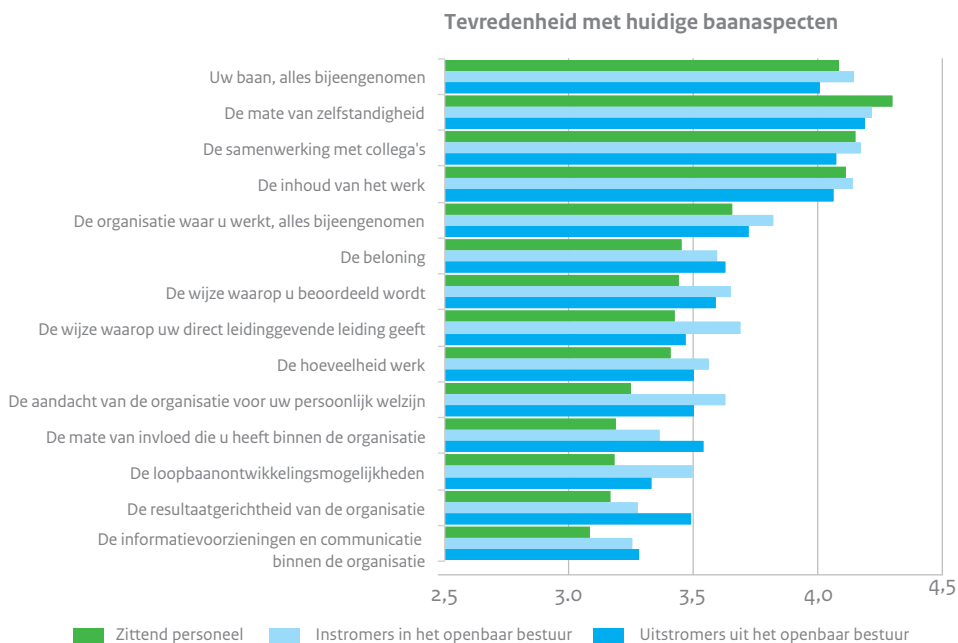
In een eerste stap wordt ingegaan op wat het werken in het openbaar bestuur voor werkenden aantrekkelijk maakt. Dat wordt gedaan door in PoMo 2016 op zoek te gaan naar voorkeuren voor baanaspecten bij zittend, instromend en uitstromend personeel. Een eerste indicatie daarvan is de tevredenheid met verschillende baankenmerken. Figuur 1 laat de gemiddelde tevredenheid op een vijfpuntschaal zien voor zittend personeel in het openbaar bestuur en voor personeel dat is ingestroomd in het openbaar bestuur in vergelijking met de gemiddelde tevredenheid met baankenmerken in de nieuwe baan bij werknemers die juist zijn uitgestroomd uit het openbaar bestuur.² Het verschil tussen deze groepen kan wijzen op voorkeuren voor specifieke arbeidsvoorwaarden bij mensen die graag in het openbaar bestuur werken, al kan selectie niet worden uitgesloten.³

Figuur 1 laat zien dat de baantevredenheid van ambtenaren gemiddeld ruim een 4 uit 5 scoort, iets hoger dan de tevredenheid met de nieuwe baan bij werknemers die zijn vertrokken bij het openbaar bestuur. Het meest tevreden zijn ambtenaren over de mate van zelfstandigheid, de samenwerking met collega's en de inhoud van het werk. Maar ook over de beloning zijn ambtenaren relatief tevreden. Relatief de minste tevredenheid is er over de loopbaanontwikkelingsmogelijkheden, de resultaatgerichtheid van de organisatie en de informatievoorziening en communicatie door de werkgever.

² Zie bijlage voor de gebruikte enquêtevragen uit PoMo 2016.

³ Er is sprake van selectie wanneer niet zozeer vaststaande voorkeuren leiden tot een beslissing om in het openbaar bestuur te gaan of te blijven werken, maar wanneer het (al dan niet gaan) werken in het openbaar bestuur leidt tot andere voorkeuren voor baanaspecten.

Figuur 1: Over beloning zijn zittende werknemers in het openbaar bestuur relatief tevreden, bij instroom of na uitstroom is die tevredenheid nog iets groter



Bron: PoMo 2016, bewerking SEO Economisch Onderzoek

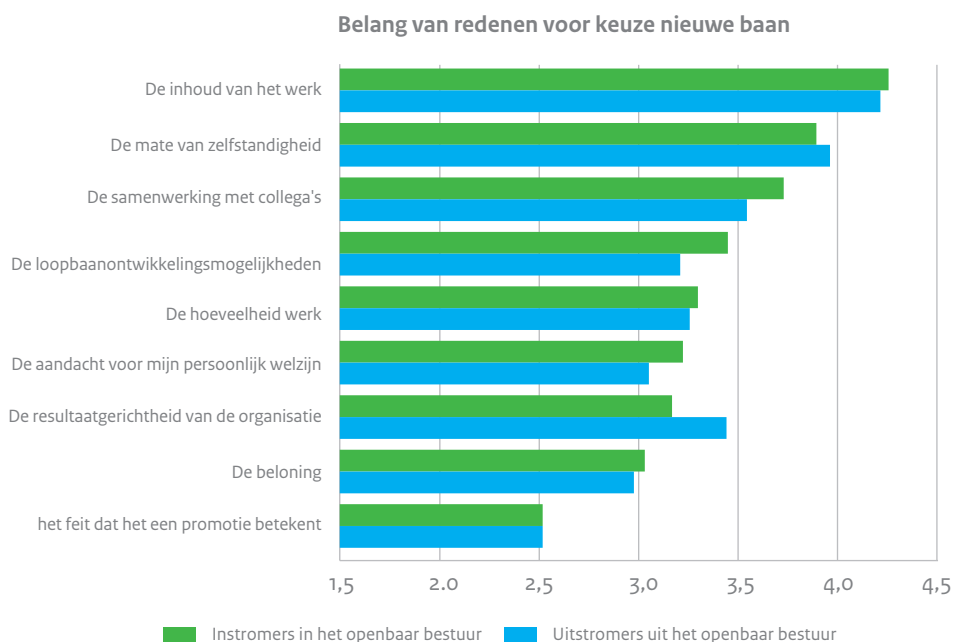
In vergelijking met zittend of instromend personeel in het openbaar bestuur is het personeel dat is uitgestroomd bij het openbaar bestuur in de nieuwe baan gemiddeld tevredener over de beloning, de mate van invloed binnen de organisatie, de resultaatgerichtheid van de organisatie en de informatievoorziening en communicatie binnen de organisatie. Deze vier aspecten zijn voor het uitstromend personeel mogelijk belangrijker in de keuze van een werkgever dan voor het zittend en instromend personeel in het openbaar bestuur. Instromers zijn ten opzichte van het zittend en uitstromend personeel tevredener over de wijze van beoordeling, de wijze van leidinggeven, de hoeveelheid werk en de loopbaanontwikkelingsmogelijkheden, aspecten die voor het instromend personeel bij het openbaar bestuur kennelijk belangrijk zijn in het aanvaarden van de nieuwe functie.

Een directere manier om de relatieve voorkeuren voor baanaspecten bij ambtenaren te meten, is het vaststellen van redenen waarom instromers kiezen voor een baan in het openbaar bestuur (Figuur 2) en voor uitstromers waarom zij kiezen om te vertrekken bij het openbaar bestuur (Figuur 3).⁴ Duidelijk is dat instromers en uitstromers verschillende voorkeuren hebben voor arbeidsomstandigheden die mede de mobiliteitskeuze bepalen,

⁴ Figuur 2 bevat minder baanaspecten dan Figuur 3, omdat er in PoMo 2016 naar meer redenen voor vertrek uit de vorige baan is gevraagd dan naar redenen om te kiezen voor een nieuwe baan.

al liggen die niet ver uit elkaar. Voor uitstromers zijn de belangrijkste redenen voor vertrek dezelfde baanaspecten waarover zittend overheidspersoneel het minst tevreden is: loopbaanontwikkelingsmogelijkheden, de resultaatgerichtheid van de organisatie en de informatievoorziening en communicatie door de werkgever. Voor instromers zijn de belangrijkste redenen om te kiezen voor een baan in het openbaar bestuur dezelfde baanaspecten waarover zittend personeel het meest tevreden is, zij het in een iets andere volgorde: de mate van zelfstandigheid, de samenwerking met collega's en de inhoud van het werk. In beide gevallen speelt beloning een minder belangrijke rol.

Figuur 2: Beloning is volgens eigen zeggen een relatief onbelangrijke reden voor werknemers in hun baankeuze, zowel bij instromers als bij uitstromers uit het openbaar bestuur



Bron: PoMo 2016, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuren 1 tot en met 3 geven inzicht in de relatieve aantrekkelijkheid van het werken in het openbaar bestuur voor verschillende groepen werkenden. Het schetst een beeld van de ambtenaar als een relatief intrinsiek gemotiveerde en geëngageerde werknemer, voor wie financiële prikkels minder belangrijk zijn. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling voor ambtenaren wel degelijk van belang, al geldt dat eerder voor de rol en functie (met bijbehorende beloning) dan voor beloning 'an sich'.

Figuur 3: Beloning is een relatief onbelangrijke vetrekreden voor werknemers in het openbaar bestuur, voor instromend personeel belangrijker voor vertrek uit de vorige baan



Bron: PoMo 2016, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De relatieve rol van loon in werktevredenheid

In een tweede stap wordt onderzocht wat nu echt de relatieve rol is van beloning in de baantevredenheid van werknemers in het openbaar bestuur. Daarvoor wordt eerst de relatieve rol van loontevredenheid in de baantevredenheid onderzocht, en daarmee ook de rol van tevredenheid met andere baanaspecten, en vervolgens de invloed van de hoogte van het loon op de loontevredenheid. Het eerste geeft een indicatie van het relatieve belang van loontevredenheid op de algehele baantevredenheid, waardoor bijvoorbeeld duidelijk wordt of ambtenaren meer intrinsiek of excentriek worden gemotiveerd. Het tweede maakt het mogelijk om de verandering in loontevredenheid als gevolg van een verandering in het loon te kwantificeren en daarmee uiteindelijk ook de verandering in de baantevredenheid als gevolg van een verandering in het loon.

Tabel 1 geeft schattingsresultaten van een vergelijking waarin de baantevredenheid van werknemers in het openbaar bestuur wordt verklaard aan de hand van de tevredenheid met

verschillende baanaspecten, waaronder de loontevredenheid.⁵ In de vergelijking wordt er rekening mee gehouden dat werknemers hun baantevredenheid anders kunnen waarderen, afhankelijk van leeftijd, opleidingsniveau, duur van het dienstverband en dergelijke. De hoogte van de geschatte coëfficiënten geeft het belang van elk van deze achtergrondkenmerken aan. Uit de schattingsresultaten blijkt dat algehele baantevredenheid vooral afhankelijk is van de tevredenheid met de inhoud van het werk en met de organisatie in het algemeen. Duidelijk minder, maar nog steeds belangrijk, zijn de tevredenheid met de samenwerking met collega's, met de mate van zelfstandigheid in het werk en met de hoeveelheid werk. Nauwelijks belangrijk voor de algehele baantevredenheid is de tevredenheid met loopbaanmogelijkheden, met de wijze van leidinggeven door de leidinggevende, met de mate van invloed binnen de organisatie, met de wijze van beoordeling én de beloningstevredenheid. Die invloed is echter nog wel steeds statistisch significant en dus van betekenis. Verschillen naar achtergrondkenmerken zijn beperkt. Uitzonderingen zijn een lagere baantevredenheid van vrouwen ten opzichte van mannen, van hoger opgeleiden ten opzichte van anderen, en van werknemers bij provincies in vergelijking met andere werknemers binnen het openbaar bestuur. Leidinggevend in het openbaar bestuur blijken relatief tevreden met hun baan.

Hoewel uit Tabel 1 geconcludeerd kan worden dat loontevredenheid slechts een bescheiden rol speelt in de algehele baantevredenheid van werknemers in het openbaar bestuur, is het niet zo dat het loon zelf niet belangrijk is voor deze werknemers. Uit een analyse van de invloed van de hoogte van het loon op de loontevredenheid in Tabel 2 blijkt namelijk dat de hoogte van het loon de loontevredenheid significant bepaalt, naast andere factoren als leeftijd, opleidingsniveau en omvang van het dienstverband. De mate waarin de loontevredenheid reageert op de hoogte van het loon is echter beperkt. Op grond van de schattingsresultaten in Tabel 2 kan worden uitgerekend dat voor een willekeurige werknemer het maandloon flink moet toenemen, namelijk met €1.250 per maand, om de loontevredenheid van 'niet tevreden/niet ontevreden' naar 'tevreden' te krijgen, bij gelijkblijvende overige omstandigheden. Is een werknemer 'ontevreden' met zijn loon, dan is een loonstijging van maar liefst €4.000 per maand nodig om hem of haar 'tevreden' te krijgen. Een 'zeer ontevreden' werknemer heeft zelfs €5.500 per maand extra nodig om 'tevreden' te worden gesteld. Is een werknemer al 'tevreden' met het loon, dan zorgt €2.350 extra per maand voor een 'zeer tevreden' werknemer.

Vrouwen zijn gemiddeld genomen tevredener met een bepaald loonniveau dan mannen, jongeren tevredener dan werknemers van middelbare leeftijd, lager opgeleiden tevredener

⁵ Omdat algehele baantevredenheid is gemeten op een vijfpuntschaal, wordt de vergelijking geschat met een ordered logitmodel dat rekening houdt met een mogelijk niet-lineaire invloed van verklarende variabelen op de rangorde van tevredenheid. Omdat algehele baantevredenheid zelf mogelijk ook weer van invloed is op loontevredenheid (endogeniteit), is gebruik gemaakt van een 2SLS-procedure, waarin het aantal jaren bij dezelfde werkgever, het type contract en de omvang van het dienstverband worden gebruikt als instrumenten die wel de loontevredenheid beïnvloeden (zie Tabel 2), maar niet de baantevredenheid (zie Tabel 1). Vervolgens is de *geschatte* loontevredenheid opgenomen als verklarende variabele voor baantevredenheid.

dan hoger opgeleiden, werknemers met een tijdelijk contract tevredener dan werknemers met een vast contract, en deeltijdwerkers tevredener dan voltijdwerkers. Leidinggevend zijn relatief ontevreden wanneer ze slechts een gemiddeld loonniveau ontvangen, evenals werknemers bij het Rijk ten opzichte van andere werknemers binnen het openbaar bestuur. Uiteindelijk moet worden geconstateerd dat de variatie in loontevredenheid veel minder goed kan worden verklaard door de hoogte van het loon en achtergrondkenmerken van werknemers dan dat de algehele baantevredenheid kan worden verklaard uit de tevredenheid met allerlei baanaspecten.

Tabel 1: Loontevredenheid minder van invloed op algehele baantevredenheid dan bijvoorbeeld tevredenheid met inhoud werk, mate van zelfstandigheid of loopbaanmogelijkheden

	Coëfficiënt	Standaardfout	t-waarde	
Tevredenheid met				
Inhoud van het werk	1,345	0,040	33,41	**
Organisatie in het algemeen	1,038	0,041	25,13	**
Samenwerking met collega's	0,395	0,032	12,44	**
Mate van zelfstandigheid in het werk	0,384	0,035	10,89	**
Hoeveelheid werk	0,328	0,025	13,20	**
Loopbaanmogelijkheden	0,143	0,032	4,49	**
Wijze van leiding geven door leidinggevende	0,136	0,028	4,91	**
Beloning (geschat)	0,112	0,042	2,63	**
Mate van invloed binnen de organisatie	0,106	0,029	3,68	**
Wijze van beoordeling	0,056	0,021	2,64	**
Aandacht voor persoonlijk welzijn	0,001	0,031	0,04	
Resultaatgerichtheid van de organisatie	-0,018	0,028	-0,63	
Informatievoorziening en communicatie	-0,048	0,028	-1,75	*
Geslacht				
Man				
Vrouw	-0,129	0,042	-3,09	**
Leeftijd n.s.				
Hoogst behaalde opleidingsniveau				
lager				
mbo	0,035	0,081	0,43	
hbo	-0,167	0,071	-2,34	**
wo en hbo-master	-0,317	0,081	-3,91	**
anders/onbekend	-0,487	0,335	-1,45	

	Coëfficiënt	Standaardfout	t-waarde	
Aantal jaren arbeidservaring				n.s.
Aantal jaren bij werkgever				n.s.
Type contract				n.s.
Omvang dienstverband				n.s.
Leidinggevend				
	Nee			
	Ja	0,115	0,065	1,76 *
Overheidssector				
	Rijk			
	Gemeenten	-0,062	0,048	-1,28
	Provincies	-0,215	0,071	-3,04 **
	Waterschappen	-0,133	0,079	-1,67 *
Soort mobiliteit				
	Zittend personeel			
	Instromend personeel	0,263	0,337	0,78
	Uitstromend personeel	0,153	0,338	0,45
Aantal waarnemingen				11.424
R-kwadraat				0,3721

**/* = statistisch significant bij 95%/90% betrouwbaarheid; n.s. = statistisch niet significant

Tabel z: Loontevredenheid wordt naast de hoogte van het loon vooral bepaald door de leeftijd van de werknemer en de omvang van het dienstverband

	Coëfficiënt	Standaardfout	t-waarde	
Maandloon (x €1.000)	0,504	0,020	25,29	
Geslacht				
Man				
Vrouw	0,262	0,040	6,49	**
Leeftijd				
jonger dan 25 jaar				
25 tot 35 jaar	-0,639	0,158	-4,06	**
35 tot 45 jaar	-0,836	0,165	-5,07	**
45 tot 55 jaar	-0,794	0,167	-4,75	**
55 tot 65 jaar	-0,764	0,170	-4,49	**
65 jaar en ouder	-0,488	0,246	-1,98	**
Opleidingsniveau				
lager	-0,144	0,063	-2,29	**
mbo	-0,127	0,063	-2,03	**
hbo	-0,210	0,070	-2,99	**
wo en hbo-master	-0,697	0,348	-2,00	**
anders				n.s.
Aantal jaren arbeidservaring				
Aantal jaren bij werkgever				
0 t/m 4 jaar				
5 t/m 9 jaar	-0,308	0,075	-4,12	**
10 t/m 19 jaar	-0,147	0,073	-2,01	**
20 t/m 29 jaar	-0,147	0,083	-1,78	*
30 jaar en langer	-0,097	0,085	-1,15	
Type contract				
Vast contract				n.s.
Tijdelijk met uitzicht op vast	0,231	0,081	2,85	**
Tijdelijk contract	0,158	0,097	1,63	*
Bijzondere regeling	0,265	0,174	1,52	

	Coëfficiënt	Standaardfout	t-waarde	
Omvang dienstverband				
Minder dan 24 uur per week				
24 tot 32 uur per week	-0,277	0,091	-3,04	**
32 tot 40 uur per week	-0,659	0,086	-7,68	**
40 uur of meer per week	-0,773	0,103	-7,49	**
Leidinggevend				
Nee				
Ja	-0,277	0,091	-3,04	**
Overheidssector				
Rijk				
Gemeenten	0,244	0,040	6,11	**
Provincies	0,352	0,061	5,77	**
Waterschappen	0,195	0,065	3,00	**
Soort mobiliteit				n.s.
Aantal waarnemingen			11.498	
R-kwadraat			0,0322	

**/* = statistisch significant bij 95%/90% betrouwbaarheid; n.s. = statistisch niet significant

Uit de analyse van de hoogte van het loon op de loontevredenheid, en van de loontevredenheid op de algehele baantevredenheid, volgt dat de invloed van het loon op de algehele baantevredenheid relatief beperkt is. Het beïnvloeden van de tevredenheid van werknemers met andere baanaspecten leidt daarom waarschijnlijk eerder tot een hogere baantevredenheid dan het verhogen van het loon. De combinatie van beide analyses maakt het mogelijk om uit te rekenen met hoeveel het loon zou moeten worden verhoogd om dezelfde verandering in baantevredenheid te bereiken als via het beïnvloeden van de tevredenheid met andere baanaspecten.⁶ Dat geeft aan hoe efficiënt het is om andere baanaspecten te veranderen in vergelijking met het verhogen van het loon. Tabel 3 geeft een overzicht van de loonstijging die nodig is om dezelfde verhoging van de algehele baantevredenheid te krijgen als via het verhogen van de tevredenheid op andere baanaspecten⁷.

De berekening van de benodigde loonstijging in Tabel 3 gaat als volgt. Voor elk baanaspect wordt de tevredenheid verhoogd met 10 procent van een standaarddeviatie (derde kolom) rond de gemiddelde tevredenheid op dat baanaspect (tweede kolom). Dus met 0,085 punten op een vijfpuntschaal bij tevredenheid met de inhoud van het werk en met 0,102 bij loontevredenheid. Statistisch gezien is de verhoging van de tevredenheid dan vergelijkbaar tussen baanaspecten, tevredenheid neemt dan immers in dezelfde orde van grootte toe. Vervolgens wordt uitgerekend met hoeveel procent de algehele baantevredenheid stijgt als gevolg van de hogere tevredenheid met de afzonderlijke baanaspecten (vierde kolom). De tabel maakt duidelijk dat de algehele baantevredenheid sterker toeneemt met bijvoorbeeld een verhoging van de tevredenheid met de hoeveelheid werk dan met een verhoging van de loontevredenheid. In het laatste geval is een stijging van het maandloon met €203 voldoende. In het eerste geval wordt een stijging van de algehele baantevredenheid teweeg gebracht die via de loontevredenheid alleen kan worden bereikt door een verhoging van het maandloon met €596. Het verhogen van de tevredenheid met de hoeveelheid werk lijkt dus een veel efficiëntere manier om de algehele baantevredenheid te beïnvloeden dan via een verhoging van het loon.

⁶ De berekening is uitgevoerd op basis van de schattingsresultaten in Tabel 1 en 2 die zijn verkregen met behulp van een 2SLS-analyse.

⁷ Bij de verhoging van de tevredenheid met baanaspecten in Tabel 3 wordt uitgegaan van een verandering van 10 procent van de standaarddeviatie in de tevredenheid met die afzonderlijke baanaspecten. Daardoor wordt rekening gehouden met het gemak waarmee die tevredenheid kan worden beïnvloed. Bij een hoge standaarddeviatie is er meer variatie in tevredenheid tussen werknemers en is het waarschijnlijk gemakkelijker om de tevredenheid te beïnvloeden. Wanneer de *gemiddelde* tevredenheid hoog ligt, ligt de *variatie* in tevredenheid vaak lager, omdat het dan moeilijker is om de tevredenheid nog verder te verhogen. Zo ligt de gemiddelde tevredenheid met de mate van zelfstandigheid in het werk vrij hoog, een 4,3 op een vijfpuntschaal. Het is daardoor veel moeilijker om die tevredenheid verder te verhogen in vergelijking met een verhoging van de tevredenheid met bijvoorbeeld de wijze van leidinggeven, waarvoor de gemiddelde tevredenheid op een 3,5 ligt. De bijbehorende variatie ligt voor tevredenheid met de mate van zelfstandigheid dan ook een stuk lager dan voor tevredenheid met de wijze van leidinggeven: 0,8 versus 1,2.

Tabel 3: Om de algehele baantevredenheid te verhogen, is het beïnvloeden van tevredenheid met de inhoud van het werk effectiever dan het verhogen van de loontevredenheid

Tevredenheid over:	Gemiddelde tevredenheid (5-puntschaal)	Standaard-deviatie van tevredenheid	Toename baan-tevredenheid door verhoging tevredenheid met 10% van standaard-deviatie	Benodigde loonstijging voor zelfde toename baantevredenheid
Inhoud van het werk	4,12	0,85	29,0%	€ 2.026
Organisatie in het algemeen	3,73	0,97	25,7%	€ 1.796
Hoeveelheid werk	3,46	1,02	8,5%	€ 596
Samenwerking met collega's	4,15	0,82	8,2%	€ 577
Zelfstandigheid van het werk	4,29	0,82	8,0%	€ 559
Wijze van leiding geven	3,49	1,16	4,0%	€ 281
Loopbaanmogelijkheden	3,29	1,01	3,7%	€ 257
Beloning	3,53	1,02	2,9%	€ 203
Invloed binnen organisatie	3,28	1,01	2,7%	€ 190
Beoordeling	3,51	1,07	1,5%	€ 106

Tabel 3 laat zien dat een vergelijkbare verandering in de tevredenheid met de inhoud van het werk de grootste invloed heeft op de algehele baantevredenheid. Om diezelfde verandering in de algehele baantevredenheid via een verandering in de loontevredenheid te bereiken, is een loonstijging nodig van maar liefst €2.026 per maand. De hoogte van dit bedrag laat vooral zien dat het relatief eenvoudig is om via tevredenheid met de inhoud van het werk de baantevredenheid te verhogen. De één na makkelijkste manier is via een verhoging van de tevredenheid met de organisatie in het algemeen, gevolgd door tevredenheid met de werkdruk (hoeveelheid werk), de samenwerking met collega's, en de mate van zelfstandigheid in het werk.

De relatieve impact van een loonsverhoging op de algehele baantevredenheid ten opzichte van het stimuleren van de tevredenheid met andere baanaspecten kan ook nog op een andere manier worden uitgedrukt. Tabel 4 laat zien dat een generieke verhoging van het loon met 10 procent resulteert in een verhoging van de loontevredenheid met 19,7 procent van een standaarddeviatie in loontevredenheid, hetgeen uiteindelijk resulteert in een verhoging van de algehele baantevredenheid met 0,54 procent. Diezelfde toename in baantevredenheid kan ook worden bereikt via een verhoging van de tevredenheid met andere baanaspecten, die zo op het oog makkelijker zijn te behalen. Zo hoeft de tevredenheid met de hoeveelheid werk met slechts 6,7 procent van een standaarddeviatie te worden

verhoogd om dezelfde verhoging van de algehele baantevredenheid te bereiken. Voor tevredenheid met de organisatie (2,2 procent) en tevredenheid met de inhoud van het werk (2,0 procent) ligt de benodigde verhoging nog een stuk lager. Verwacht mag worden dat een 2 procent verhoging van de tevredenheid met de inhoud van het werk eenvoudiger is dan een 20 procent verhoging van de tevredenheid met het loon.

Tabel 4: Om de algehele baantevredenheid te verhogen, is het beïnvloeden van tevredenheid met de inhoud van het werk effectiever dan het verhogen van de loontevredenheid

Tevredenheid over:	Gemiddelde tevredenheid (5-puntschaal)	Standaard-deviatie van tevredenheid	Toename baantevredenheid door verhoging loon met 10%	Benodigde verandering in standaard deviatie van tevredenheid voor zelfde toename baantevredenheid
Inhoud van het werk	4,12	0,85	0,54%	2,0%
Organisatie in het algemeen	3,73	0,97	0,54%	2,2%
Hoeveelheid werk	3,46	1,02	0,54%	6,7%
Samenwerking met collega's	4,15	0,82	0,54%	6,9%
Zelfstandigheid van het werk	4,29	0,82	0,54%	7,2%
Wijze van leiding geven	3,49	1,16	0,54%	14,2%
Loopbaanmogelijkheden	3,29	1,01	0,54%	15,5%
Beloning	3,53	1,02	0,54%	19,7%
Invloed binnen organisatie	3,28	1,01	0,54%	21,0%
Beoordeling	3,51	1,07	0,54%	37,9%

Daarbij dient wel een kanttekening te worden gemaakt. In alle berekeningen hierboven wordt steeds impliciet verondersteld dat het beïnvloeden van de tevredenheid met andere baanaspecten net zo gemakkelijk of moeilijk is als het beïnvloeden van de loontevredenheid via een loonsverhoging. Ofwel dat het bereiken van 10 procent verhoging van de tevredenheid met de inhoud van het werk net zo gemakkelijk is als een 10 procent verhoging van de loontevredenheid. In werkelijkheid hoeft dat niet zo te zijn. De ontbrekende schakel in de analyse is het effect van het relatieve niveau van deze baanaspecten op de tevredenheid ermee. De manier waarop de tevredenheid met baanaspecten kan worden beïnvloed is op voorhand niet duidelijk. In de afsluitende paragraaf wordt daar kort op gereflecteerd.

Loonverschillen met andere sectoren

In een derde stap wordt een verband gelegd tussen de beloningspositie van ambtenaren en hun relatieve voorkeuren voor andere baanaspecten. Zorgen bestaande beloningsverschillen met de marktsector ervoor dat de overheid als werkgever relatief onaantrekkelijk is? Of wordt dit gecompenseerd door een hogere tevredenheid met andere baanaspecten? Onderscheid wordt gemaakt naar sectoren binnen het openbaar bestuur (Rijk, Provincies, Gemeenten, Waterschappen) en naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, beroepsniveau en omvang dienstverband (voltijd versus deeltijd). Gegevens over loonverschillen ten opzichte van de marktsector zijn afkomstig uit het recente onderzoek van Van der Werff et al. (2017) en betreffen het beloningsverschil van ambtenaren met vergelijkbare werknemers in de marktsector in 2015. Ook de gegevens over tevredenheid met baanaspecten uit PoMo 2016 betreffen het jaar 2015.

Tabel 5 geeft een overzicht van de belangrijkste verschillen in uurlonen ten opzichte van de marktsector. Gemiddeld genomen betalen de sectoren binnen het openbaar bestuur niet minder per uur dan de markt. Bepaalde groepen werknemers zijn bij het openbaar bestuur echter minder gunstig uit dan in de marktsector. Het gaat vooral om mannen, ouderen, hoger opgeleiden in hogere functies en werknemers in voltijd. Deze groepen werknemers krijgen in de marktsector relatief gunstig betaald, terwijl in het openbaar bestuur minder onderscheid wordt gemaakt in beloning tussen groepen naar achtergrondkenmerken. Als gevolg daarvan is er gemiddeld genomen geen sprake van een lagere beloning ten opzichte van de markt, maar naar deze achtergrondkenmerken wel.

Tabel 5: Grootste uurloonverschillen t.o.v. de markt bestaan bij gemeenten en waterschappen en betreffen vooral hoger opgeleiden, oudere werknemers en mannen (2015)

Sector	Geslacht	Leeftijd	Opleidingsniveau	Beroepsniveau	Dienstverband	Loonverschil t.o.v. markt
Rijk	Gemiddeld					+1,0%
	Mannen					-3%
	Vrouwen				Voltijd	-1%
		35-50 jaar		Niveau 3		-2%
		35-50 jaar		Niveau 4		-4%
		50+		Niveau 3		-2%
		50+		Niveau 4		-1%
			HO Bachelor			-4%
			HO Master			-1%
				Niveau 3		-4%
				Niveau 4		-1%

Sector	Geslacht	Leeftijd	Opleidings-niveau	Beroeps-niveau	Dienst-verband	Loonverschil t.o.v. markt	
Provincies	<i>Gemiddeld</i>					+4,5%	
	Mannen					-2%	
	Mannen				Volgtijd	-4%	
				HO Master		-2%	
Gemeenten	<i>Gemiddeld</i>					-1,0%	
	Mannen					-7%	
	Vrouwen				Volgtijd	-4%	
			35-50 jaar		Niveau 3		-3%
			35-50 jaar		Niveau 4		-6%
			50+		Niveau 3		-8%
			50+		Niveau 4		-7%
				HO Bachelor			-4%
				HO Master			-9%
					Niveau 3		-3%
					Niveau 4		-6%
Waterschappen	<i>Gemiddeld</i>					+1,0%	
	Mannen					-0%	
			35-50 jaar		Niveau 4		-6%
			50+		Niveau 3		-2%
			50+		Niveau 4		-5%
				HO Bachelor			-4%
				HO Master			-9%
					Niveau 3		-2%
				Niveau 4		-8%	

Bron: Van der Werff et al. (2017). Wat verdient een overheids- of onderwijswerkgever ten opzichte van de marktsector, SEO-rapport 2017-44.

Hoewel het beloningsverschil vooral wordt veroorzaakt door loondifferentiatie in de marktsector en het niet voor de hand ligt om dezelfde loondifferentiatie (naar o.a. geslacht en omvang dienstverband) toe te passen bij de overheid, bestaat er wel degelijk concurrentie met de marktsector om werknemers. De vraag is dan of de strijd om de werknemer via

het uurloon moet lopen, of beter kan worden gestreden op basis van de aantrekkelijkheid van verschillende baanaspecten.

Uit Tabel 2 bleek dat in het openbaar bestuur vrouwen gemiddeld genomen tevredener zijn met een bepaald loonniveau dan mannen, jongeren tevredener dan werknemers van middelbare leeftijd, lager opgeleiden tevredener dan hoger opgeleiden, en deeltijdwerkers tevredener dan voltijdwerkers. Dat komt sterk overeen met de relatieve beloningspositie van deze groepen ten opzichte van de marktsector. Dat suggereert dat werknemers in het openbaar bestuur goed op de hoogte zijn van hun relatieve beloningspositie en daar rekening mee kunnen houden in hun mobiliteitsbeslissing. Tegelijkertijd bleek eerder dat andere baankenmerken voor ambtenaren belangrijker zijn. In plaats van een generieke loonsverhoging voor alle werknemers in het openbaar bestuur om loonachterstanden ten opzichte van de markt te repareren voor de groepen waarvoor die bestaan, kan worden ingezet op het verder bevorderen van de tevredenheid onder ambtenaren over de inhoud van het werk, de samenwerking met collega's, de hoeveelheid werk, de wijze van leidinggeven door managers en op betere interne loopbaanmogelijkheden. Aan de hand van de eerder uitgevoerde analyses kan worden afgeleid hoeveel budget aan extra loonruimte kan worden uitgespaard wanneer de baantevredenheid op een andere manier wordt verhoogd dan via een generieke loonsverhoging.

Neem bijvoorbeeld het grootste beloningsverschil ten opzichte van de marktsector in Tabel 5, dat van hoger opgeleiden met een Masteropleiding die werkzaam zijn bij gemeenten. Door alle gemeenteamttenaren een loonsverhoging te geven van 9 procent, verdwijnen alle vastgestelde beloningsachterstanden bij gemeenten, ook die bij Masteropgeleide gemeenteamttenaren. Met die loonsverhoging wordt de loontevredenheid met 17,7 procent van een standaarddeviatie verhoogd, met positieve gevolgen voor de algehele baantevredenheid. Dezelfde verhoging van de algehele baantevredenheid kan echter ook worden bereikt met een 1,8 procent standaarddeviatie verhoging van de tevredenheid met de inhoud van het werk. De totale kosten van de generieke loonsverhoging van 9 procent kan dus net zo goed worden gebruikt voor een relatief geringe verhoging van de tevredenheid met de inhoud van het werk. Beide verhogen de algehele baantevredenheid in dezelfde mate. Hetzelfde geldt voor een verandering in de tevredenheid met de organisatie in het algemeen (2,0 procent standaarddeviatie), de tevredenheid met de hoeveelheid werk (6,0 procent), de tevredenheid met de samenwerking met collega's (6,2 procent), en de mate van zelfstandigheid in het werk (6,4 procent). Al deze benodigde stijgingen van de tevredenheid onder werknemers liggen lager dan de benodigde stijging van de loontevredenheid (17,7 procent standaarddeviatie).

Deze berekeningen gaan uit van vergelijkbare voorkeuren van werknemers, ongeacht geslacht, leeftijd, opleidingsniveau of sector, gebaseerd op Tabel 1 en 2. Wanneer de schattingen in deze tabellen apart worden uitgevoerd naar achtergrondkenmerken, dan resulteert een gevarieerd beeld, zie Tabel 6. Voor mannen is het loon en de loontevredenheid bepalender voor de algehele baantevredenheid dan voor vrouwen. Dat geldt ook voor de invloed die mannen binnen de organisatie hebben. Vrouwen vinden loopbaanmogelijkheden en de wijze van leidinggeven door de manager weer belangrijker voor de baantevre-

denheid dan mannen. Ook voor jongeren is tevredenheid met de wijze van leidinggeven door de manager sterk bepalend voor de algehele baantevredenheid, gevolgd door de mate van invloed binnen de organisatie. Voor oudere werknemers is juist de tevredenheid met het loon bepalend voor de algehele baantevredenheid. Voor hoger opgeleiden zijn de tevredenheid met de wijze van leidinggeven door de manager, met de mate van zelfstandigheid in het werk en met de mate van invloed binnen de organisatie relatief bepalende factoren voor de algehele baantevredenheid.

Tabel 6: Invloed van tevredenheid met baanaspecten op baantevredenheid en van loon op loontevredenheid, gemiddeld en naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau (2015)

	Totaal	Man	Vrouw	35-	35-55	55+	Middel	Hoger
Regressie coëfficiënten								
Tevredenheid met:								
Inhoud van werk	1,3453	1,3033	1,3980	1,5350	1,3337	1,3028	1,2850	1,4515
Organisatie algemeen	1,0376	1,0422	1,0376	1,0184	1,1007	0,9718	1,0114	0,9315
Samenwerking	0,3954	0,3686	0,4298	0,2912	0,4252	0,4078	0,3491	0,4047
Zelfstandigheid	0,3839	0,4000	0,3612	0,2596	0,4372	0,3662	0,3613	0,4514
Hoeveelheid werk	0,3282	0,3031	0,3693	0,3714	0,3444	0,2837	0,3061	0,2976
Loopbaanmogelijkheden	0,1430	0,0911	0,2112	n.s.	0,1424	0,1348	n.s.	0,1372
Wijze van leidinggeven	0,1356	0,1080	0,1724	0,2784	0,1368	n.s.	n.s.	0,1718
Beloning (geschat)	0,1116	0,1567	n.s.	n.s.	n.s.	0,1734	n.s.	n.s.
Invloed in organisatie	0,1056	0,1200	0,0889	0,1353	0,1515	n.s.	n.s.	0,1199
Wijze van beoordeling	0,0557	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Aandacht voor welzijn	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Resultaatgerichtheid	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Info en communicatie	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Effect loontevredenheid								
Maandloon (x 1000)	0,504	0,5297	0,4849	0,6388	0,4874	0,515	0,5476	0,5258

	Totaal	Man	Vrouw	35-	35-55	55+	Middel	Hoger
Indexcijfers t.o.v. totaal								
Tevredenheid met:	Totaal	Man	Vrouw	35-	35-55	55+	Middel	Hoger
Inhoud van werk	100	97	104	114	99	97	96	108
Organisatie algemeen	100	100	100	98	106	94	97	90
Samenwerking	100	93	109	74	108	103	88	102
Zelfstandigheid	100	104	94	68	114	95	94	118
Hoeveelheid werk	100	92	113	113	105	86	93	91
Loopbaanmogelijkheden	100	64	148	n.s.	100	94	n.s.	96
Wijze van leidinggeven	100	80	127	205	101	n.s.	n.s.	127
Beloning (geschat)	100	140	n.s.	n.s.	n.s.	155	n.s.	n.s.
Invloed in organisatie	100	114	84	128	144	n.s.	n.s.	114
Wijze van beoordeling	100	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Aandacht voor welzijn	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Resultaatgerichtheid	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Info en communicatie	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Effect loontevredenheid								
Maandloon (x 1000)	100	105	96	127	97	102	109	104

n.s. = niet significant bij 95 procent betrouwbaarheid

De variatie in voorkeuren naar achtergrondkenmerken is van belang voor het optimaliseren van het personeelsbeleid. Zagen we eerder dat het verhogen van het loon niet altijd de meest efficiënte manier is om de baantevredenheid van werknemers te verhogen, bij vrouwen en jongeren lijkt het loon er relatief ten opzichte van andere baanaspecten al helemaal weinig toe te doen. Mannen en oudere werknemers zijn nog het meest gevoelig voor loonsverhogingen. Uurlonen die achterlopen op die van vergelijkbare werknemers in de marktsector zouden bij hoger opgeleiden gecompenseerd kunnen worden door goede managers en een relatief grote mate van zelfstandigheid in het werk. Bij werknemers van middelbare leeftijd zijn het vaker een grotere invloed binnen de organisatie en een goede samenwerking met collega's die werknemers meer tevreden met hun baan maken.

De regressie-coëfficiënten in Figuur 6 laten onverminderd zien dat tevredenheid met de inhoud van het werk en met de organisatie in het algemeen voor alle deelgroepen van het personeelsbestand in het openbaar bestuur de belangrijkste factoren blijven in de algehele

baantevredenheid. De indexcijfers laten vervolgens zien dat tevredenheid met de inhoud van het werk meer dan gemiddeld van belang is voor jongeren, hoger opgeleiden en vrouwen, en minder dan gemiddeld voor middelbaar opgeleiden, mannen en oudere werknemers. Op die manier kan voor elk van de baanaspecten het relatieve belang voor verschillende deelgroepen inzichtelijk worden gemaakt. In het algemeen geldt dat naast tevredenheid met de inhoud van het werk en met de organisatie in het algemeen ook de tevredenheid met de samenwerking met collega's, met de mate van zelfstandigheid in het werk en met de hoeveelheid werk voor alle groepen van significant belang zijn voor de algehele baantevredenheid. De overige baanaspecten spelen niet of nauwelijks een rol in de algehele baantevredenheid, inclusief de tevredenheid met het loon. Dat betekent niet dat deze baanaspecten onbelangrijk zijn: ook loontevredenheid kan op zichzelf een reden voor werknemers zijn om al dan niet voor een werkgever te kiezen of op zoek te gaan naar een andere baan.

Opvallende afwijkingen van het gemiddelde in Tabel 6 zijn het relatieve belang van de tevredenheid met de wijze van leidinggeven voor jongeren, vrouwen en hoger opgeleiden, het relatieve belang van de tevredenheid met loonbaanmogelijkheden voor vrouwen, het relatieve belang van loontevredenheid voor mannen en het relatieve belang van de tevredenheid met de invloed in de organisatie voor jongeren en werknemers van middelbare leeftijd. Ook opvallend is dat jongeren tevredenheid over de samenwerking met collega's en met zelfstandigheid in het werk minder sterk laten meewegen in hun algehele baantevredenheid, net zoals mannen dat doen met de tevredenheid over loopbaanmogelijkheden.

Al deze inzichten kunnen van belang zijn bij het bieden van maatwerk in arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden als onderdeel van het personeelsbeleid. Tegelijkertijd is er nog steeds geen sprake van maatwerk wanneer er van wordt uitgegaan dat *alle* vrouwen loopbaanmogelijkheden van groot belang vinden, of dat *alle* mannen sterk worden gedreven door de hoogte van het loon. Van belang is dat er verschillen zijn tussen werknemers in de waardering van baanaspecten, waaronder de beloning, en dat die kunnen worden gebruikt om het werk of de baan aantrekkelijker te maken voor individuele werknemers, zonder dat het loon hoeft te worden verhoogd. Waar die verschillen en mogelijkheden liggen is uiteindelijk aan leidinggevendenden om te verkennen in periodieke gesprekken met werknemers.

Conclusie

Dit artikel laat zien dat behalve het loon er tal van andere aspecten aan een baan zitten die belangrijk zijn voor de keuze om te gaan werken in het openbaar bestuur. De algehele baantevredenheid bij ambtenaren wordt primair beïnvloed door de tevredenheid met de inhoud van het werk en met de organisatie in het algemeen. Daarnaast zijn ook de samenwerking met collega's, de mate van zelfstandigheid in het werk en de hoeveelheid werk van relatief groot belang voor de algehele baantevredenheid. Minder belangrijk, maar nog altijd van betekenis, zijn de tevredenheid met loopbaanmogelijkheden, met de wijze

van leidinggeven, met de mate van invloed in de organisatie, met de wijze van beoordeling én met de hoogte van het loon. Om het werken bij de overheid aantrekkelijk te maken, zowel voor zittende ambtenaren als voor potentiële nieuwe werknemers, lijkt het daarom gemakkelijker en efficiënter om die andere baanaspecten te beïnvloeden dan het doorvoeren van een generieke loonsverhoging.

Hoe de beïnvloeding van (de tevredenheid met) baanaspecten er precies uitziet, is onderdeel van personeelsbeleid en is uiteindelijk maatwerk. Meer concreet betekent aandacht voor de aantrekkelijkheid van baanaspecten bijvoorbeeld dat er inhoudelijk voldoende variatie wordt geboden in werkzaamheden en dat er een mate van keuzevrijheid is voor werknemers in het openbaar bestuur om zelf de inhoud van het werk te bepalen. Of dat de organisatie een zekere professionaliteit heeft en dat ook uitstraalt, een goede reputatie en (maatschappelijk) aanzien heeft en transparant is voor werknemers. Bij een goede samenwerking met collega's kan men denken aan het werken in teams met goede managers en een selectieve werving van teamleden. Een grotere tevredenheid met de mate van zelfstandigheid in het werk kan worden bereikt door werknemers meer verantwoordelijkheden en handelingsvrijheid te geven, aangevuld met duidelijke en regelmatige feedback. Ook daar zijn goede managers weer van belang. Tevredenheid met de hoeveelheid werk hoeft niet noodzakelijk een reductie van de werkdruk te betekenen, dat kan verschillen van persoon tot persoon, maar is dat in de meest gevallen wel. Werkdruk kan worden verminderd door een betere arbeidsdeling (taakafplitsing) of door meer personeel in te zetten om dezelfde hoeveelheid werk uit te voeren. Dat laatste lijkt echter kostbaarder dan een generieke loonsverhoging. Tevredenheid over de werkdruk kan ook worden beïnvloed door erkenning en begrip voor de hoeveelheid werk van werknemers door leidinggevendenden en/of het bieden van meer regelmogelijkheden aan een werknemer, onder meer rekening houdend met iemands persoonlijke situatie.

Het blijft lastig om in te schatten hoe succesvol dit soort maatregelen zijn bij het beïnvloeden van de tevredenheid met baanaspecten en daarmee van de algehele baantevredenheid. Zeker als wordt vastgesteld dat die tevredenheid met baanaspecten sterk kan variëren tussen werknemers. Zo is tevredenheid met de inhoud van het werk meer dan gemiddeld van belang voor jongeren, hoger opgeleiden en vrouwen, en minder dan gemiddeld voor middelbaar opgeleiden, mannen en oudere werknemers. Tevredenheid met de wijze van leidinggeven is van relatief groot belang voor jongeren, vrouwen en hoger opgeleiden, tevredenheid met loonbaanmogelijkheden met name voor vrouwen, loontevredenheid vooral voor mannen, en tevredenheid met de invloed in de organisatie sterker bij jongeren en werknemers van middelbare leeftijd. Die verschillen zijn aanknopingspunten om aandacht te besteden aan het verbeteren van arbeidsomstandigheden en –voorwaarden op individueel niveau. Dat biedt meer mogelijkheden om beloningsverschillen ten opzichte van de marktsector te compenseren dan alleen een generieke loonsverhoging, die vrij kostbaar is en waardoor verschillen tussen werknemers bij het openbaar bestuur ten opzichte van de marktsector blijven bestaan. Zo verdienen mannen, ouderen, hoger opgeleiden in hogere functies en werknemers in voltijd gemiddeld minder bij het openbaar bestuur dan vergelijkbare werknemers in de marktsector. Vrouwen, jongeren, lager opgeleiden en werknemers in deeltijd verdienen gemiddeld juist meer in het openbaar

bestuur dan in de markt. Gemiddeld genomen betalen sectoren binnen het openbaar bestuur echter niet minder per uur dan de markt.

Uiteindelijk blijft het aantrekkelijk houden van het werk voor ambtenaren een rol voor het personeelsbeleid en –management bij de overheid. Belangrijkste boodschap van dit artikel is dat er naast het generiek verhogen van lonen zoveel andere mogelijkheden zijn om het werken bij het openbaar bestuur aantrekkelijk te maken en dat die andere mogelijkheden wellicht makkelijker te benutten zijn tegen lagere kosten.

Bijlage. Belangrijkste gebruikte enquêtevragen uit PoMo 2016

Voor dit artikel zijn de antwoorden gebruikt op diverse enquêtevragen in het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (PoMo) 2016. Het gaat primair om de volgende gegevens:

- Tevredenheid met de huidige functie
- Redenen om de vorige functie te verlaten (alleen instromers en uitstromers)
- Redenen om voor de huidige functie te kiezen (alleen instromers en uitstromers)
- Brutoloon per maand in de huidige functie
- Verandering in brutoloon per maand t.o.v. vorige functie (alleen instromers en uitstromers)
- Achtergrondkenmerken van werknemers

De eerste drie gebruikte vragen staan centraal in het onderzoek. Omdat de exacte formulering van belang kan zijn voor de interpretatie van de analysesresultaten, worden deze vragen hieronder integraal afgedrukt.

Q54. De volgende vraag gaat over uw werkbeleving. Beantwoord de vraag voor de situatie zoals die was in 2013. Kunt u per aspect aangeven in hoeverre u tevreden of ontevreden was?

1. Zeer ontevreden
 2. Tamelijk ontevreden
 3. Niet ontevreden, niet tevreden
 4. Tamelijk tevreden
 5. Zeer tevreden
-
1. Uw baan, alles bijeengenomen
 2. De organisatie waar u werkt, alles bijeengenomen
 3. De inhoud van het werk
 4. De samenwerking met collega's
 5. De mate van zelfstandigheid
 6. De hoeveelheid werk
 7. De resultaatgerichtheid van de organisatie
 8. De wijze waarop uw direct leidinggevende leiding geeft
 9. De informatievoorzieningen en communicatie binnen de organisatie

10. De loopbaanontwikkelingsmogelijkheden
11. De beloning
12. De wijze waarop u beoordeeld wordt
13. De mate van invloed die u heeft binnen de organisatie
14. De aandacht van de organisatie voor uw persoonlijk welzijn

Q38. Hieronder ziet u een aantal mogelijke redenen om uit te kijken naar een andere baan. Kunt u aangeven in hoeverre zij een rol hebben gespeeld bij uw besluit uw oude organisatie te verlaten?

Ik besloot de organisatie te verlaten omdat...

1. Helemaal oneens
 2. Mee oneens
 3. Niet mee eens, niet mee oneens
 4. Mee eens
 5. Helemaal mee eens
-
1. ik ontevreden was over de inhoud van het werk
 2. ik ontevreden was over de samenwerking met collega's
 3. ik ontevreden was over de mate van zelfstandigheid
 4. ik ontevreden was met de hoeveelheid werk
 5. ik ontevreden was met de resultaatgerichtheid van de organisatie
 6. ik ontevreden was met de wijze waarop mijn direct leidinggevende leiding gaf
 7. ik ontevreden was over de informatievoorziening en communicatie binnen de organisatie
 8. ik ontevreden was over de loopbaanontwikkelingsmogelijkheden
 9. ik ontevreden was over de beloning
 10. ik ontevreden was over de wijze waarop ik beoordeeld werd
 11. ik ontevreden was over de mate van invloed die ik had binnen de organisatie
 12. ik ontevreden was over de aandacht van de organisatie voor mijn persoonlijk welzijn
 13. er een dreiging was om mijn baan te verliezen

Q72. *Hieronder staat een aantal mogelijke redenen om voor deze specifieke baan en niet voor een andere baan te kiezen. In hoeverre bent u het eens of oneens met deze stellingen?*

Ik heb gekozen voor deze baan, vanwege....

1. Helemaal oneens
 2. Mee oneens
 3. Niet mee eens, niet mee oneens
 4. Mee eens
 5. Helemaal mee eens
-
1. de inhoud van het werk
 2. de samenwerking met collega's
 3. de mate van zelfstandigheid
 4. de hoeveelheid werk
 5. de resultaatgerichtheid van de organisatie
 6. de loopbaanontwikkelingsmogelijkheden
 7. de beloning
 8. de aandacht van de organisatie voor mijn persoonlijk welzijn
 9. het feit dat het een promotie betekent

3

Selectie uit de poort

Frank Cörvers

*Voor dit artikel verwijzen wij u naar de STAD-publicatie waarin dit artikel is opgenomen.
De STAD-publicatie vindt u terug in de WERKcongres-bundel.*

4

Mobiliteit en inzetbaarheid: noodzakelijk maar nog niet vanzelfsprekend

Lucien Vermeer en Jurgen Visser

Het belang van mobiliteit en inzetbaarheid

De overheid heeft te maken met ontwikkelingen die impact hebben op de organisaties en de medewerkers die daar werkzaam zijn. Technologische ontwikkelingen zijn alom bekend: zij zullen onmiskenbaar invloed hebben op de taken en werkwijzen van overheidsorganisaties. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van nieuwe technieken, het datagedreven werken, de toenemende digitalisering van overheidsdiensten, de opkomst van blockchain, et cetera. Ook maatschappelijke opvattingen, bijvoorbeeld over de rol van de overheid, maken dat de aard van het werk verandert. Zo wordt van gemeenten bijvoorbeeld steeds meer verwacht om als regisseur in het maatschappelijk speelveld op te treden, in plaats van zelf beleid en wet- en regelgeving te maken. Ook wijzigingen in politieke prioriteiten, al dan niet als gevolg van plotselinge sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, kunnen leiden tot snel veranderende werkzaamheden van overheidsorganisaties.

Dergelijke ontwikkelingen leiden ertoe dat ‘oud’ werk niet meer bestaat en vervangen wordt door ‘nieuw’ werk. De veranderingen zullen leiden tot een behoefte aan medewerkers met andere vaardigheden dan tot nog toe belangrijk waren. Het kan ook voorkomen dat er op bepaalde plekken in de organisatie capaciteit nodig is, die op andere plekken misschien juist weer teveel aanwezig is. Van medewerkers zal daarom steeds meer gevraagd worden om andere werkzaamheden uit te voeren als de situatie daarom vraagt, en dat soms op een andere plek in de organisatie te doen.

Daarnaast hebben de ontwikkelingen onmiskenbaar invloed op de arbeidsmarktpositie zelf van medewerkers. Op een arbeidsmarkt waar de aard van het werk aan verandering onderhevig is, niet alleen binnen de overheid maar ook daarbuiten, is het immers zaak om niet alleen nu, maar ook in de nabije toekomst aantrekkelijk te blijven voor huidige of toekomstige werkgevers.

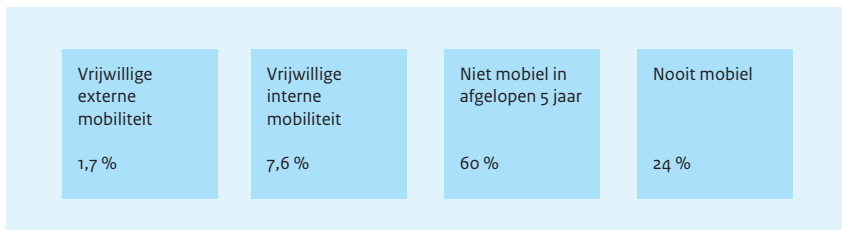
De geschetste situatie maakt het noodzakelijk dat medewerkers werk maken van hun inzetbaarheid, in het belang van de organisatie en in hun eigen belang. En dat zij, als de situatie daarom vraagt, mobiel kunnen zijn.

Werken aan inzetbaarheid echter niet voor iedereen vanzelfsprekend

Mobiliteit is echter niet voor iedereen vanzelfsprekend: uit cijfers van InternetSpiegel blijkt dat in het openbaar bestuur een grote groep mensen niet mobiel is (bron: PoMo 2015, ABP 2015).

Zo blijkt dat in 2015 de vrijwillige externe mobiliteit (wisselen van werkgever) in het openbaar bestuur 1,7 % bedraagt. Van elke honderd medewerkers kiezen er dus hooguit 1 à 2 vrijwillig voor om bij een andere werkgever te gaan werken. Dit zijn bovendien relatief vaak jongere, hoger opgeleide medewerkers.

De vrijwillige interne mobiliteit is hoger en bedraagt 7,6%. Dit betreft medewerkers die op eigen initiatief een positieverandering binnen hun werkgever hebben ondergaan. Wat vooral opvalt, is dat er een grote groep medewerkers is die helemaal niet mobiel is geweest. Meer dan de helft van de medewerkers in het openbaar bestuur (60%) is in 5 jaar tijd noch intern noch extern mobiel geweest. Ongeveer een kwart van de medewerkers (24%) die meer dan vijf jaar bij dezelfde werkgever in het openbaar bestuur werkt, is in die gehele tijd niet mobiel geweest.



Bron: PoMo 2015, ABP 2015

Natuurlijk is mobiliteit niet voor iedereen direct noodzakelijk. Sommige mensen functioneren prima in hun functie, doen werk dat zinvol is voor de organisatie, zijn bijvoorbeeld een belangrijke specialist met veel kennis die grote waarde heeft. Maar de cijfers verraden wel dat in beweging komen voor een grote groep mensen niet vanzelfsprekend is. En ook voor bijvoorbeeld de specialist die nu zijn functie goed uitvoert, komt er een tijd waarin het werk verandert. Is er dan een plan B? Heb je je inzetbaarheid op peil gehouden, waardoor je relatief makkelijk ander werk kunt gaan uitvoeren?

Medewerkers in beweging krijgen

Hoe zorg je ervoor dat medewerkers, voor wie dat nog niet zo vanzelfsprekend is, in beweging komen om werk te maken van de eigen inzetbaarheid en zo nodig mobiliteit? Voor het antwoord hierop kiezen we het perspectief van drie actoren: de medewerker, de leidinggevende en de organisatie (directie). Alle drie hebben invloed op de mate waarin werk wordt gemaakt van de toekomstige inzetbaarheid en mobiliteit, waarbij het natuurlijk zo is dat een medewerker daar primair zelf voor verantwoordelijk is. Hieronder lees je over de inzichten die we uit onderzoek weten over de rol van de drie actoren.

De medewerker: iedereen gaat anders om met werken aan inzetbaarheid

De eerste actor die we onderscheiden is de medewerker zelf. Uit onderzoek van InternetSpiegel blijkt dat er grofweg drie type medewerkers zijn te onderscheiden die elk anders omgaan met het werken aan hun inzetbaarheid. Zij verschillen met name in hun werkwaarden, hun persoonlijkheidskenmerken en de locus of control (bron: Werken is Bewegen: arbeidsmobiliteit in het openbaar bestuur, 2015)

Met **werkwaarden** doelen we op zaken die mensen belangrijk vinden in hun werk. Bijvoorbeeld aspecten als een goed salaris, een verantwoordelijke functie, goede promotiekansen, de zekerheid om niet ontslagen te worden. In het onderzoek is gebruik gemaakt van waarden die zijn ontwikkeld en gevalideerd voor de European Value Survey, specifiek gericht op werk.

Uit analyse blijkt dat in deze werkwaarden twee dimensies zijn terug te vinden. Bij ik-gerichtheid gaat het vooral om wat het werk voor mensen zelf oplevert. Begrippen die hierbij horen zijn onder meer een goed salaris, goede werktijden, goede promotiekansen, zekerheid om niet ontslagen te worden. Hier tegenover staat ander-gerichtheid, waarbij begrippen horen als maatschappelijk nuttig werk doen, werk waar je met mensen te maken hebt, werk doen waar mensen waardering voor hebben, prettige mensen om mee te werken.

De tweede dimensie is 'ontspannen' versus 'prestatiegericht'. Bij ontspannen je werk doen horen aspecten als: een functie hebben waar je grip hebt op je dagelijkse activiteiten, een functie waarin de dag ordelijk verloopt, goede werktijden, niet teveel spanning in het werk, zekerheid om niet ontslagen te worden. Hier tegenover staat prestatiegerichtheid, dat zich uit in termen als: de mogelijkheid hebben om initiatief te tonen, een werkring hebben waar je iets kunt bereiken, een verantwoordelijke functie hebben, een functie waar je je capaciteiten kunt benutten, een functie waarin je nieuwe dingen leert.

Bij de **persoonlijkheidskenmerken** gaat het om een typering aan de hand van de 'Big Five'-persoonlijkheidstest. Big Five is een veel gebruikt en wetenschappelijk gevalideerd instrument voor persoonlijkheid. Deze onderscheidt vijf dimensies (bij elke dimensie staan begrippen die hierbij horen):

- *Extraversie:* energiek, sociaal onderhoudend, spraakzaam, levendig
- *Gewetensvolheid:* voorzichtig, precies, consciëntieus, efficiënt, betrouwbaar
- *Neuroticisme:* emotioneel, minder stabiel, angstig, bevreesd, gespannen
- *Openheid:* open staan voor nieuwe ideeën, nieuwsgierig, creatief, inventief, slim
- *Vriendelijkheid:* aardig, warm, coöperatief, liefdevol, genereus, vergevingsgezind

Locus of control duidt op een levensinstelling van mensen. Mensen met een interne locus of control geloven dat zij zelf bepalen wat in hun leven gebeurt. Mensen met een externe locus of control geloven dat hun omgeving bepaalt wat in hun leven gebeurt. Dit aspect is relevant in het kader van dit onderzoek, aangezien het kan samenhangen met óf en hoe men op zoek gaat naar een nieuwe functie. Een medewerker met een externe locus gelooft wellicht dat het zinloos is om een nieuwe functie te zoeken, terwijl een medewerker met een interne locus gewoon aan de slag gaat.

Het onderzoek laat zien dat er drie type medewerkers zijn te onderscheiden die elk op een andere manier met hun toekomstige inzetbaarheid omgaan. We noemen deze typen: de carrièremaker, de bevlogen ambtenaar en de afwachter.

- **Carrière­maker:** deze medewerker heeft een relatief hoge externe en interne inzetbaarheid, anticipeert op de arbeidsmarkt, is sterk prestatiegericht en sterk ik-gericht. De carrière­maker is extravert, staat open voor nieuwe ideeën en kijkt actief rond naar een nieuwe baan of werkgever. Hij/zij gaat voor een carrière en niet voor een functie. Hij is gemiddeld wat jonger dan de andere groepen, maar ook in deze groep vinden we zowel oudere als jongere medewerkers terug. Hij/zij is gemiddeld iets hoger opgeleid.
- **Bevlogen ambtenaar:** deze medewerker heeft een hoge interne inzetbaarheid en een lagere externe inzetbaarheid. Hij/zij is gelukkig in en trots op zijn werk en de organisatie waarvoor hij/zij werkt. De bevlogen ambtenaar is wat minder prestatiegericht en meer ander-gericht dan de carrière­maker. De bevlogen ambtenaar is gewetensvol en denkt in termen van verantwoordelijkheid en plichtsbesef, meer dan in prestaties. Anticipeert niet actief op de arbeidsmarkt en kijkt niet actief naar andere kansen op de arbeidsmarkt. Hij/zij is gemiddeld iets ouder dan de andere groepen.
- **Afwachter:** deze medewerker heeft een relatief lage interne en een lage externe inzetbaarheid. De afwachter heeft behoefte aan zekerheid, legt de lat in zijn werk hoog en wil kwaliteit en resultaat leveren, hecht aan loyaliteit, en heeft wat minder vertrouwen in zichzelf als het gaat om de waarde die hij/zij heeft buiten de eigen functie. De afwachter is minder gelukkig in zijn werk dan de andere groepen en scoort lager op trots op het werk en binding met de organisatie. Hij/zij heeft een externe locus of control en anticipeert niet actief op de arbeidsmarkt. De afwachter blijkt minder mobiel dan de andere groepen en is gemiddeld wat lager opgeleid.

De drie typen verschillen beperkt in leeftijd. De carrière­maker is gemiddeld iets jonger dan de andere groepen. De verschillen zijn klein en in elk segment zijn de oudere en jongere medewerkers terug te vinden. Persoonlijkheid en werkwaarden zijn dus minstens zo belangrijk voor inzetbaarheid als leeftijd.

Hoewel iedereen hulp kan gebruiken bij het werken aan zijn/haar inzetbaarheid, is het vooral de afwachter die extra ondersteuning en stimulans nodig heeft. Deze komt immers niet makkelijk zelf in beweging. Waar de carrière­maker waarschijnlijk zelf actie onderneemt, en zijn/haar leidinggevende en de organisatie mogelijk actief om hulp vraagt, zullen de afwachter en bevlogen ambtenaar dat wat minder snel doen. Om mensen in beweging te krijgen, is het voor een leidinggevende en voor de organisatie verstandig om een aanpak te kiezen die rekening houdt met de waarden en persoonlijkheid van de mensen waar het om gaat.

Uit verdiepend kwalitatief onderzoek uitgevoerd door InternetSpiegel (2016) hebben we bijvoorbeeld geleerd, dat een carrière­maker behoefte heeft om te sparren over toekomstige loopbaanstappen en ontwikkeltrajecten en wil zich ondersteund voelen bij het zetten van loopbaanstappen. Een leidinggevende kan hierin bijvoorbeeld voorzien door mee te denken over loopbaanstappen, het netwerk open te stellen, de medewerker in contact te brengen met anderen of door iemand aan te dragen voor een opleidingstraject. We denken dat een afwachter in kleine stappen naar bredere inzetbaarheid bewogen kan worden. Daarbij kan gedacht worden aan het bewust laten worden van de noodzaak om werk te maken van de eigen inzetbaarheid, het werk van mensen te verrijken waardoor nieuwe vaardigheden worden opgedaan, iemand te stimuleren en te ondersteunen bij het tijdelijk

uitvoeren van ander werk bijvoorbeeld via een stage of detachering, of het helpen om iemand zijn talenten en kwaliteiten te ontdekken en nog beter in te zetten.

De leidinggevende: faciliteren en ondersteunen

De tweede actor die we onderscheiden is de leidinggevende (dan wel iemand anders in de organisatie die een medewerker actief kan ondersteunen bij zijn of haar inzetbaarheidsgedrag). Uit onderzoek onder medewerkers en leidinggevendenden binnen het Rijk, uitgevoerd door InternetSpiegel via het Flitspanel, blijkt dat twee gedragsaspecten van een leidinggevende van belang zijn bij het bevorderen van het werken aan inzetbaarheid: faciliteren en ondersteunen.

Faciliteren houdt simpel gezegd in: het beschikbaar stellen van tijd en geld aan medewerkers om te kunnen werken aan de inzetbaarheid. Denk bijvoorbeeld aan budget voor ontwikkel- en loopbaanactiviteiten en het beschikbaar stellen van werktijd om deze activiteiten te kunnen uitvoeren.

Ondersteunen gaat een stap verder en betreft het concreet helpen bij ontwikkel- en loopbaanactiviteiten. Dat kan zijn door het gesprek hierover regelmatig aan te gaan, te prikkelen en als het nodig is een duwtje te geven, mee te denken en zo nodig voorstellen te doen voor loopbaanontwikkeling, concrete suggesties voor loopbaanactiviteiten aan te dragen, het eigen netwerk open te stellen, te helpen bij het opstellen van een goed cv of LinkedIn-profiel, et cetera.

Uit het onderzoek blijkt dat het bieden van ondersteuning het verschil maakt tussen meer en minder inzetbare medewerkers. Faciliteren alléén blijkt niet genoeg. Natuurlijk is het beschikbaar stellen van tijd en geld een belangrijke randvoorwaarde, maar het echte verschil wordt gemaakt door leidinggevendenden die hun medewerkers concreet ondersteuning bieden bij het werken aan hun inzetbaarheid. Zoals hiervoor gesteld is het daarbij verstandig om de mate van ondersteuning af te stemmen op de verschillende hiervoor genoemde type medewerkers: afwachters hebben meer en andere ondersteuning nodig dan bevlogen ambtenaren of carrièremakers.

Wat bepaalt of leidinggevendenden ondersteuning bieden?

In de praktijk is het zo, dat de ene leidinggevende een meer ondersteunende rol inneemt dan de andere leidinggevende. Hoe komt dat? Voor het beantwoorden van deze vraag onderscheiden we de begrippen Kunnen-Willen-Mogen (Ability, Motivation, Opportunity framework).

Kunnen betekent dat leidinggevendenden de juiste vaardigheden hebben om te ondersteunen (denk bijvoorbeeld aan gespreksvaardigheden). *Willen* houdt in dat zij de motivatie hebben om te willen ondersteunen. Daarbij maken we onderscheid tussen intrinsieke motivatie (motivatie die van binnenuit de persoon komt, vanwege innerlijke overtuigingen) en

extrinsieke motivatie (motivatie die door prikkels van buiten de persoon ontstaat). *Mogen* betekent dat leidinggevendenden de ruimte en mogelijkheden krijgen vanuit de organisatie om ondersteuning te bieden aan hun medewerker.

Uit het door InternetSpiegel uitgevoerde onderzoek blijkt dat:

- Leidinggevendenden die volgens zichzelf meer vaardigheden bezitten om te ondersteunen, daadwerkelijk meer ondersteuning bieden. Dit is ongeacht hun mate van motivatie en ongeacht of men intrinsiek of extrinsiek gemotiveerd is.
- Leidinggevendenden met een intrinsieke motivatie meer ondersteunen dan leidinggevendenden met een extrinsieke motivatie. Leidinggevendenden die intrinsiek gemotiveerd zijn geloven bijvoorbeeld diep van binnen in talentontwikkeling, gunnen medewerkers dat zij zich ontwikkelen, willen dat medewerkers het beste uit zichzelf halen, et cetera.
- Leidinggevendenden met een extrinsieke motivatie (willen) die een prikkel en mogelijkheden krijgen vanuit de organisatie (mogen) ook meer ondersteuning bieden. Extrinsieke motivatie kan bijvoorbeeld ontstaan als een leidinggevende prikkels uit de organisatie voelt om te gaan ondersteunen (bijvoorbeeld verwachtingen of zelfs verplichtingen vanuit het hoger management) of als hij/zij wil laten zien aan de buitenwereld een goede leidinggevende te zijn. Voorwaarde voor deze extrinsieke motivatie is dat de leidinggevende de ruimte en mogelijkheden krijgt uit de organisatie om een ondersteunende rol in te nemen. Denk bijvoorbeeld aan regels en procedures die hen hierin faciliteren, instrumenten die hiervoor beschikbaar zijn (bv handvatten in de gespreks-cyclus), transparantie van ontwikkelmogelijkheden die zij aan medewerkers kunnen bieden, et cetera. Als deze ruimte niet aanwezig is, beperkt dit iemand die extrinsiek gemotiveerd is eerder dan iemand die intrinsiek gemotiveerd is.

Het topmanagement: organisatiecultuur en –beleid

De derde actor die we onderscheiden is de organisatie, in de persoon van het (top) management die verantwoordelijk is voor de juiste inzetbaarheidscultuur en het bijbehorende beleid. HR zien we hierbij als een actor die adviserend en uitvoerend kan optreden. Ten opzichte van de andere groepen hebben we nog weinig onderzoek gedaan naar de factoren die voor deze rol bepalend zijn om de inzetbaarheid van medewerkers te vergroten. Het is aannemelijk dat de te nemen maatregelen op organisatieniveau verschillen per organisatie, afhankelijk van de ambities en context van de specifieke organisatie. Hieronder benoemen we een aantal globale aangrijpingspunten.

Ten eerste zien we het belang van een inzetbaarheidscultuur die onderstreept wordt door een consistente visie en communicatie van de top van de organisatie. Ten tweede zal dit ondersteund moeten worden met bijpassende middelen en instrumenten die medewerkers ter beschikking staan om te kunnen werken aan hun inzetbaarheid. Ten derde verdient een transparante en goed functionerende ‘interne arbeidsmarkt’ aandacht. Dat betekent bijvoorbeeld dat alle drempels die er mogelijk voor zorgen dat mensen niet mobiel zijn, worden weggewerkt. Denk bijvoorbeeld aan organisatorische, contractuele of financiële drempels. Te denken valt ook aan het zo transparant mogelijk maken van de interne

arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door vacatures goed inzichtelijk te maken, het matchingsproces te optimaliseren, et cetera.

Naast een beleid gericht op het rechtstreeks stimuleren van medewerkers, is het voor een organisatie zeker ook verstandig om de rol van leidinggevend te versterken. De uitkomsten uit het hiervoor genoemde onderzoek onder leidinggevend geven een aantal aanknopingspunten voor beleid dat effectief kan zijn:

- Het trainen van leidinggevend in bijvoorbeeld gespreksvaardigheden of in het aan de orde brengen van inzetbaarheid als onderwerp in het team.
- Het uitdragen van verwachtingen richting leidinggevend over hun rol en het eventueel maken van (verplichtende) afspraken hierover. Denk bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van het onderwerp inzetbaarheid in functioneringsgesprekken en het opnemen hiervan in beoordelingsformulieren. Dergelijke maatregelen kunnen een meer of minder verplichtend karakter hebben. Met name de extrinsieke motivatie kan hiermee worden aangejaagd. Tevens zou het beleid van de organisatie gericht moeten zijn op het bieden van ruimte en mogelijkheden om daadwerkelijk te ondersteunen.
- Leidinggevend stap voor stap bewegen van extrinsieke naar meer intrinsieke motivatie. De praktijk is immers dat het hebben van een intrinsieke of extrinsieke motivatie eerder een glijdende schaal is dan een zwart-witsituatie. Het lijkt raadzaam om aandacht te hebben voor het bewegen van mensen die extrinsiek gemotiveerd zijn naar meer intrinsieke motivatie, waardoor de gedragsverandering duurzamer wordt en minder afhankelijk is van de prikkels uit de organisatie. Interne communicatie kan hierin een rol spelen. Manieren die mogelijk werken zijn het creëren van rolmodellen van leidinggevend die intrinsiek gemotiveerd zijn, het delen en bekrachtigen van successen (medewerkers die met steun van leidinggevend hun inzetbaarheid een impuls hebben gegeven of mobiel zijn geweest), et cetera.

Tot slot

Het belang van toekomstige inzetbaarheid en mobiliteit van medewerkers mag inmiddels duidelijk zijn. Het is echter lang niet voor alle medewerkers vanzelfsprekend om werk te maken van inzetbaarheid en mobiliteit. Onderzoek laat zien dat medewerkers verschillen in hun waarden en persoonlijkheidskenmerken en dat dit invloed heeft op de manier waarop zij met hun toekomstige inzetbaarheid omgaan. Hoewel het uiteindelijk een verantwoordelijkheid is van medewerkers zelf, betekent dit ook dat leidinggevend en de organisatie als geheel een rol kunnen spelen om ervoor te zorgen dat medewerkers (meer) werk maken van hun inzetbaarheid. Bovendien is dit ook in het belang van de organisatie.

Dat medewerkers verschillend omgaan met hun inzetbaarheid, betekent voor leidinggevend- den dat zij rekening moeten houden met hoe zij hun medewerkers hierbij helpen. Faciliteren alleen is niet genoeg, daadwerkelijk ondersteuning bieden is onontbeerlijk. Die ondersteuning kunnen leidinggevend- den bieden, maar er zijn ook voorbeelden van overheidsorganisaties die dit op een andere manier hebben georganiseerd. Voor de organisatie als geheel is het daarbij zaak om een inzetbaarheidscultuur te creëren waarin het werk maken van inzetbaarheid een vanzelfsprekend wordt, waarbij alle kansen die de organisatie daarvoor kan bieden worden benut, en waarbij belemmeringen uit de weg worden geruimd.

5

De Loopbaan-APK als startpunt voor meer mobiliteit binnen het openbaar bestuur

Ben Rogmans

Medewerkers openbaar bestuur voelen zich verantwoordelijk voor hun loopbaan, maar handelen daar niet naar

Het tempo waarin de werkzaamheden van de medewerkers in het openbaar bestuur veranderen of verdwijnen zal de komende jaren toenemen als gevolg van technologische disrupties, organisatorische veranderingen en nieuwe eisen die politiek en burgers aan het openbaar bestuur stellen. Bestaand werk verandert ingrijpend of verdwijnt, er ontstaan geheel nieuwe taken en functies, beroepen en organisaties veranderen sneller. Volgens sommige schattingen verdwijnen er in Nederland de komende vijftien jaar drie tot vier miljoen van de huidige banen. En volgens andere onderzoeken is driekwart van de (nieuwe) beroepen in 2030 op dit moment volslagen onbekend.

Er verdwijnt werk, en er komt nieuw werk bij. Dat is altijd al zo geweest, maar het tempo waarin dat de komende jaren gaat ligt stukken hoger dan bij eerdere transities. Heel veel mensen zullen dus iets anders moeten gaan doen. Dat stelt hoge eisen aan hun mobiliteit en flexibiliteit, en aan de werkgevers die dat proces (ook in hun eigen belang) ondersteunen. Dat geldt zeker voor de werkgevers in het openbaar bestuur. Omdat het personeelsbestand daar vergrijsd en de mobiliteit van de medewerkers momenteel erg laag is in vergelijking met die van de Nederlandse beroepsbevolking (NBB), moeten medewerkers en organisaties in beweging komen.

Die noodzaak tot beweging is het thema dat onder het verzamelbegrip *duurzame inzetbaarheid* de arbeidsmarkt ook de komende jaren zal domineren. Organisaties kunnen geen functies meer aanbieden die voor een periode van twintig jaar meegaan. Mensen kunnen geen beroep meer kiezen in de verwachting dat dat de komende twintig jaar blijft bestaan.

Zeker nu de werkgelegenheid snel groeit, zullen de meeste medewerkers in het openbaar bestuur hun werk kunnen behouden of ander werk kunnen vinden. Voorwaarde is wel dat de bereidheid tot verandering, (bij)scholing en mobiliteit in voldoende mate aanwezig zijn. Dat laatste is binnen het openbaar bestuur slechts tot op zekere hoogte het geval, zoals verderop zal blijken uit een analyse van het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (PoMo) dat in opdracht van het ministerie van BZK wordt uitgevoerd door ICTU.

In het PoMo is de medewerkers gevraagd hoe ze met veranderingen omgaan. De bereidheid om binnen de huidige functie veranderingen van de werkzaamheden te volgen is groot (>80%), net als de bereidheid om binnen het openbaar bestuur van functie te veranderen (>50%). Maar slechts 7% van de medewerkers oriënteert zich op de externe arbeidsmarkt en dat percentage is lager bij de groepen die het meest te maken krijgen met de impact van de veranderingen.

Uit het PoMo blijkt verder dat scholings- en loopbaanactiviteiten vooral zijn gericht op de huidige functie en meestal niet op mobiliteit. De helft van de medewerkers heeft geen actueel cv, ook niet als ze onzeker zijn over de toekomst van hun baan. Bijna de helft volgt geen opleiding, en de opleidingen die wel worden gevolgd zijn vooral gericht op de huidige functie. Dat komt de brede inzetbaarheid van de medewerkers niet ten goede.

Als we inzoomen op de PoMo-data zien we dat het gebrek aan focus op de eigen arbeidsmarktpositie bij grote groepen medewerkers aanwezig is. We hebben daarvoor gekeken naar vijf segmenten en voor elk segment gekeken naar arbeidsmarktactiviteit, employability, persoonlijke ontwikkeling, opleidingen en aard en inhoud van het functioneringsgesprek. De groepen zijn samengesteld op basis van steeds één kenmerk: (1) mbo of lager opgeleid, (2) werkzaam in een kleine gemeente, (3) tien jaar of langer in dezelfde functie, (4) heeft te maken met een reorganisatie en (5) is onzeker of de baan blijft bestaan. Er zijn medewerkers die aan meerdere kenmerken voldoen, dus het totaal telt op tot meer dan 100%.

We hebben voor elke groep ook het gemiddelde berekend op de drie PoMo-stellingen over inzicht in de interne arbeidsmarkt:

- Mijn persoonlijke netwerken in deze organisatie helpen mij in mijn carrière.
- Ik ben er zeker van dat ik mag blijven, ook als er een organisatieverandering zou gaan plaatsvinden.
- Ik ben me bewust van de kansen die zich in de organisatie voordoen, ook als zij verschillen van wat ik nu doe.

En hetzelfde is gebeurd voor het idee dat medewerkers hebben over hun externe kansen, aan de hand van de volgende PoMo-stellingen:

- Ik zou me gemakkelijk kunnen omscholen, zodat ik elders beter inzetbaar ben.
- Ik ben me bewust van de kansen die zich buiten deze organisatie voordoen, zelfs als zij verschillen van wat ik nu doe.
- Als het nodig is, kan ik gemakkelijk een vergelijkbare functie vinden in een andere organisatie.

Binnen de gehele populatie was 58% het eens met de drie stellingen over de interne arbeidsmarkt, en 41% met die over de externe markt. In de meeste van de hieronder beschreven groepen waren die scores lager. Dat effect is geheel toe te schrijven aan de hoger opgeleide medewerkers, die in- en extern meer inzicht hebben op hun arbeidsmarktpositie, en minder of niet vertegenwoordigd zijn in de segmenten die we hebben geanalyseerd.

1 Medewerkers op mbo-niveau of lager (40% van alle medewerkers)

Dit zijn medewerkers die een groot risico lopen dat hun werk in de toekomst verdwijnt. Positief is dat driekwart van hen het eens is met de stelling: *Ik neem verantwoordelijkheid voor het behouden van mijn waarde op de arbeidsmarkt*. Maar in hun gedrag vinden we niet terug waaruit het nemen van die verantwoordelijkheid bestaat. Driekwart oriënteert zich niet op de arbeidsmarkt, driekwart plant geen vervolgstappen in de loopbaan, driekwart heeft geen LinkedIn-profiel, 60% heeft zelfs geen actueel cv. Bijna de helft heeft geen opleiding gevolgd, en van de groep die wel een opleiding volgde was dat voor driekwart om de huidige functie beter te kunnen uitvoeren.

In driekwart van de functioneringsgesprekken is de loopbaan aan de orde geweest, maar in slechts 19% van alle gesprekken heeft dat geleid tot concrete afspraken. Van deze medewerkers is de helft het eens met de stellingen over de interne arbeidsmarkt, en een derde (34%) met die over de externe arbeidsmarkt. De helft (intern) en een derde (extern) is dus optimistisch over zijn of haar arbeidsmarktkansen en positief over het arbeidsmarktinzicht. Maar ook bij deze groepen kunnen we in de data niet zien welke activiteiten dat optimisme kunnen schragen.

2 *Werkzaam in gemeenten tot 20.000 inwoners (5% van alle medewerkers)*

We hebben deze groep apart bekeken omdat er wellicht verschillen zijn tussen grote en kleine organisaties, of doordat kleine gemeenten wellicht moeten fuseren met andere. De loopbaanactiviteiten zijn bij deze groep in het PoMo niet uitgevraagd. Opvallend is dat deze groep medewerkers op bijna alle punten (iets) beter scoort dan de andere onderzochte groepen, en beter dan het gemiddelde van alle medewerkers in het openbaar bestuur. 83% neemt zelf de verantwoordelijkheid voor het behoud van de waarde op de arbeidsmarkt, bijna de helft oriënteert zich op ander werk. Ruim een derde plant vervolgstappen in de loopbaan. Ze volgen meer opleidingen die (iets) vaker zijn bedoeld om de mobiliteit te vergroten. Van deze groep is 60% het eens met de drie stellingen over de interne arbeidsmarkt, en 46% met die over de externe markt.

3 *Tien jaar of langer in dezelfde functie (27% van alle medewerkers)*

Van deze medewerkers zegt 71% dat hij/zij zelf verantwoordelijkheid neemt voor het behouden van de waarde op de arbeidsmarkt. Van de onderzochte groepen is dat de laagste score. De helft denkt intern goede kansen te hebben, een derde op de externe markt. Het beeld van de medewerkers in deze groep wijkt verder niet heel veel af van het gemiddelde profiel van de medewerkers. Ze volgen iets minder vaak opleidingen en als ze die volgen zijn die veel minder gericht op mobiliteit. Ze oriënteren zich veel minder vaak op de arbeidsmarkt (21% t.o.v. 39% voor de totale populatie), tweederde heeft geen actueel cv, tweederde heeft geen LinkedIn-profiel. Slechts 16% (t.o.v. 28% voor het totaal) denkt gemakkelijk een functie binnen een andere organisatie te kunnen vinden.

4 *Heeft te maken met een impactvolle verandering in de organisatie (49% van alle medewerkers)*

Deze groep medewerkers is iets mobieler dan die in de eerste vier groepen. Ze zoeken iets vaker (8%) op de externe arbeidsmarkt en (25%) op andere functies binnen het openbaar bestuur. Tachtig procent zegt zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de arbeidsmarktwaarde, maar ook voor deze groep betekent dat niet meer dan een gradueel betere score op loopbaanactiviteiten (de helft heeft een cv, de helft heeft een LinkedIn-profiel). 63% volgt een opleiding, waarvan driekwart om de huidige taken en werkzaamheden beter te kunnen uitvoeren. 57% denkt goed zicht te hebben op de interne arbeidsmarkt, en 42% op de externe markt. Dat komt vrijwel overeen met het gemiddelde van de gehele populatie. Dus ook medewerkers die nu te maken hebben met een reorganisatie hebben niet beter zicht op hun kansen dan de rest, en ontplooiën niet vaker activiteiten om die kansen te verbeteren.

5 Onzeker of baan blijft bestaan bij organisatieverandering (19% van alle medewerkers)

Ook deze medewerkers zijn iets meer op ontwikkeling, mobiliteit en de arbeidsmarkt gericht dan hun collega's. Maar de verschillen zijn ook voor de mensen die vrezen voor hun baan bij de volgende reorganisatie heel klein. Van deze groep heeft slechts de helft een actueel cv, heeft 40% een LinkedIn-profiel en is 55% niet op zoek naar een andere functie. Van de 60% die een opleiding volgt, is 22% (dus ca. 12% van het totaal van deze groep) gericht op het verhogen van de mobiliteit. Opmerkelijk is dat de medewerkers die onzeker zijn over het voortbestaan van hun baan, heel laag scoren op hun inzicht in de arbeidsmarkt. Iets meer dan een kwart (27%) is het eens met de stellingen over de interne arbeidsmarkt, en 32% over die over de externe arbeidsmarkt. Dat is aanzienlijk lager dan de scores van de gehele populatie.

We hebben bovenstaande groepen voor de analyse gekozen omdat ze meer en vaker dan andere groepen te maken hebben en krijgen met organisatieveranderingen, taken die verdwijnen en functies die worden overgenomen door software. We hadden daarom de verwachting dat deze (bedreigde) groepen qua scholing gericht op mobiliteit, arbeidsmarktactiviteit, cv's, LinkedIn of andere social media, netwerken en bijvoorbeeld het vastleggen van loopbaanafspraken in het functioneringsgesprek, veel hoger zouden scoren dan de totale populatie. Dat bleek echter nauwelijks het geval. Bij deze groepen en bij de totale populatie scoren de activiteiten gericht op mobiliteit laag. Dat is opvallend omdat wel rond de 80% van alle medewerkers zegt de verantwoordelijkheid te nemen voor het behouden van de arbeidsmarktwaarde. Dat is op zichzelf een positief gegeven, maar het contrast met het gedrag in de praktijk is groot.

Mobiliteit begint met weten waar je staat op de arbeidsmarkt: zonder inzicht geen beweging

Op dit moment hebben veel medewerkers geen beeld van hun huidige en toekomstige kansen op de (externe) arbeidsmarkt en weten ze niet wat ze moeten doen om hun kansen te verbeteren. Vanuit politiek en bestuur, HR-professionals, werkgevers en de vakbonden wordt voortdurend aandacht gevraagd voor de noodzaak om de eigen positie onder ogen te zien en in beweging te komen, maar in de praktijk gebeurt dat nog te weinig. Minister Asscher pleitte daarom in februari 2016 voor de invoering van een Periodieke Loopbaankeuring, in de volksmond al snel genoemd de Loopbaan-APK.

De afgelopen jaren zijn er vanuit de markt, de overheid en het maatschappelijke middenveld talrijke initiatieven ontplooid om aan delen van zo'n Loopbaan-APK vorm en inhoud te geven. Inmiddels zijn er voldoende instrumenten beschikbaar om (vaak in combinaties) de Loopbaan-APK voor elke werknemer toegankelijk te maken. Steeds meer organisaties zetten de scan in als startpunt van mobiliteitstrajecten. Invoering vergt wel tijd en zorgvuldigheid, omdat werknemers beweging en verandering als een bedreiging ervaren of het belang ervan onvoldoende inzien.

De Loopbaan-APK moet daarom zeker niet alleen worden ingezet bij medewerkers van wie de baan of functie acuut wordt bedreigd. Als mobiliteit de norm wordt voor iedereen dan wordt het instrument beter geaccepteerd. Om duurzame inzetbaarheid te bevorderen moeten alle medewerkers daarom periodiek inzicht krijgen in hun positie op de arbeidsmarkt. Dat inzicht moet leiden tot actiever arbeidsmarktgedrag en tot meer op mobiliteit gerichte scholing bij de gehele populatie. In een aantal CAO's wordt daarom de bepaling opgenomen dat werkgevers alle werknemers een arbeidsmarktkansenscan aanbieden. Zo'n scan is een kwantitatieve toetsing van de positie van de individuele medewerker op de arbeidsmarkt en geeft antwoord op vragen als:

- wat zijn je huidige en toekomstige kansen (gebaseerd op een gedetailleerde en gevalideerde analyse van de verhouding tussen vraag en aanbod per beroep/functie/opleiding/leeftijd en regio);
- de kans op langdurige werkloosheid in de komende vijf jaar;
- de kans op robotisering of automatisering van je functie;
- een kwantitatieve analyse van de flexibiliteit (bv. reis- en verhuisbereidheid, aantal dagen/uren per week), inclusief een benchmark van het individu met zijn/haar *peergroup*;
- een analyse van het arbeidsmarktgedrag (wat zijn voor jouw profiel de meest succesvolle manieren om ander werk te vinden, welke werkgevers/branches/regio's hebben de meeste vacatures voor jouw profiel?);
- een indicatie van de kansen in naastgelegen of alternatieve beroepen en functies;
- de opleidingen, cursussen, vaardigheden en competenties die nodig zijn om in aanmerking te komen voor andere kansrijke functies.

Binnen het openbaar bestuur is voor de bespreking van de resultaten van de scan het belangrijkste aangrijpingspunt de uitspraak van bijna 80% van de medewerkers dat ze zelf de verantwoordelijkheid nemen voor het behoud van hun waarde op de arbeidsmarkt. In de functioneringsgesprekken zullen dus voortaan de vragen worden gesteld als: "En hoe doe je dat dan?" "Aan welke activiteiten is te zien dat je probeert je mobiliteit of kansen op de (externe) arbeidsmarkt te verbeteren?"

De arbeidsmarktkansenscan geeft op basis van een korte vragenlijst een uitgebreide beschrijving van het arbeidsmarktprofiel van de medewerkers, op basis van opleiding, werkervaring, beroep/functie, regio en branche. In samenvatting bevat de scan (zie de bijlagen) een reeks data, voor de medewerkers van organisaties die de scan al gebruiken is een versie met een uitvoerige toelichting beschikbaar. De arbeidsmarktkansenscan is het eerste onderdeel van de Loopbaan-APK. De basisscore van die scan is een getal tussen 0 en 99.

Op deze schaal is 70 de score waarbij vraag en aanbod op de arbeidsmarkt voor dit specifieke profiel (leeftijd, regio, beroep/functie, opleiding) met elkaar in evenwicht zijn. Boven de 70 punten zijn er meer vacatures dan kandidaten, daaronder is dat andersom.

Het is belangrijk om daaraan persoonlijke kenmerken, zoals scholingsmogelijkheden, leercapaciteit, vitaliteit, inzetbaarheid en veranderingsgezindheid te koppelen. Het is goed mogelijk om daarvoor als eerste stap een (licht aangevulde) versie te gebruiken van de

vragenlijst van het PoMo, en de medewerkers op basis daarvan in te delen naar de drie segmenten ambtenaren uit het segmentatieonderzoek (Afwachter, Bevlogen ambtenaar, Carrière-maker) en daarna te kiezen voor vervolgstappen.

Een APK is net als bij auto's een momentopname, een keuring, een rapport dat sterke en zwakke kanten in beeld brengt en voorstellen doet voor 'reparaties'. Net als bij auto's (of een gezondheidskeuring) wordt er bij het uitvoeren van een APK niets gerepareerd: het is een diagnose en geen genezing. Met de Loopbaan-APK krijgen werknemer en werkgever op basis van data en onderzoeken een gedetailleerd inzicht in de huidige arbeidsmarktpositie en de kansen in de toekomst.

Het ligt voor de hand om de resultaten van de Loopbaan-APK aan de orde te stellen in de functioneringsgesprekken, en dan ook de vervolgafspraken vast te leggen. Binnen het openbaar bestuur krijgt bijna 90% van de medewerkers jaarlijks een functioneringsgesprek. Van alle medewerkers bespreekt nu al 73% daarbij de loopbaan, maar slechts in 21% van de loopbaangesprekken worden daarover concrete afspraken gemaakt (PoMo).

Met de Loopbaan-APK als startpunt kunnen veel vaker concrete afspraken worden gemaakt. Dat moet met oog voor alle nuances gebeuren: data moeten altijd met verstand worden geïnterpreteerd, met een goed oog voor de persoonlijke kenmerken en situatie van betrokkene. Maar ze helpen wel om inzicht te krijgen. Door de grotere beschikbaarheid van data over vacatures, het arbeidsaanbod, gevraagde skills en competenties en cursussen en opleidingen, en de grotere mogelijkheden om die databestanden aan elkaar te koppelen, is de kwaliteit van dit soort instrumenten de afgelopen drie jaar aanzienlijk vooruit gegaan. Het is bijvoorbeeld mogelijk om met een kandidaat vooral te focussen op alle bij hem/haar aanwezige soft en hard skills, competenties en vaardigheden, en in databases naar beroepen te zoeken waarvoor de kandidaat al 80% van de benodigde skills en competenties in huis heeft. Dat levert vaak verrassende uitkomsten op.

Ook worden in de Loopbaan-APK suggesties gedaan voor de opleidingen die kunnen worden gevolgd om de ontbrekende vaardigheden en competenties te verwerven, en kan een koppeling worden gemaakt naar de actuele openstaande vacatures voor al die beroepen binnen de eigen regio. Vrijwel dit hele traject kan online worden gevolgd, indien nodig met hulp van een in- of externe loopbaanprofessional. Hierdoor kunnen in weinig tijd aanzienlijke volumes tegen lage kosten worden behaald.

De Loopbaan-APK is een effectief middel om de mobiliteit te bevorderen, maar hij is geen panacee. Ook medewerkers voor wie mobiliteit op basis van de Loopbaan-APK goed mogelijk is, lopen tegen grenzen aan. Zo vonden we voor een bepaald type medewerker van een organisatie binnen het openbaar bestuur 129 alternatieve en kansrijke functies op de arbeidsmarkt, waarvan een groot deel zonder of met weinig extra scholing bereikbaar was. Maar het ging daarbij vooral om functies in de marktsector, buiten het ABP-domein en veelal (bij de start) in tijdelijke dienst of op flexibele basis.

Het is daarom niet verrassend dat deze medewerkers binnen die 129 alternatieve functies een grote voorkeur hadden voor de functies binnen het openbaar bestuur die sterk leken op hun huidige werk. Door dit soort begrijpelijke belemmeringen zal de externe mobiliteit niet van de ene op de andere dag sterk groeien. Dat hoeft overigens ook niet per se: voor de toekomstige personeelsbehoefte van de organisaties in het openbaar bestuur is al een hoop gered met een jaar op jaar iets toenemende interne en externe mobiliteit.

De combinatie van de resultaten van de Loopbaan-APK, die in feite een uitgebreide nulmeting is van de positie van de medewerker op de arbeidsmarkt kan leiden tot vervolgstappen. Deze kunnen modulair worden aangeboden, dus als pakketten van verschillende (bestaande) middelen. Voor de ene medewerker is het voldoende om een online sollicitatietraining te volgen, de ander zal in intensieve werkgroepen moeten leren solliciteren, voor een derde is persoonlijke coaching nodig. Voor de ene medewerker is verwerving van een of twee extra skills of competenties voldoende om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, een tweede heeft bijscholing nodig, een derde omscholing.

Deze modulaire opzet leidt tot een eindeloze reeks van mogelijke combinaties, zodat elke medewerker een zo goed mogelijk op zijn/haar situatie geënt programma kan doorlopen. Omdat grote delen van de Loopbaan-APK bestaan uit gevalideerde online testen, kunnen de eerste stappen snel en efficiënt worden gezet, en zonder dat eerst met elke medewerker opnieuw een reeks tijdrovende en kostbare gesprekken moet worden gevoerd om er achter te komen welke interventies het beste passen.

Tot slot merken we hier op dat als veel medewerkers een Loopbaan-APK doen er een schat aan (uiteraard geanonimiseerde) data beschikbaar komt ten behoeve van de strategische personeelsplanning, en dan met name ten behoeve van de analyses over de haalbaarheid van door- en uitstroom. Werkgevers zijn daarmee in staat hun scholings- en mobiliteitsbudgetten preciezer en veel effectiever te alloceren. Het is dan wel zaak dat vraagstelling, definities en functiegroepen (ISCO) in het Flitspanel, het PoMo, de arbeidsmarktkansenscan en de functiebenamingen in het openbaar bestuur eenduidig en herkenbaar worden. Op die manier kan ook de externe arbeidsmarkt inzichtelijk worden gemaakt. Dat is nu nog niet het geval.

De Loopbaan-APK laat zien dat er extern uitstekende kansen zijn

In overleg met ICTU hebben we voor drie veel voorkomende functies en functiegroepen een uitwerking gemaakt van de Loopbaan-APK voor het openbaar bestuur. Het gaat om de volgende functies:

- financieel-administratief medewerker
- beleidsmedewerker Rijk (hbo/wo)
- klantcontactmedewerker

Voor deze paper hebben we nog geen onderscheid naar leeftijd, ervaringsniveau en regio gemaakt. De voorbeelden geven dus een beeld van hoe de Loopbaan-APK eruit ziet en hoe hij gebruikt kan worden. In de praktijk zullen de uitkomsten nog meer op de omstandigheden van het individu zijn toegesneden.

Voorbeeld 1: Financieel-administratief medewerker (mbo):

De huidige arbeidsmarktscore is met 65 punten redelijk. In het model is 70 punten de grens waarop vraag en aanbod op de arbeidsmarkt met elkaar in evenwicht zijn. Het aanbod van mensen met dit profiel is dus iets groter dan de vraag. Op de middellange termijn zal die verhouding slechter worden, en zullen de kansen van deze medewerkers dalen. Op de lange termijn is de kans groot dat (delen van) de werkzaamheden van deze medewerker worden geautomatiseerd. Binnen de NBB zal het overschot aan dit type medewerkers de komende jaren dus groeien.

Voor zover er binnen het vakgebied vacatures zijn, geven we vanuit de data de meest gevraagde functies in de afgelopen twaalf maanden. Dat is een indicatie voor de kansen: het is niet per se zo dat de functies die de afgelopen twaalf maanden het meest werden gevraagd, dat ook in de komende twaalf maanden zullen zijn. Meestal treden er in die ranglijsten jaar-op-jaar kleine verschuivingen op. Voor financieel-administratief medewerkers zijn dat:

1. Administratief medewerker financiën
2. Boekhouder
3. Administratief medewerker debiteuren
4. Medewerker crediteurenadministratie
5. Kostprijscalculator

Op basis van een analyse van vacatureteksten en kenmerken van beroepen geven we de meest gevraagde skills en certificaten:

- Basisdiploma boekhouden
- Ervaring met boekhoudkundige systemen (Exact/Synergy/Afas)
- Excel (gevorderd)
- Kennis van ERP-systemen

En de meest gevraagde competenties en vaardigheden:

- Cijfermatig inzicht
- Accuraat
- Dienstverlenend
- Communicatief sterk

Daarna volgen de werkgevers binnen resp. buiten het openbaar bestuur met de meeste vacatures, en de uitzendbureaus/intermediairs met het meeste aanbod en de branches met veel vacatures binnen het vakgebied (SBI), in dit voorbeeld:

- Handel
- Specialistische zakelijke diensten
- Gezondheids- en welzijnszorg
- Financiële instellingen
- Vervoer en opslag

Het openbaar bestuur/overheid staat daar niet bij: van alle aangeboden vacatures in de afgelopen 12 maanden **was 96,4% buiten het openbaar bestuur.**

Daarna volgen de websites met de meeste vacatures en de kanalen die voor mensen van dit profiel de beste kansen op succes bieden. Die laatste ranglijst is afkomstig uit het Arbeidsmarkt GedragsOnderzoek AGO, dat vier keer per jaar wordt gehouden (en representatief is voor de NBB), en waarin aan alle mensen die de afgelopen twee jaar van baan zijn veranderd wordt gevraagd hoe ze hun nieuwe baan hebben gevonden.

In het vervolg van de rapportage wordt aangegeven wat de kansen zijn in andere functiegebieden: financieel, klantenservice en inkoop. Voor deze groep blijkt ook daaruit dat er binnen het domein van het openbaar bestuur weinig kansen zijn: meer dan 96% van alle vacatures is elders. Daarnaast geldt voor elke mogelijke alternatieve functie dat er skills en certificaten worden gevraagd waarover de financieel-administratief medewerker op dit moment niet altijd zal beschikken.

Toch is zo'n overstap het overwegen waard. De arbeidsmarktscore voor een financieel medewerker is goed (79 punten), voor de functie administratie en klantenservice goed (74 punten), en voor de functie inkoper goed tot zeer goed (84 punten). In de huidige functiegroep van deze medewerkers heeft driekwart een vast contract, en is een kwart werkzaam op flexibele basis. Daarbij moet worden bedacht dat als nieuw werk via een uitzendbureau wordt gevonden, de helft van de uitzendkrachten binnen ca. een jaar een tijdelijk of vast dienstverband krijgt aangeboden, zo blijkt uit ABU-onderzoek.

Deze data maken duidelijk dat een financieel-administratief medewerker binnen het openbaar bestuur die zijn/haar werk verliest, redelijk tot goede kansen heeft op de arbeidsmarkt in naastgelegen beroepen en functies. En voortdurend dalende kansen heeft als hij/zij niet in beweging komt. En dat is de kern van de arbeidsmarktkansenscan: inzicht geven in de huidige positie en suggesties doen voor het vergroten van de mobiliteit.

Als de huidige kansen niet erg groot zijn, dan wordt de Loopbaan-APK soms als confronterend ervaren. Daarom staan er altijd adviezen in die de kansen vergroten. Verder kunnen aanvullende testen over scholingsmogelijkheden, leercapaciteit, vitaliteit, inzetbaarheid en veranderingsgezindheid aanknopingspunten bieden om barrières te slechten. Ook op dat punt kan het indelen van individuele medewerkers in de drie typen ambtenaren (de afwachter, de bevlogen ambtenaar en de carrièremaker) extra informatie opleveren over de instrumenten die kunnen worden ingezet om de mobiliteit en arbeidsmarktkansen van betrokkene te verbeteren.

(BIJLAGE I)

Voorbeeld 2 Beleidsmedewerker Rijk (hbo/wo)

De basisscore voor de beleidsmedewerker Rijk op hbo/wo-niveau is niet veel hoger dan die van de financieel-administratief medewerker: 69 punten. Het is wel het gebied waarin vraag en aanbod met elkaar in evenwicht zijn. De komende jaren zullen de kansen iets verslechteren, maar de kans op automatisering van het beroep op de langere termijn is klein.

De tien werkgevers met de meeste vraag naar deze beleidsmedewerkers bevinden zich alle in de collectieve sector, dus openbaar bestuur inclusief zorg en onderwijs. Binnen het openbaar bestuur zijn het vooral gemeenten die vacatures hebben. Ook de intermediair die deze functies aanbiedt werkt veelal in opdracht van gemeenten:

Werkgevers met de meeste vacatures:

Binnen openbaar bestuur:

1. Gemeente Den Haag
2. GGD
3. Gemeente Haarlemmermeer
4. Gemeente Amsterdam
5. Gemeente Utrecht

Buiten openbaar bestuur:

1. Nibag HR solutions
2. De Nederlandsche Bank
3. Universiteit Leiden
4. Universiteit van Amsterdam
5. UMC Utrecht

Branches met veel vacatures binnen jouw vakgebied (SBI)

- Openbaar bestuur
- Gezondheidszorg- en welzijn
- Onderwijs
- Specialistisch zakelijke diensten
- Cultuur, sport en recreatie

Het perspectief voor deze groep binnen het openbaar bestuur is niet slecht. Met wat scholing en flexibiliteit, wat vacatures door vergrijzing en beleidsintensivering hebben ze redelijke kansen. Bovendien zijn de kansen op de externe arbeidsmarkt voor deze groep ook beter. Dat laatste geldt overigens in mindere mate voor de ouderen. De arbeidsmarktkansen van de alternatieve functies zijn voor management goed (72 punten) en voor consultancy zeer goed (94 punten). De verhouding vast/flex op de arbeidsmarkt voor deze groep is 83% vast en 17% flex.

(BIJLAGE II)

Voorbeeld 3: Medewerker Klantcontactcentrum (mbo)

Het gaat hier bv. om de callcenter-medewerkers, de klantenservice, de belastingtelefoon, baliemedewerkers, telefonisten en receptionisten. De basisscore voor deze medewerkers is met 97 punten uitstekend. De verhouding tussen vraag en aanbod zal de komende twaalf maanden verbeteren in het voordeel van de werknemers. De komende vijf jaar dalen de kansen op de arbeidsmarkt weliswaar, maar ook dan is de score nog goed. Wel is het een functie die op lange termijn wordt geautomatiseerd (chatbots).

Voor deze groep zitten de branches met veel vacatures alle buiten het openbaar bestuur. Ook bij de alternatieve functies in zorg en welzijn, marketing en communicatie en personeel en arbeid, zijn er weinig vacatures binnen het openbaar bestuur.

Bij het goede nieuws (een hoge arbeidsmarktscore) zijn voor deze groep en paar kanttekeningen te plaatsen. Vaste en langdurige contracten zijn in deze beroepsgroep niet de standaard. In de marktsector is de arbeidsmobiliteit van de medewerkers (met name die in de callcenters) groot. De gevraagde skills/certificaten bij de kansrijke alternatieve functies zullen in de meeste gevallen nog moeten worden verworven.

Met een derde is het aandeel van flex in deze groep groter dan bij de eerste twee voorbeelden. Voor de drie alternatieve functies die in deze Loopbaan-APK verschijnen zijn de kansen in zorg en welzijn zeer goed (92 punten), in marketing en communicatie goed (72 punten) en personeel en arbeid goed (70 punten). De alternatieve functies scoren dus alle lager dan de huidige, maar ook voor deze groep kan inzicht in de kansen in alternatieve beroepen voor individuen van grote waarde zijn.

(BIJLAGE III)

Conclusies en aanbevelingen

Brede invoering van een Loopbaan-APK binnen het openbaar bestuur zal zowel voor medewerkers als voor organisaties veel nuttige informatie opleveren. Voor medewerkers is die informatie onmisbaar, gezien de te verwachten turbulentie op de arbeidsmarkt. Mobiliteit begint met weten waar je staat.

De belangrijkste conclusie die uit de PoMo-data getrokken kan worden is dat er een grote discrepantie is tussen wat medewerkers *zeggen* over het nemen van de verantwoordelijkheid voor hun loopbaan en hun inzichten in de interne en externe arbeidsmarkt, en wat ze vervolgens *doen* op het gebied van scholings- en loopbaanactiviteiten. Kennelijk is er wel de intentie om de regie over de eigen toekomst te nemen, maar gebeurt dat in de praktijk nog maar weinig.

Als de Loopbaan-APK in eerste instantie alleen wordt ingezet voor de bedreigde groepen, dan zal hij worden opgevat als een eerste aanzet tot een exitgesprek. Dat zal meestal niet

leiden tot meer flexibiliteit, bredere inzetbaarheid en meer (extern gerichte) loopbaanactiviteiten. Het is daarom zaak de Loopbaan-APK meteen in te zetten als een service aan alle medewerkers. Voor de meesten zal de Loopbaan-APK dan een waardevol houvast en uitgangspunt zijn voor mobiliteit op de korte of langere termijn. Vanuit de werkgevers in het openbaar bestuur worden nu reeds voldoende ondersteuning en instrumenten (scholing) aangeboden om vervolgstappen te kunnen zetten.

Voor alle groepen moet het uitgangspunt zijn dat het individu zelf verantwoordelijk is voor zijn/haar toekomstige loopbaan. De werkgever ondersteunt ruimhartig met de Loopbaan-APK en aanvullende instrumenten, maar de eindverantwoordelijkheid ligt bij het individu. Dat wil zeggen dat de groep die niets doet daar uiteindelijk zelf de gevolgen van zal dragen.

Voor een integrale aanpak van mobiliteit en strategische personeelsplanning is het noodzakelijk dat de databestanden uit enquêtes, flitspanels, onderzoeken en personeelsinformatie-systemen gebruik maken van eenduidige, herkenbare en koppelbare definities en indelingen. Op die manier kunnen voor iedere medewerker de kansen op de interne en externe arbeidsmarkt inzichtelijk worden gemaakt.

Bijlage I. Financieel-administratief medewerker (mbo)

Jouw positie op de arbeidsmarkt

Huidige arbeidsmarktscore: 65 (redelijk)

Perspectief komende 12 maanden: kans zal verbeteren

Verwachte zoekduur naar een nieuwe baan: 6 maanden

Arbeitsmarktscore over 5 jaar: 56 (redelijk)

Kans op automatisering: zeer groot

Top 5 meest gevraagde functies binnen vakgebied (afgelopen 12 maanden):

1. Administratief medewerker financiën
2. Boekhouder
3. Administratief medewerker debiteuren
4. Medewerker crediteurenadministratie
5. Kostprijscalculator

Veelgevraagde en onderscheidende opleidingen/skills en certificaten

- Basisdiploma boekhouden
- Ervaring met boekhoudkundige systemen (Exact/Synergy/Afas)
- Excel (gevorderd)
- Kennis van ERP systemen



Veelgevraagde vaardigheden en competenties

- Cijfermatig inzicht
- Accuraat
- Dienstverlenend
- Communicatief sterk

Organisaties met de meeste vraag naar jouw functie:

Binnen openbaar bestuur:

1. CAK
2. Rechtspraak
3. Gemeente Amersfoort
4. Gemeente Amstelveen



Organisaties met de meeste vraag naar jouw functie:

Buiten openbaar bestuur:

1. Coolblue
2. The admin People
3. Fit for Free
4. Palfinger Nederland

Belangrijkste intermediairs:

1. Randstad
2. Page Personnel
3. Unique
4. Olympia Uitzendbureau
5. Unique Uitzendbureau



Branches met veel vacatures binnen jouw vakgebied (SBI)

- Handel
- Specialistische zakelijke diensten
- Gezondheids- en welzijnzorg
- Financiële instellingen
- Vervoer en opslag

Websites met relevante vacatures

www.werk.nl

www.jobbird.nl

www.sector-nine.nl

www.administratieve-vacaturebank.nl

www.financiele-vacatures-online.nl

Slechts 3,6% van de vacatures financieel administratief medewerkers op mbo-niveau werd gevraagd binnen het openbaar bestuur. Veruit de meeste vacatures zijn te vinden binnen handel, zakelijke diensten en gezondheids- en welzijnzorg (SBI-indeling).

Belangrijkste kanalen voor het vinden van vacatures

1. Bekenden/netwerk
2. Vacaturesites
3. Uitzendbureau
4. Social media
5. Open sollicitatie

Waar liggen nog meer kansen?

Financieel

Arbeidsmarktkans: 79 punten (goed)

Voorbeelden van functies

- Salarisadministrateur
- Assistent controller
- Financieel adviseur
- Financial audit medewerker

Veelgevraagde en onderscheidende opleidingen/skills en certificaten

- Excel (gevorderd)
- Kennis van ERP systemen
- PDL
- Kennis van wet- en regelgeving

Verdeling vacatures openbaar bestuur:

Slechts 3,5% van de vacatures voor medewerkers binnen het financiële vakgebied op mbo-niveau werd gevraagd binnen het openbaar bestuur. Veruit de meeste vacatures zijn te vinden binnen financiële instellingen, zakelijke diensten en handel (SBI-indeling).



Veelgevraagde vaardigheden en competenties

- Analytisch
- Cijfermatig
- Probleemoplossend
- Planmatig en gestructureerd

Administratie en klantenservice

Arbeidsmarktkans: 74 punten (goed)

Voorbeelden van functies

- Projectondersteuner
- Medewerker klantenservice
- Commercieel medewerker binnendienst
- Directiesecretaresse

Veelgevraagde en onderscheidende opleidingen/skills en certificaten

- Trinicom
- SAP
- Social media management
- Talenkennis (Engels, Duits, Frans, Spaans)

Verdeling vacatures openbaar bestuur:

Slechts 3,5% van de vacatures voor medewerkers binnen het financiële vakgebied op mbo-niveau werd gevraagd binnen het openbaar bestuur. Veruit de meeste vacatures zijn te vinden binnen handel, gezondheidszorg en welzijn en specialistische zakelijke diensten (SBI-indeling).



Veelgevraagde vaardigheden en competenties

- Communicatief vaardig
- Klantgericht
- Commercieel
- Digitaal vaardig

Inkoop

Arbeidsmarktkans: 84 punten (zeer goed)

Voorbeelden van functies

- Assistent inkoopmedewerker
- Inkoop administratief medewerker
- Trading assistant
- Contractbeheerder

Veelgevraagde en onderscheidende opleidingen/skills en certificaten

- Excel (gevorderd)
- NEVI 1
- Kennis van ERP systemen
- Exact

Verdeling vacatures openbaar bestuur:

Slechts 0,8% van de vacatures voor medewerkers binnen het vakgebied inkoop op mbo-niveau werd gevraagd binnen het openbaar bestuur. Veruit de meeste vacatures zijn te vinden binnen handel, industrie en vervoer en opslag (SBI-indeling).



Veelgevraagde vaardigheden en competenties

- Voorraadbeheer
- Analytisch
- Commercieel
- Communicatief vaardig

Bijlage II. Beleidsmedewerker Rijk (hbo/wo)

Jouw positie op de arbeidsmarkt

Huidige arbeidsmarktscore: 69 (redelijk)

Perspectief komende 12 maanden: kans zal verbeteren

Verwachte zoekduur naar een nieuwe baan: 5 maanden

Arbeidsmarktscore over 5 jaar: 63 (redelijk)

Kans op automatisering: klein

Veelgevraagde en onderscheidende opleidingen/skills en certificaten

- Kennis van bestuursrecht, gemeentelijk beleid
- Kennis van digitale ontwikkelingen
- Projectmanagement
- Adviesvaardigheden



Organisaties met de meeste vraag naar jouw functie:

Binnen openbaar bestuur:

1. Gemeente Den Haag
2. GGD
3. Gemeente Haarlemmermeer
4. Gemeente Amsterdam
5. Gemeente Utrecht



Belangrijkste intermediairs:

6. Randstad
7. Page Personnel
8. Unique
9. Olympia Uitzendbureau
10. Unique Uitzendbureau



Websites met relevante vacatures

www.nationalevacaturebank.nl
www.intermediair.nl
www.binnenlandsbestuur.nl
www.gemeentebanen.nl
www.interimplace.nl

Top 5 meest gevraagde functies binnen vakgebied (afgelopen 12 maanden):

1. Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening
2. Beleidsmedewerker milieuzaken
3. Beleidsmedewerker onderwijs
4. Secretaris
5. Beleidsmedewerker gezondheidszorg

Veelgevraagde vaardigheden en competenties

- Politieke sensitiviteit
- Communicatief sterk
- Integraal samenwerken
- Netwerkvaardigheden

Organisaties met de meeste vraag naar jouw functie:

Buiten openbaar bestuur:

6. Nibag HR solutions
7. De Nederlandsche bank
8. Universiteit Leiden
9. Universiteit van Amsterdam
10. UMC Utrecht

Branches met veel vacatures binnen jouw vakgebied (SBI)

- Openbaar bestuur
- Gezondheidszorg- en welzijn
- Onderwijs
- Specialistisch zakelijke diensten
- Cultuur, sport en recreatie

Ongeveer 36% van de vacatures voor beleidsmedewerkers op hbo/wo-niveau werd gevraagd binnen het openbaar bestuur. (SBI-indeling).

Belangrijkste kanalen voor het vinden van vacatures

1. Vacaturesites
2. Social media
3. Uitzendbureau
4. Bekenden/netwerk
5. Bedrijvensites

Waar liggen nog meer kansen?

Management

Arbeidsmarktkans: 72 punten (goed)

Voorbeelden van functies

- Omgevingsmanager
- Lid raad van toezicht

Veelgevraagde en onderscheidende opleidingen/skills en certificaten

- Excel (gevorderd)
- Kennis van ERP systemen
- PDL
- Kennis van wet- en regelgeving

Verdeling vacatures openbaar bestuur:

Slechts 3,5% van de vacatures voor medewerkers binnen het financiële vakgebied op mbo-niveau werd gevraagd binnen het openbaar bestuur. Veruit de meeste vacatures zijn te vinden binnen financiële instellingen, zakelijke diensten en handel (SBI-indeling).

Veelgevraagde vaardigheden en competenties

- Analytisch
- Cijfermatig
- Probleemoplossend
- Planmatig en gestructureerd

Consultancy

Arbeidsmarktkans: 94 punten (zeer goed)

Voorbeelden van functies

- Kwaliteitsadviseur
- Verandermanager

Veelgevraagde en onderscheidende opleidingen/skills en certificaten

NVT

Verdeling vacatures openbaar bestuur:

Slechts 3,5% van de vacatures voor medewerkers binnen het financiële vakgebied op mbo-niveau werd gevraagd binnen het openbaar bestuur.

Veelgevraagde vaardigheden en competenties

- Communicatief vaardig
- Klantgericht
- Commercieel
- Digitaal vaardig



Bijlage III. Klantcontactmedewerker

Jouw positie op de arbeidsmarkt

Huidige arbeidsmarktscore: 97 (zeer goed)

Perspectief komende 12 maanden: kans zal verbeteren

Verwachte zoekduur naar een nieuwe baan: 3 maanden

Arbeidsmarktscore over 5 jaar: 86 (zeer goed)

Kans op automatisering: groot

Veelgevraagde en onderscheidende opleidingen/skills en certificaten

- Branche kennis
- Social media management
- WFT basis (verzekeringsbranche)
- (klant-) data-analyse



Organisaties met de meeste vraag naar jouw functie:

Binnen openbaar bestuur:

1. Rechtspraak
2. Gemeente Utrecht
3. Gemeente Rotterdam
4. Gemeente Haarlemmermeer
5. CAK



Belangrijkste intermediairs:

1. Cirrus Staffing Services
2. Randstad
3. Unique Uitzendbureau
4. HotelProfessionals
5. FINTREX

Websites met relevante vacatures

www.jobbird.com

www.werk.nl

www.uniquecustomercare.nl

www.hotelprofessionals.nl

www.officevacatures.nl

Top 5 meest gevraagde functies binnen vakgebied (afgelopen 12 maanden):

1. Medewerker klantenservice
2. Administratief medewerker
3. Administratief medewerker financiën
4. Receptionist
5. Secretaresse

Veelgevraagde vaardigheden en competenties

- Communicatief vaardig
- Klantgericht
- Commercieel
- Kwaliteit gericht

Organisaties met de meeste vraag naar jouw functie:

Buiten openbaar bestuur:

1. Van der Valk
2. Fletcher Hotels
3. Lunetzorg
4. Esdégé-Reigersdaal
5. ENGIE

Branches met veel vacatures binnen jouw vakgebied (SBI)

- Handel
- Gezondheids- en welzijnzorg
- Specialistische zakelijke diensten
- Horeca
- Financiële instellingen

Slechts 3,6% van de vacatures financieel administratief medewerkers op mbo-niveau werd gevraagd binnen het openbaar bestuur. Veruit de meeste vacatures zijn te vinden binnen handel, zakelijke diensten en gezondheids- en welzijnzorg (SBI-indeling)

Belangrijkste kanalen voor het vinden van vacatures

1. Bekenden/netwerk
2. Vacaturesites
3. Uitzendbureau
4. Open sollicitatie
5. Binnenlopen/bellen naar een bedrijf

Waar liggen nog meer kansen?

Zorg en welzijn

Arbeidsmarktkans: 92 punten (zeer goed)

Voorbeelden van functies

- WMO consulent
- Medewerker servicedesk WMO
- Medewerker zorgfinanciering
- Verpleegkundige (zij-instroom)

Veelgevraagde en onderscheidende opleidingen/skills en certificaten

- Kennis WMO, participatiewet,
- GWS 4-all
- Kennis van medische terminologie
- Diploma verpleegkundige niveau 4



Verdeling vacatures openbaar bestuur:

Binnen het openbaar bestuur zijn er niet of nauwelijks functies in deze sector.

Veelgevraagde vaardigheden en competenties

- Gesprekspartner
- Klantgericht
- Resultaatgericht
- Plannen en organiseren

Marketing & communicatie

Arbeidsmarktkans: 72 punten (goed)

Voorbeelden van functies

- Marketing assistent
- Social media expert
- Online marketeer
- Marktonderzoeker

Veelgevraagde en onderscheidende opleidingen/skills en certificaten

- SEO / SEA
- Social media management
- Webteksten schrijven
- Excel (gevorderd)



Verdeling vacatures openbaar bestuur:

Slechts 0,6% van de vacatures voor marketing medewerkers op mbo-niveau werd gevraagd binnen het openbaar bestuur. Veruit de meeste vacatures zijn te vinden binnen specialistische zakelijke diensten, handel, en informatie en communicatie (SBI-indeling).

Veelgevraagde vaardigheden en competenties

- Taalkundig sterk
- Klantgericht
- Commercieel
- Digitaal vaardig

Personeel & arbeid

Arbeidsmarktkans: 70 punten (goed)

Voorbeelden van functies

- HR-assistent
- HR medewerker
- Payroll-administrateur

Veelgevraagde en onderscheidende opleidingen/skills en certificaten

- HRM-/personeelsadministratie (systemen, wet- en regelgeving)
- PDL (loonadministratie)
- Social media
- Kennis van (arbeids-)



Verdeling vacatures openbaar bestuur:

Slechts 1,85% van de vacatures voor medewerkers binnen het vakgebied hrm op mbo-niveau werd gevraagd binnen het openbaar bestuur. Veruit de meeste vacatures zijn te vinden binnen handel, industrie en vervoer en opslag (SBI-indeling).

Veelgevraagde vaardigheden en competenties

- Accuraat
- Goede schriftelijke vaardigheden
- Communicatief vaardig
- Dienstverlenend

6

Leren op de werkplek: wat weten we over informeel leren?

Samenvatting en conclusies literatuurstudie

Inge Habermehl, Katalien Bollen en Mien Segers

Om te voldoen aan de eisen van de continu veranderende arbeidsmarkt, is het voor werknemers van groot belang om hun kennis en vaardigheden up-to-date te houden. Het begrip 'life-long learning' wint hierbij aan terrein, doordat het aangeeft dat leren op elke leeftijd en elk punt in iemands carrière toegevoegde waarde heeft. In het verleden werd in literatuur en in de praktijk steevast verwezen naar trainingen en andere vormen van formele leeractiviteiten, maar de laatste 10 jaar komt daar langzaam verandering in. De relevantie van informeel leren op de werkplek, maar nog meer onderzoek is nodig om een haarscherp beeld te krijgen van zowel de triggers als de uiteindelijke uitkomsten.

In tegenstelling tot formeel leren, gebeurt informeel vooral spontaan, onbewust en ongestructureerd. Waar men bij individueel informeel leren proactief op zoek gaat naar hulp, informatie en/of feedback in een naslagwerk of het internet, zoekt men bij sociaal leren dit antwoord bij een collega.

Ondanks de toenemende bekendheid van informeel werkpleklernen, is het onderzoek ernaar fragmentarisch en weinig systematisch. Het is dan ook erg moeilijk te meten. Bijgevolg is het van belang om bij elkaar te brengen wat er tot nog toe wel al bekend is. Daartoe stonden in dit onderzoek de volgende vragen centraal:

Hoofdvraag:

Hoe kunnen we informeel leren beter begrijpen op basis van recent empirisch onderzoek?

Sub-vragen:

1. Hoe kan informeel leren op de werkplek worden gestimuleerd? Welke triggers en antecedenten hebben een invloed op het initiëren en stimuleren van informeel leren? Welke factoren of condities voorspellen dat informeel leren tot positieve resultaten leidt? Is er een rangorde aan te brengen in belangrijkheid van deze factoren?
2. Wat zijn de opbrengsten van informeel leren? Voor welke soort opbrengsten van informeel leren is er evidentie? Zijn er verschillen tussen doelgroepen met betrekking tot hun informeel leergedrag en de leeropbrengsten?
3. Hoe worden opbrengsten gedefinieerd en gemeten?
4. Hoe kunnen organisaties in de praktijk aan de slag met informeel leren?

Via een systematische literatuurstudie is getracht om antwoorden te vinden op deze vragen, en dat leverde de volgende resultaten op:

1. De antecedenten van informeel leren worden vaak verdeeld in situationele factoren (ondersteuning van managers, taakvormgeving, relaties en sociale interacties met collega's) en individuele kenmerken (persoonlijke leeroriëntatie, individuele drijfveer, leervaardigheid).

2. De uitkomsten van informeel leren variëren erg. Persoonlijk waargenomen ontwikkeling van de carrière, versterken van (sociaal) netwerk, verbetering van vaardigheden, inzetbaarheid, vermindering van emotionele uitputting en ondernemerschap, zijn de meest genoemde uitkomsten of gevolgen van informeel leren. In additionele literatuur bleek dat innovatief werkgedrag ook een positief gevolg vormt van informeel werkplekleren.
3. Meetinstrumenten benoemd in de literatuur: Win Rate (= een instrument bestaande uit zeven onderdelen die door professionele dienstverleningsbedrijven als een belangrijke indicatoren worden gezien van de impact van leren op het bedrijfsresultaat), Strategic, Structured, Experiential, and Participative measure (SSEP): een L&D meetinstrument gericht op topmanagement, Validpack (= een tool voor de verbetering van professionele competenties van trainers in het volwassenen onderwijs, internationaal getest), Rowden small business workplace learning survey (SBWLS) (= meet de perceptie van werknemers op formeel, informeel en incidenteel leren). Daarnaast is in aanvullende literatuur het instrument 'From learning 2 innovation' bekend waarmee iemands informeel leergedrag wordt getoetst en suggesties voor verbetering worden gegeven.

In het algemeen wordt in het merendeel van de artikelen geconcludeerd dat een combinatie van formeel en informeel werkplekleren van belang is om zo bij te kunnen blijven met de veranderende arbeidsmarkt.

Deze laatste conclusie is dan ook een van de praktische implicaties die volgt uit ons onderzoek, in totaal zien we 10 zaken die in de praktijk informeel werkplekleren kunnen stimuleren:

1. Leidinggevende is essentieel.
2. Ontdooi het standaard beeld van werkplekleren: maak dat wat nu impliciet gebeurt, expliciet.
3. Bied handvatten voor het bevorderen van feedback en reflectie.
4. Schuif vooroordelen aan de kant.
5. Verbind mensen met elkaar en stimuleer sociale interacties.
6. Coach of word gecoacht: het begeleiden van een ander als mentor, tutor of coach of zelf begeleid worden.
7. Mix & match: stimuleer diversiteit.
8. Houd de kwaliteit van het geleerde in de gaten.
9. Combineer formeel & informeel leren voor het beste resultaat.
10. Creëer een maatstaf om je prestaties mee te vergelijken.

7

Effectief leren en ontwikkelen in het openbaar bestuur

Deborah van den Berg, Marleen Kools en Jo Scheeren

Inleiding

De afgelopen decennia zijn er in het openbaar bestuur verschillende hervormingsgolven geweest. Zo won *New Public Management*, het meer bedrijfsmatig werken van de overheid, in de jaren '80 en '90 aan belang in continentaal Europa. Aan het eind van de jaren '90 verschoof de focus van een meer bedrijfsmatig functionerende overheid naar het herwaarderen van verantwoording en rechtsstatelijkheid. En meer recent, in de jaren '00, werd meer nadruk gelegd op integrale beleidsvorming en *joined-up government*.¹

Deze hervormingsgolven illustreren de geleidelijke weg naar een nieuwe vorm van openbaar bestuur die bekend staat als *multi-level governance*. Het openbaar bestuur heeft hier een meer kaderstellende en voorwaardenscheppende rol, in plaats van een actieve en producerende rol. Ook is er in toenemende mate sprake van een complex samenspel tussen verschillende organisaties en actoren. Dit heeft invloed op zowel beleidsvorming als beleidsuitvoering.²

Flexibiliteit en solidariteit

De bovenstaande ontwikkelingen hebben gevolgen voor de rol van het personeel in het openbaar bestuur en de competenties waar zij over horen te beschikken. In het geval van *multi-level governance* is het personeel, meer dan tevoren, bijvoorbeeld makelaar en poortwachter en functioneert het personeel op een proactieve en professionele wijze in een complexe omgeving met diverse organisaties en actoren.³ Er wordt van het personeel overigens ook nog steeds verantwoord en gelegitimeerd gedrag verwacht: het personeel blijft immers functioneren in de context van de democratische rechtstaat, waarin burgers het openbaar bestuur met een kritische blik volgen.⁴

Wat de afgelopen decennia niet is veranderd, is het belang van kwalitatief goed personeel. Openbaar bestuur is mensenwerk: voor de kwaliteit van het openbaar bestuur is de aanwezigheid van kwalitatief goed personeel daarom van doorslaggevend belang. Het openbaar bestuur is dan ook gebaat bij aandacht voor dit thema.⁵ Dat deze aandacht er ook is, blijkt onder andere uit de Prinsjesdagstukken voor het jaar 2017, waar de doelstelling van de overheid als volgt wordt beschreven: '*Een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten*'.⁶

¹ Meer, F. van der, C. van den Berg en G. Dijkstra (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl*. Centrum voor Publieke Sectorhervormingen, Bestuurskunde Universiteit Leiden: Leiden.

² Berg, C. van den en F. van der Meer (2011). Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van 'multi-level governance'. In: *Het eigene van de overheid: Input voor het debat over de rol van de overheid*. CAOP: Den Haag.

³ Ibid.

⁴ Meer, F. van der, C. van den Berg en G. Dijkstra (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl*. Centrum voor Publieke Sectorhervormingen, Bestuurskunde Universiteit Leiden: Leiden.

⁵ Ibid.

⁶ Begroting VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2017, Artikel 7. Arbeidszaken overheid. Op: www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225593_9.html

Blijven ontwikkelen

Om deze kwaliteit te garanderen, is het onder meer van belang dat personeel zich gedurende de loopbaan blijft ontwikkelen. De waarde van scholing daalt namelijk door de tijd: zij wordt minder waard doordat kennis zal verouderen of wordt vergeten. Als dit niet gecompenseerd wordt, bijvoorbeeld door bijscholing of door relevante werkervaring, zal iemands waarde op de arbeidsmarkt dalen.⁷ Bovendien stellen technologische ontwikkelingen, internationalisering en ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt doorlopend nieuwe eisen aan personeel.⁸ Hierdoor behoort *lifetime employment* – waarbij personeel gedurende de loopbaan bij één organisatie werkt – steeds meer tot het verleden en wordt in toenemende mate de nadruk gelegd op *lifetime employability*.⁹ Dit maakt het voor personeel noodzakelijk om kennis en vaardigheden op peil te houden. Maar ook voor werkgevers is het van belang te investeren in de kennis en kunde van personeel, bijvoorbeeld om gekwalificeerd personeel te behouden voor de organisatie en eventueel overtollig personeel af te laten vloeien.¹⁰ Werkgevers, ook in het openbaar bestuur, voeren dan ook vaak beleid gericht op het bevorderen van de inzetbaarheid van het personeel, in ruil voor hun inzetbaarheid en betrokkenheid bij het werk.¹¹

Diversiteit aan leermogelijkheden

Er is echter geen vaste ‘route’ die het personeel kan volgen om zichzelf gedurende de loopbaan te ontwikkelen. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillende manieren om te leren, zoals formeel en informeel leren, die elk op hun eigen manier van betekenis zijn voor de ontwikkeling van het personeel. Bij formeel leren, vindt kennisoverdracht plaats in een formele setting en is het duidelijk dat het doel van de activiteit kennisoverdracht is. Bij informeel leren is het leren niet gestructureerd en is er juist sprake van een grote mate van toevalligheid.¹²

Met name het potentieel van informeel leren wordt vaak nog onvoldoende benut, terwijl ook informeel leren van grote betekenis lijkt te zijn voor het op peil houden van het kennis- en vaardigheidsniveau. Dit blijkt onder andere uit de positie van starters op de arbeidsmarkt: hun productiviteit stijgt vaak in hun eerste werkzame jaren, zonder dat zij zich uitgebreid formeel bijscholen. Wel krijgen zij vaak te maken met ‘learning on the job’.¹³

⁷ Echtelt, P. van et al. (2016). *Aanbod van arbeid 2016*. Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.

⁸ Sociaal-Economische Raad (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*. Sociaal-Economische Raad: Den Haag.

⁹ Groeneveld, S. et al. (2013). Loopbanen en employability. In: Groeneveld, S. en B. Steijn (red.) (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Koninklijke Van Gorcum BV: Assen.

¹⁰ Sociaal-Economische Raad (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*. Sociaal-Economische Raad: Den Haag.

¹¹ Groeneveld, S. et al. (2013). Loopbanen en employability. In: Groeneveld, S. en B. Steijn (red.) (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Koninklijke Van Gorcum BV: Assen.

¹² Sociaal-Economische Raad (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*. Sociaal-Economische Raad: Den Haag.

¹³ Ibid.

Effectief leren en ontwikkelen in het openbaar bestuur

Gezien het belang van kwalitatief goed personeel voor het functioneren van het openbaar bestuur, gaan wij in deze paper nader in op dit thema. Centraal staat de vraag: *'Is in het openbaar bestuur kwalitatief goed personeel werkzaam?'*. Omdat kwaliteit als zodanig moeilijk meetbaar is, focussen wij in deze paper op indicatoren die nauw verbonden zijn met kwaliteit: beroepsexpertise en werkflexibiliteit. Wanneer personeel voldoende kennis en vaardigheden heeft om goed te kunnen functioneren in de huidige functie, spreken wij van beroepsexpertise. Echter, omdat kwaliteit meer omvat dan iemands kennis en vaardigheden, focussen wij in deze paper ook op werkflexibiliteit als indicator voor kwaliteit. Werkflexibiliteit wijst op het vermogen van personeel om zich aan te passen aan veranderingen in het werk of in de werkomgeving. Deze flexibiliteit is nodig om een optimale inzetbaarheid te garanderen.¹⁴

Om kwaliteit te handhaven, is het onder meer van belang dat personeel gedurende de loopbaan blijft leren en ontwikkelen. Dit kan bijvoorbeeld door het volgen van een training of opleiding. Het is echter ook de vraag in welke mate deze activiteiten nuttig zijn voor het uitoefenen van de dagelijkse werkzaamheden. Deze vraag is minstens zo belangrijk als het volgen van een training of opleiding. Als een training of opleiding niet nuttig is voor het uitoefenen van de dagelijkse werkzaamheden, is het immers de vraag of deze professionaliseringsactiviteit wel effectief is. De tweede centrale vraag in deze paper luidt daarom: *Welke factoren dragen bij aan het 'beter' worden van het personeel in het openbaar bestuur?* Centraal hierbij staat het volgen van trainings- en opleidingsactiviteiten enerzijds en het nut van deze activiteiten anderzijds. Omdat informele leeractiviteiten ook van belang zijn, zo bleek eerder uit deze inleiding, wordt in deze paper ook stilgestaan bij activiteiten zoals coaching en intervisie.

Om deze vragen te beantwoorden, is gebruikt gemaakt van de resultaten van het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek is een grootschalig uitgezette enquête onder personeel in de publieke sector. Zij worden in het onderzoek gevraagd naar uiteenlopende aspecten van hun werk. Dit maakt het mogelijk om meer inzicht te krijgen in de werkbeleving van personeel enerzijds en de arbeidsmarktpositie van de publieke sector als geheel anderzijds. Om de vragen in deze paper te beantwoorden, zijn verschillende beschrijvende, toetsende en verklarende analyses uitgevoerd.

Leeswijzer

In het volgende deel van deze paper worden de resultaten van de analyses op basis van het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 gepresenteerd. Eerst wordt ingegaan op formele en informele leeractiviteiten van het personeel als middel om gedurende de loopbaan te ontwikkelen. Daarna komt het thema kwaliteit aan bod en wordt ingegaan op de vraag welke factoren van invloed zijn op de kwaliteit van het personeel in het openbaar bestuur. Deze paper eindigt met een reflectie op de onderzoeksresultaten en de mogelijke implicaties hiervan voor HRM-beleid.

¹⁴ Heijden, B. van der en L. van Ooijen (2008). *Inzetbaar blijven, daar draait het om.*

Op: duurzameinzetbaarheid.transvorm.org/system/files/Inzetbaarblijven.pdf

Resultaten

Leren en ontwikkelen

Leren en ontwikkelen vooral door formele activiteiten

In het eerste deel van deze paper wordt ingegaan op de ontwikkeling van personeel in het openbaar bestuur tijdens de loopbaan. Omdat kennis kan verouderen en de behoefte aan kennis door de tijd heen kan veranderen, is aandacht voor leren en ontwikkelen gedurende de loopbaan van doorslaggevend belang. Op die manier kan het openbaar bestuur nu, maar ook in de toekomst blijven beschikken over goed gekwalificeerd personeel.

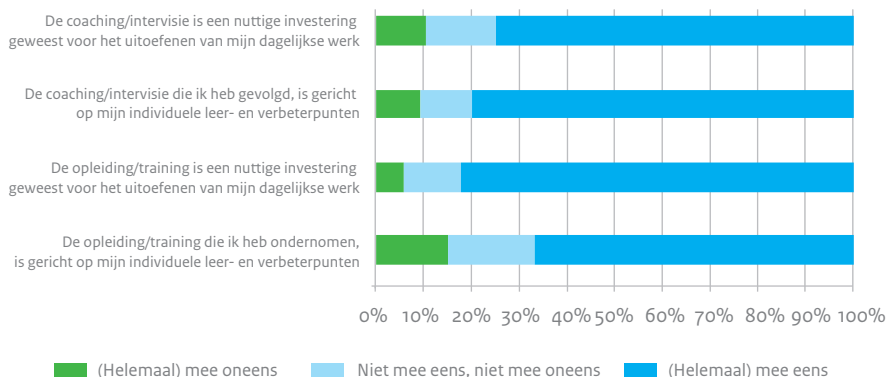
Leren en ontwikkelen gedurende de loopbaan kan door middel van verschillende activiteiten. In het openbaar bestuur is het volgen van een training of opleiding de meest populaire activiteit. In totaal heeft zo'n 60 procent van het personeel in het openbaar bestuur in 2015 een training of opleiding gevolgd. Ter vergelijking: bijna 19 procent van het personeel heeft in hetzelfde jaar deelgenomen aan coaching of intervisie. Formele leeractiviteiten, zoals trainingen en opleidingen, blijken in het openbaar bestuur dus aanzienlijk populairder dan informele leeractiviteiten, zoals coaching en intervisie. Ook combineert een (beperkt) deel van het personeel formele en informele leeractiviteiten met elkaar.

Vakinhoudelijke opleiding populair

Als er een training of opleiding wordt gevolgd, is dit vaak een vakinhoudelijke opleiding die toepasbaar is in de huidige functie. Hierna zijn trainingen en opleidingen gericht op vaardigheden, zoals communicatieve, probleemoplossende of leidinggevende vaardigheden, het meest populair onder personeel in het openbaar bestuur. Trainingen en opleidingen worden vooral gevolgd om taken en werkzaamheden binnen de huidige functie beter uit te kunnen voeren. Ook speelt de persoonlijke interesse van het personeel vaak een rol in de keuze voor een training of opleiding.

Veel opleidingen en trainingen worden dus gevolgd om taken en werkzaamheden beter uit te kunnen voeren. Uit figuur 1 blijkt dat een opleiding of training in de praktijk vaak ook dit resultaat heeft. Een ruime meerderheid van het personeel in het openbaar bestuur stelt dat de gevolgde opleiding of training een nuttige investering is geweest voor het uitoefenen van het dagelijkse werk. In 6 procent van de gevallen is hier geen sprake van en is het dus de vraag in hoeverre deze activiteit effectief is geweest. Opleidingen en trainingen sluiten wel minder vaak aan op de individuele leer- en ontwikkelpunten van het personeel, hoewel ook voor deze stelling geldt dat nog altijd een ruime meerderheid van het personeel hier positief over oordeelt. Coaching en intervisie wordt iets minder vaak dan opleidingen en trainingen gezien als een nuttige activiteit voor het dagelijkse werk. Wel zijn deze activiteiten vaker gericht op de individuele leer- en ontwikkelpunten van het personeel.

Figuur 1: Oordeel personeel openbaar bestuur over leeractiviteiten (N = 1.708 (coaching/intervisie) en N = 5.479 (opleiding/training))

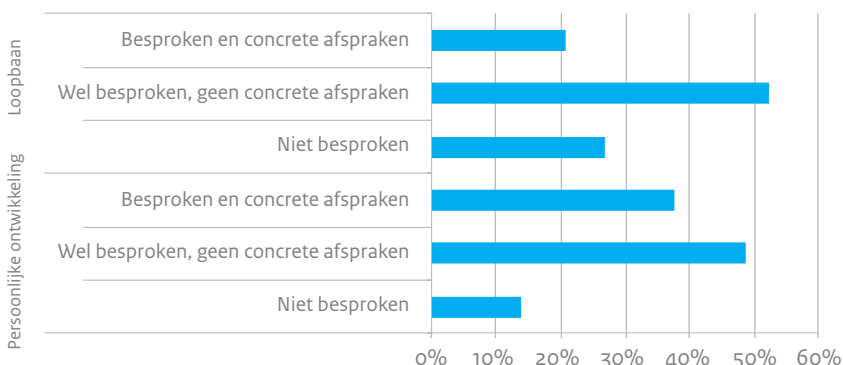


Persoonlijke ontwikkeling niet altijd thema formeel gesprek

Het voeren van formele gesprekken is onderdeel van professioneel HRM-beleid. Personeel kan in een formeel gesprek met de leidinggevende bijvoorbeeld werkafspraken maken, maar ook ingaan op de wensen ten aanzien van zijn of haar persoonlijke ontwikkeling en loopbaan. Formele gesprekken zijn daardoor ook van belang als we kijken naar de ontwikkeling van personeel tijdens de loopbaan.

Ruim 87 procent van het personeel in het openbaar bestuur geeft aan in 2015 tenminste één formeel gesprek gevoerd te hebben met zijn of haar directe leidinggevende. In deze gesprekken worden vaak werkafspraken gemaakt, maar de persoonlijke ontwikkeling van het personeel en de loopbaan komen in deze gesprekken minder vaak aan bod. Zo geeft bijna 14 procent van het personeel aan dat de persoonlijke ontwikkeling niet is besproken (zie figuur 2). Dit geldt volgens bijna 27 procent van het personeel ook voor de loopbaan. Als deze onderwerpen wél aan bod komen, blijken er ook niet altijd concrete afspraken gemaakt te worden tussen het personeel en de leidinggevende. Ontwikkel- en loopbaangesprekken zijn in het openbaar bestuur dus nog geen vanzelfsprekendheid.

Figuur 2: Welke onderwerpen bespreekt personeel in het openbaar bestuur tijdens een formeel gesprek met de direct leidinggevende? (N = 7.914)



Ouderen nemen minder vaak deel aan activiteiten

Zoals blijkt uit de voorgaande alinea's, heeft niet al het personeel in 2015 een opleiding of training gevolgd, deelgenomen aan intervisie of coaching of een formeel gesprek gevoerd met de leidinggevende en tijdens dit gesprek afspraken gemaakt over de loopbaan en de persoonlijke ontwikkeling.

Wanneer we kijken welk deel van het personeel wél een opleiding of training volgt, valt op dat hoger opgeleiden vaker een opleiding of training volgen dan lager opgeleiden. Ook nemen zij vaker deel aan coachings- en intervisieactiviteiten. 55-plussers volgen juist minder vaak een opleiding of training in vergelijking met hun jongere collega's. Jongeren nemen bovendien vaker deel aan intervisie of coaching en voeren ook iets vaker een formeel gesprek met de directe leidinggevende. Daarnaast maken jongeren vaker dan hun oudere collega's tijdens dit gesprek concrete afspraken over hun persoonlijke ontwikkeling. En ook over de loopbaan maken jongeren vaker concrete afspraken.

Leeftijd hangt nauw samen met het aantal jaar dat iemand werkzaam is in dezelfde functie. Als we kijken naar het aantal jaar dat personeel werkt in dezelfde functie, zien we dat personeel dat 20 jaar of langer in dezelfde functie werkt minder vaak deelneemt aan zowel formele als informele leeractiviteiten dan collega's die minder lang in dezelfde functie werken. Bovendien geven zij relatief vaak aan geen behoefte te hebben aan een opleiding of training.

Kijken we tot slot naar enkele andere baankenmerken, zoals de aanstellingsomvang van het personeel, dan valt op dat personeel met een grote deeltijdbaan of een voltijdbaan vaker dan hun collega's in een kleine deeltijdbaan (< 24 uur) een opleiding of training heeft gevolgd. Ook bij coaching en intervisie zien we dat personeel met een kleine deeltijdbaan hier minder vaak aan deelneemt.

Organisatieaspecten van belang voor nuttige opleiding en training

Eerder in deze paper bleek dat personeel in het openbaar bestuur niet altijd leeractiviteiten volgt die nuttig zijn voor de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden. Vanuit het perspectief van effectieve professionalisering is dit wel wenselijk. Tot slot verkennen we daarom wat de kans beïnvloedt dat personeel in het openbaar bestuur deelneemt aan nuttige leeractiviteiten in de vorm van trainingen en opleidingen enerzijds en coaching en intervisie anderzijds.¹⁵

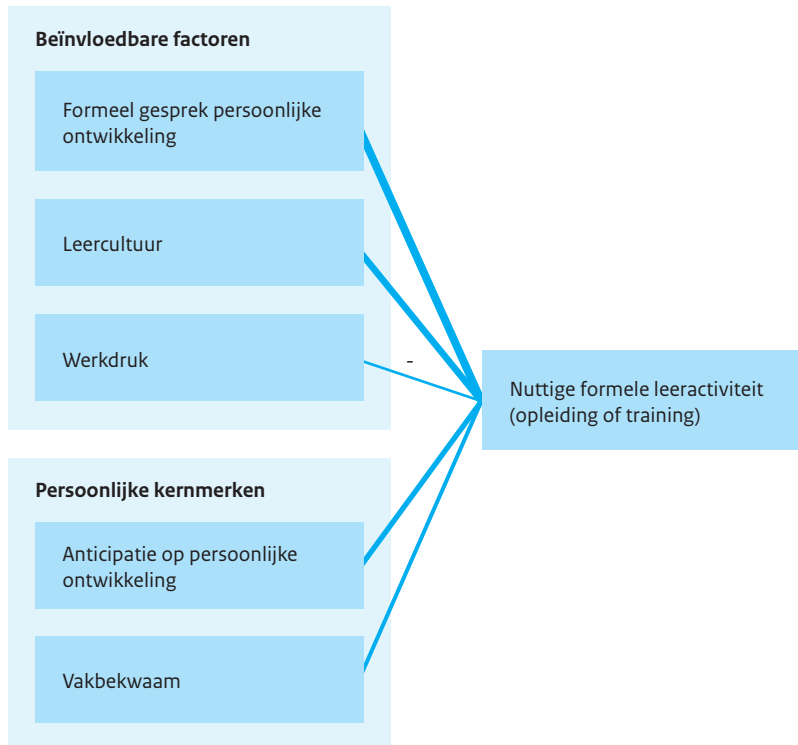
In figuur 3 wordt weergegeven welke vijf factoren de grootste invloed hebben op de kans om een nuttige opleiding of training te volgen. Hieruit blijkt dat dit met name door de organisatie beïnvloedbare factoren en persoonlijke kenmerken van het personeel zijn. Persoons- en baankenmerken, zoals leeftijd en het aantal jaar dat personeel werkzaam is in dezelfde functie, hebben ook een significante invloed, maar dit effect is aanzienlijk minder sterk dan het effect van de factoren uit figuur 3. Dit geldt ook voor enkele andere beïnvloedbare factoren en persoonlijke kenmerken van het personeel, zoals bevlogenheid en de tevredenheid met de baan.

Uit figuur 3 blijkt dat het bespreken én het maken van concrete afspraken over de persoonlijke ontwikkeling tijdens een formeel gesprek het grootste effect heeft op de kans om een nuttige opleiding of training te volgen. In vergelijking met personen die geen gesprek voeren, vergroot de kans op deelname aan een nuttige opleiding of training als er wel een gesprek wordt gevoerd én er over de persoonlijke ontwikkeling wordt gesproken. Echter, deze kans wordt nog groter als er tijdens het gesprek ook concrete afspraken worden gemaakt over dit thema. De kans op deelname aan een nuttige opleiding of training is ook groter als personeel positief oordeelt over de leercultuur in de organisatie. Een hoge ervaren werkdruk zorgt juist voor een negatief effect. Dit zijn elk factoren die door organisaties in meer of mindere mate te beïnvloeden zijn door de totstandkoming en uitvoering van HRM-beleid.

Ook zien we dat enkele persoonlijke kenmerken van het personeel van invloed zijn op de kans om een nuttige opleiding of training te volgen. Zo volgt personeel dat in sterke mate aangeeft te anticiperen op de persoonlijke ontwikkeling eerder een nuttige opleiding of training dan het personeel dat dit minder sterk aangeeft. Dit lijkt een logisch resultaat: door het volgen van een nuttige opleiding of training kunnen zij hun persoonlijke ontwikkeling en hun waarde op de arbeidsmarkt een positieve impuls geven. Ook vakbekwaam personeel, dat wil investeren in de eigen ontwikkeling, heeft meer kans om een nuttige opleiding of training te volgen dan personeel dat negatiever oordeelt over de vakbekwaamheid.

¹⁵ Dit is berekend met behulp van een logistische regressieanalyse met nuttige opleiding/training gevolgd als afhankelijke variabele. Nuttige training/opleiding gevolgd is hiervoor omgezet in een dichotome variabele, waarbij onderscheid is gemaakt tussen personeel dat geen opleiding/training of geen nuttige opleiding/training heeft gevolgd (0) en personeel dat een nuttige opleiding/training heeft gevolgd (1). In figuur 3 worden omwille van de toegankelijkheid van de paper alleen significante factoren met een relatief hoge Wald-score weergegeven (top 5). De dikte van de lijnen geeft weer hoe sterk de factor van invloed is op de afhankelijke variabele (een dikke lijn is een sterke invloed en een minteken geeft weer of een factor een negatieve invloed heeft). In de tekst wordt gefocust op deze top 5. Deze bewerkingen en opmerkingen gelden ook voor de analyse over nuttige coaching/intervisie als informele leeractiviteiten (zie figuur 4).

Figuur 3: Top 5 Significante factoren voor de kans om een nuttige formele leeractiviteit te volgen



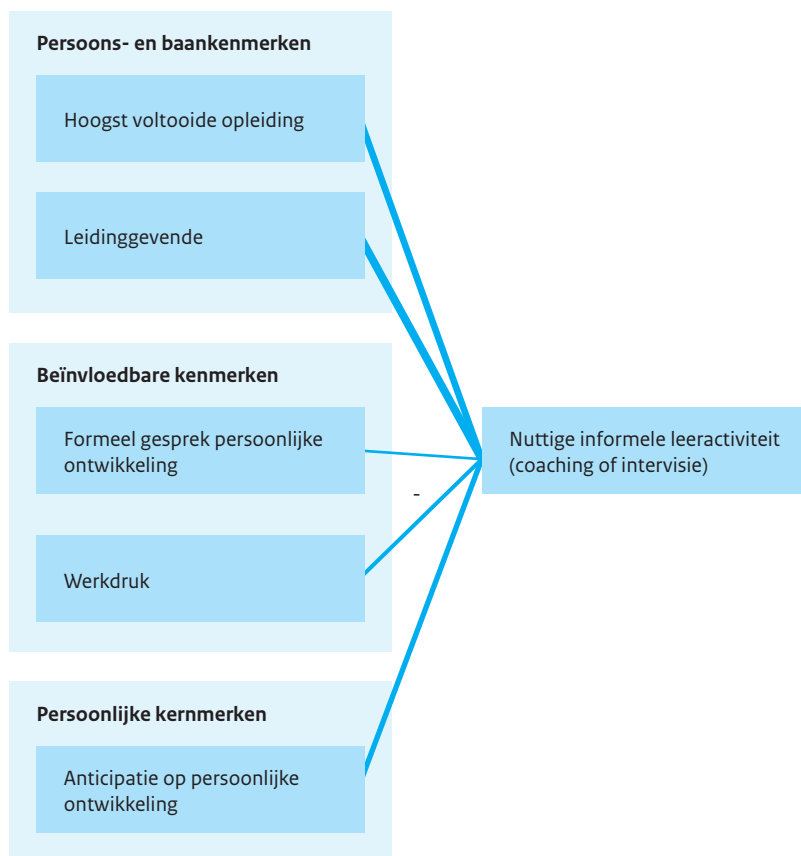
Persoons- en baankenmerken van belang bij informele leeractiviteiten

In tegenstelling tot nuttige formele leeractiviteiten, zien we bij deelname aan nuttige informele leeractiviteiten dat persoons- en baankenmerken meer van belang zijn. Zo zijn de hoogst voltooide opleiding en of iemand leiding geeft of niet twee van de vijf factoren met de grootste invloed hierop. Voor het opleidingsniveau geldt bijvoorbeeld dat hoger opgeleiden meer kans hebben op deelname aan een nuttige informele leeractiviteit dan lager opgeleiden. Deze achtergrondkenmerken van het personeel zijn niet zozeer beïnvloedbaar door middel van HRM-beleid en zijn in die zin minder relevant. In deze paragraaf wordt daarom met name gefocust op factoren die dit in meer of mindere mate wel zijn.

Zo zien we dat, evenals bij formele leeractiviteiten, ook in dit geval dat personeel dat in sterke mate anticipeert op de persoonlijke ontwikkeling een grotere kans heeft op deelname aan een nuttige coachings- of intervisieactiviteit. Dit doen zij bijvoorbeeld door zich te oriënteren op de arbeidsmarkt en hun werkzaamheden bewust te veranderen zodat zij hun loopbaan positief beïnvloeden. Van de factoren die in meer of mindere mate beïnvloedbaar zijn door organisaties, heeft werkdruk een negatieve invloed op deelname aan nuttige informele leeractiviteiten en heeft een formeel gesprek waarin afspraken worden gemaakt over de persoonlijke ontwikkeling een positieve invloed hierop

(zie figuur 4). Een ontwikkelgesprek met de direct leidinggevende doet er dus toe. Tot slot is ook een sterke leercultuur in de organisatie in dit kader relevant, hoewel deze factor niet op de top 5 naar voren komt. Ook deze factor kan echter met behulp van HRM-beleid gestimuleerd worden.

Figuur 4: Top 5 Significante factoren voor de kans om een nuttige informele leeractiviteit te volgen



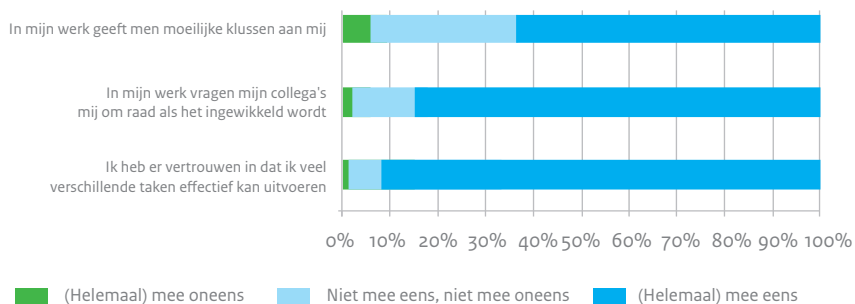
Kwaliteit van personeel

Positief oordeel beroepsexpertise

Uit het eerste deel van deze paper blijkt dat een meerderheid van het personeel zichzelf in 2015 doelgericht heeft ontwikkeld door formele leeractiviteiten en/of informele leeractiviteiten te ondernemen. De formele leeractiviteiten zijn met name populair, terwijl ook informele leeractiviteiten van belang zijn voor de ontwikkeling van het personeel. In het tweede deel van deze paper gaan wij in op de vraag hoe het personeel hun eigen kennis en kunde inschat: hoe beoordelen zij hun eigen beroepsexpertise enerzijds en hun werkflexibiliteit anderzijds?

Uit deze analyse blijkt dat personeel in het openbaar bestuur overwegend positief is over hun beroepsexpertise. Op een schaal van 1 tot 5, waarbij 5 de meest hoge score is die toegekend kan worden aan iemands beroepsexpertise, geeft het personeel zichzelf gemiddeld een 3,99. In figuur 5 wordt weergegeven uit welke stellingen deze schaal bestaat. Hieruit blijkt dat er slechts kleine verschillen zijn tussen de drie stellingen. Zo is personeel het meest positief over de mate waarin zij verschillende taken effectief kunnen uitvoeren: 92 procent is het (helemaal) eens met deze stelling. Het personeel is het minder vaak eens met de stelling dat zij in het werk moeilijke klussen krijgen, maar ook voor deze stelling geldt dat nog altijd een ruime meerderheid van het personeel het hier mee eens is.

Figuur 5: Oordeel personeel openbaar bestuur over beroepsexpertise (N = 9.118)



Verskil in oordeel tussen jongeren en ouderen

Tussen mannen en vrouwen in het openbaar bestuur zijn geen relevante verschillen zichtbaar in hun oordeel over hun beroepsexpertise. Dit geldt echter niet voor alle persoonskenmerken. Zo zijn jongeren in de leeftijd tot 35 jaar en personeel in de leeftijd van 35 tot en met 44 jaar bijvoorbeeld positiever over hun beroepsexpertise dan hun oudere collega's. Van alle leeftijdscategorieën schatten 55-plussers hun beroepsexpertise het laagst in. Mogelijk hangt hun oordeel samen met hun werkbeleving en andere percepties over hun baan. Ook zijn er verschillen zichtbaar als we kijken naar het opleidingsniveau van het personeel. Personeel met een universitaire opleiding is het meest te spreken over hun beroepsexpertise en dit oordeel loopt af, naarmate het opleidingsniveau van het personeel daalt. Lager opgeleiden zijn dan ook het minst positief over hun beroepsexpertise.¹⁶

Kijken we naar de baankenmerken van personeel in het openbaar bestuur, dan valt op dat leidinggevenden over de gehele linie heen positiever oordelen over hun beroepsexpertise dan niet-leidinggevenden. Mogelijk hangt dit samen met hun opleidingsniveau: leidinggevenden zijn, over het algemeen, hoger opgeleid dan niet-leidinggevenden. Tot slot oordeelt personeel in een grote deeltijd- of voltijdbaan positiever over hun beroepsexpertise dan personeel in een (kleine) deeltijdbaan.

¹⁶ Het gaat om personeel met een opleiding in het lager beroepsonderwijs, mavo, vmbo-theorie, ivo, mulo, en ten hoogste 3 jaar havo, hbs, vwo of vmo.

Persoonlijke kenmerken van invloed op beroepsexpertise

Personeel in het openbaar bestuur oordeelt dus overwegend positief over hun beroepsexpertise. Voor HRM-beleid is het relevant te verkennen welke factoren invloed hebben op dit positieve oordeel en welke factoren te beïnvloeden zijn met behulp van beleid.¹⁷

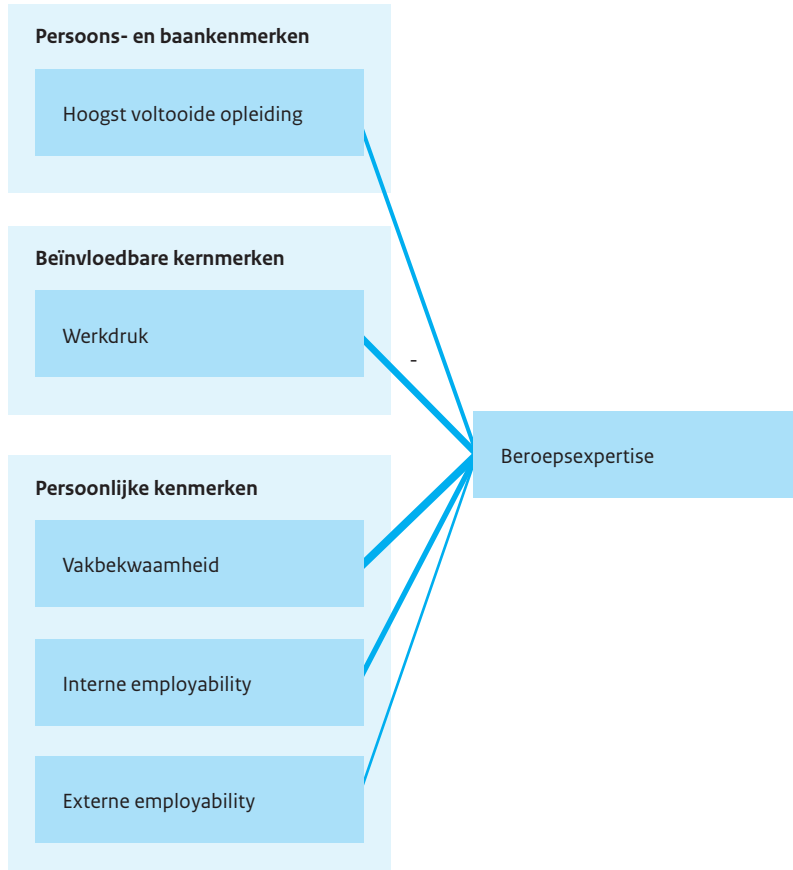
Figuur 6 geeft weer wat de vijf belangrijkste factoren zijn die bijdragen aan (de kans op) een hoog oordeel over beroepsexpertise. Dit zijn met name persoonlijke kenmerken van het personeel, zoals de mate waarin personeel bereid is te investeren in de eigen ontwikkeling. Het aantal relevante persoons- en baankenmerken in figuur 6 is beperkt. Wel heeft de hoogst voltooide opleiding van het personeel relatief grote invloed: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe groter de kans dat iemand zijn of haar beroepsexpertise hoog inschat.

Als we kijken naar factoren die door organisaties in meer of minder mate beïnvloed kunnen worden met behulp van HRM-beleid, zien we dat werkdruk naar verhouding een grote invloed heeft op de kans om als personeel je beroepsexpertise hoog in te schatten. Wel is dit effect negatief: personeel met een hoge werkdruk heeft minder kans op een hoge ervaren beroepsexpertise dan personeel met een lage werkdruk. Dit is niet per definitie een causaal verband, mogelijk spelen ook andere factoren hierbij een rol.

Naast door HRM-beleid beïnvloedbare factoren zijn er ook factoren die meer samenhangen met het personeel zelf: de persoonlijke kenmerken van het personeel. Deze factoren zijn, zoals eerder beschreven, van grote invloed op het oordeel van personeel over hun beroepsexpertise. Zo heeft personeel dat zichzelf omschrijft als vakbekwaam een grotere kans op een hoge ervaren beroepsexpertise dan personeel met een negatief oordeel over hun vakbekwaamheid. Dit geldt ook voor personeel met een hoge ervaren interne en externe employability.

¹⁷ Dit is berekend met behulp van een logistische regressieanalyse met beroepsexpertise als afhankelijke variabele. De schaal over beroepsexpertise is hiervoor omgezet in een dichotome variabele, waarbij onderscheid is gemaakt tussen personeel met een lage score op beroepsexpertise (0) en personeel met een hoge score op beroepsexpertise (1). In figuur 6 worden omwille van de toegankelijkheid van de paper alleen significante factoren met een relatief hoge Wald-score weergegeven (top 5). De dikte van de lijnen geeft weer hoe sterk de factor van invloed is op de afhankelijke variabele (een dikke lijn is een sterke invloed en een minteken geeft weer of een factor een negatieve invloed heeft). Ook in de tekst wordt gefocust op de top 5.

Figuur 6: Top 5 Significante factoren voor de kans om hoog te scoren op beroepsexpertise

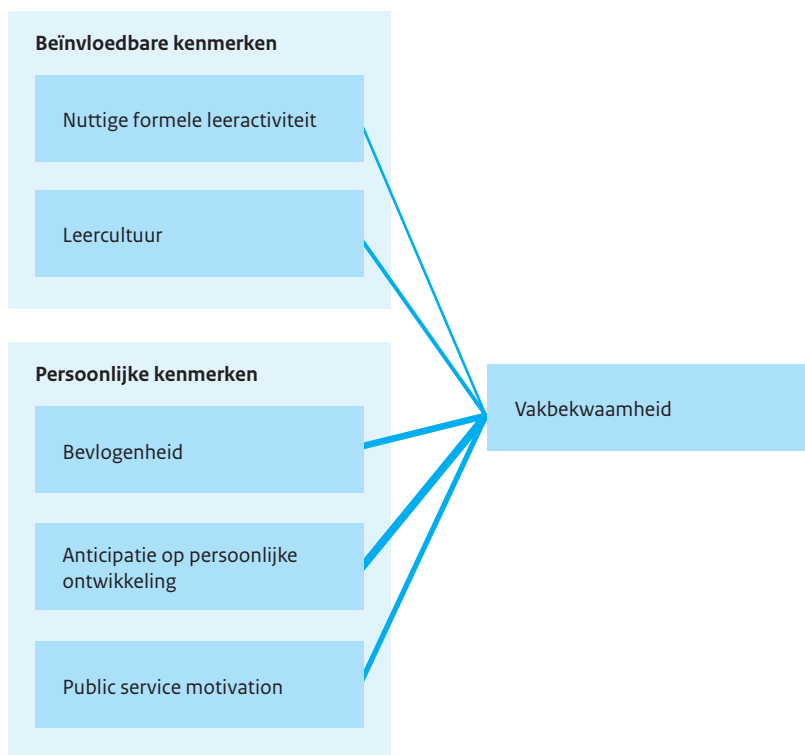


Indirecte invloed van formele leeractiviteiten

In tegenstelling tot wat wordt verwacht, heeft het volgen van nuttige formele leeractiviteiten, in de vorm van trainingen of opleidingen, geen significante invloed op een hoge ervaren beroepsexpertise. Ook voor informele leeractiviteiten, zoals coaching en intervisie, geldt dat de kans op een positief oordeel over beroepsexpertise niet significant verschilt tussen personeel dat heeft deelgenomen aan een nuttige informele leeractiviteit en personeel dat geen informele leeractiviteit heeft ondernomen.

Een positief oordeel van het personeel over de vakbekwaamheid heeft, zoals bleek uit figuur 6, wel een grote invloed op het oordeel over beroepsexpertise. Omdat nuttige formele leeractiviteiten wel invloed hebben op het oordeel over vakbekwaamheid, is het aannemelijk dat nuttige formele leeractiviteiten geen directe invloed hebben op beroepsexpertise, maar dat deze invloed loopt via vakbekwaamheid. Dit beeld wordt bevestigd in figuur 7. Er zal in dit geval dus sprake zijn van een indirecte invloed van nuttige formele leeractiviteiten op de beroepsexpertise van het personeel.

Figuur 7 Top 5 Significante factoren voor de kans om hoog te scoren op vakbekwaamheid¹⁸



Ook positief over werkflexibiliteit

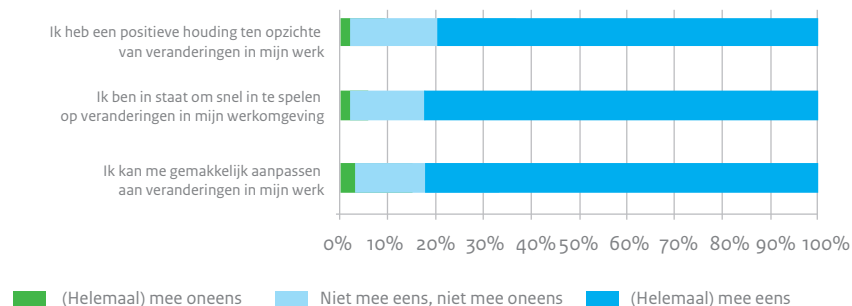
Personeel in het openbaar bestuur oordeelt niet alleen overwegend positief over hun beroepsexpertise, maar ook over hun werkflexibiliteit. Op een schaal van 1 tot 5, waarbij 5 de hoogst mogelijke score is, beoordeelt het personeel hun eigen flexibiliteit gemiddeld met 3,98.

Uit figuur 8 blijkt hoe het personeel oordeelt over de stellingen die samen deze schaal vormen. Tussen deze stellingen zijn weinig verschillen zichtbaar: tussen de 80 en 83 procent van het personeel geeft aan het (helemaal) eens te zijn met de voorgelegde stellingen. Het meest positief zijn zij over de mate waarin zij in staat zijn om snel in te spelen op verande-

¹⁸ Dit is berekend met behulp van een logistische regressieanalyse met vakbekwaamheid als afhankelijke variabele. De schaal over vakbekwaamheid is hiervoor omgezet in een dichotome variabele, waarbij onderscheid is gemaakt tussen personeel met een lage score op vakbekwaamheid (0) en personeel met een hoge score op vakbekwaamheid (1). In figuur 7 worden omwille van de toegankelijkheid van de paper alleen significante factoren met een relatief hoge Wald-score weergegeven (top 5). De dikte van de lijnen geeft weer hoe sterk de factor van invloed is op de afhankelijke variabele (een dikke lijn is een sterke invloed en een minteken geeft weer of een factor een negatieve invloed heeft).

ringen in de werkomgeving, het ‘minst’ over hun positieve houding ten opzichte van veranderingen in het werk.

Figuur 8 Oordeel personeel openbaar bestuur over werkflexibiliteit (N = 9.118)



Hoger opgeleiden flexibeler dan lager opgeleiden

Jongeren en ouderen in het openbaar bestuur oordelen verschillend over hun werkflexibiliteit. Jongeren oordelen hier bijvoorbeeld positiever over dan hun oudere collega's. Dit onderscheid zien we ook als we kijken naar het aantal jaar dat het personeel werkzaam is in de huidige functie. Deze verblijfsduur hangt nauw samen met de leeftijd van het personeel. Ook zien we, evenals bij beroepsexpertise, dat leidinggevendenden hun werkflexibiliteit hoger inschatten dan niet-leidinggevendenden. Dit geldt ook voor personeel in een grote deeltijd- of voltijd baan, in vergelijking met personeel in een kleine of middelgrote deeltijd baan.

Persoonlijke kenmerken van belang

Uit de bovenstaande alinea's blijkt dat het personeel, net als bij beroepsexpertise, overwegend positief is over de mate waarin zij flexibel kunnen inspelen op veranderingen in het werk of de werkomgeving. Omdat deze flexibiliteit van belang is voor de inzetbaarheid, en daarmee de kwaliteit, van het personeel, verkennen we in deze paragraaf welke factoren een effect hebben op (de kans op) een positief oordeel over flexibiliteit en welke factoren te beïnvloeden zijn met behulp van HRM-beleid.¹⁹

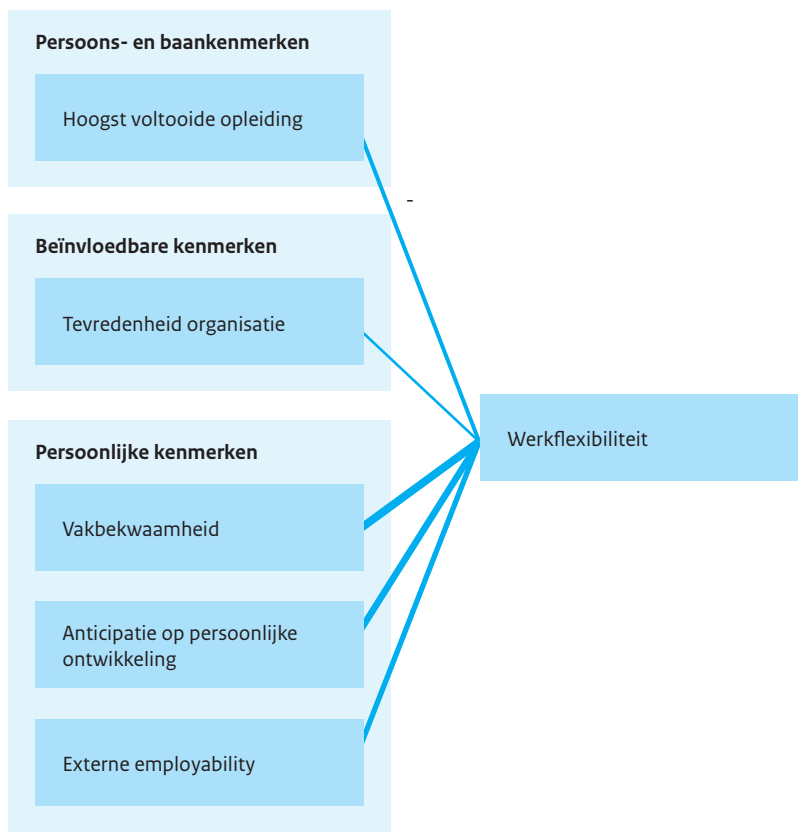
Evenals bij beroepsexpertise zien we ook hier verschillende significante factoren die samenhangen met de persoon en de mate waarin hij of zij bereid is om in zichzelf te investeren (zie figuur 8). Dit kan door werkgevers minder snel (direct) beïnvloed worden, maar dat zegt niet dat er geen mogelijkheden zijn om deze factoren te stimuleren. De kans

¹⁹ Dit is berekend met behulp van een logistische regressieanalyse met flexibiliteit als afhankelijke variabele. De schaal over flexibiliteit is hiervoor omgezet in een dichotome variabele, waarbij onderscheid is gemaakt tussen personeel met een lage score op flexibiliteit (0) en personeel met een hoge score op flexibiliteit (1). In figuur 9 worden omwille van de toegankelijkheid van de paper alleen significante factoren met een relatief hoge Wald-score weergegeven (top 5). De dikte van de lijnen geeft weer hoe sterk de factor van invloed is op de afhankelijke variabele (een dikke lijn is een sterke invloed en een minteken geeft weer of een factor een negatieve invloed heeft). Ook in de tekst wordt gefocust op de top 5.

op een hoge score op flexibiliteit is bijvoorbeeld groter bij personeel met een positief oordeel over hun vakbekwaamheid. Dit zien we ook bij personeel dat in sterke mate anticipeert op de persoonlijke ontwikkeling en personeel dat positief oordeelt over de externe employability. Dit zijn aspecten die bijvoorbeeld in een ontwikkel- of loopbaangesprek aan bod kunnen komen en op die manier verder gestimuleerd kunnen worden door werkgevers.

Uit figuur 9 blijkt dat de tevredenheid van het personeel over de organisatie ook invloed heeft op werkflexibiliteit. Zo neemt de kans op een positief oordeel toe naarmate personeel meer tevreden is over de organisatie. Buiten de top 5 zien we ook andere met HRM-beleid beïnvloedbare factoren, maar deze hebben slechts beperkte invloed op een positief oordeel over werkflexibiliteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ervaren regelruimte van het personeel en het bespreken van de persoonlijke ontwikkeling tijdens een formeel gesprek.

Figuur 9 Top 5 Significante factoren voor de kans om hoog te scoren op werkflexibiliteit



Geen indirect effect van nuttige informele leeractiviteiten

Ook het volgen van een nuttige formele leeractiviteit in de vorm van een opleiding of training heeft een positieve invloed op de werkflexibiliteit van het personeel, hoewel deze invloed beperkt is. Dit geldt echter niet voor nuttige informele leeractiviteiten, zoals coaching en intervisie. Zoals bleek uit figuur 7, hebben nuttige informele leeractiviteiten ook geen directe invloed op het oordeel over vakbekwaamheid en hebben op die manier dus ook geen indirecte invloed op de werkflexibiliteit van het personeel. Dit geldt wel voor nuttige formele leeractiviteiten.

Reflectie

Openbaar bestuur is mensenwerk: voor de kwaliteit van het openbaar bestuur is de aanwezigheid van kwalitatief goed personeel daarom van doorslaggevend belang. Om deze kwaliteit te garanderen, is het onder andere van belang dat personeel zich gedurende de loopbaan blijft ontwikkelen. De waarde van kennis daalt namelijk door de tijd. Ook veranderen de 'eisen' die aan het personeel worden gesteld door de jaren heen, bijvoorbeeld als gevolg van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Formele leeractiviteiten populairder dan informele leeractiviteiten

Uit deze paper blijkt dat formele leeractiviteiten, zoals trainingen en opleidingen, in het openbaar bestuur populairder zijn dan informele leeractiviteiten, zoals coaching en intervisie. Beiden zijn echter van belang voor de ontwikkeling van het personeel. Als een leeractiviteit wordt ondernomen, is het bovendien van belang dat deze activiteit effectief is en daarmee bijdraagt aan de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden. Een ruime meerderheid van het personeel heeft bij formele leeractiviteiten inderdaad het idee dat de activiteit ervoor zorgt dat zij hun dagelijkse werkzaamheden beter uit kunnen voeren. Hier is bij informele leeractiviteiten minder vaak sprake van, maar deze activiteiten zijn wel vaker gericht op individuele leer- en ontwikkelpunten en dragen in die zin ook bij aan de ontwikkeling van het personeel.

De kans op deelname aan een nuttige formele leeractiviteit wordt vooral bepaald door factoren die door organisaties in het openbaar bestuur beïnvloed kunnen worden met behulp van HRM-beleid. Zo heeft het maken van concrete afspraken over de ontwikkeling in een ontwikkelgesprek de grootste invloed op het volgen van een nuttige formele leeractiviteit. Ook een positief oordeel over de leercultuur in de organisatie heeft een grote invloed op deze kans. Werkdruk heeft hier echter een negatieve invloed op. Het belang van werkdruk zien we ook terug bij de kans op deelname aan nuttige informele leeractiviteiten. Naast deze beïnvloedbare factoren zijn ook persoonlijke kenmerken van het personeel, zoals de mate waarin zij anticiperen op hun persoonlijke ontwikkeling, van belang als het gaat om deelname aan nuttige formele en informele leeractiviteiten.

Hoewel het ontwikkelgesprek met de direct leidinggevende van belang is, wordt dit gesprek nog niet overal gevoerd. Als er wel een gesprek is, worden er echter ook niet altijd concrete afspraken gemaakt. Dit heeft wel een sterke invloed op deelname aan nuttige formele

leeractiviteiten, zo bleek eerder uit deze paper. Daarom is het relevant dat overheidsorganisaties niet alleen het voeren van ontwikkelgesprekken stimuleren, maar ook het maken van concrete afspraken. Dit kan bijvoorbeeld door te kijken naar het vergroten van de competenties van leidinggevendenden om deze gesprekken goed op te zetten en uit te voeren. Echter, ook het personeel kan worden gewezen op de eigen verantwoordelijkheid in dergelijke gesprekken. Onderwerpen zoals de ontwikkeling moeten in deze gesprekken niet geschuwd worden. Ook kan het personeel zelf meer sturen op het maken van concrete afspraken. Tot slot is aandacht voor de leercultuur in de organisatie in het kader van effectieve professionalisering van belang. Ook dit aspect wijst indirect op het belang van leidinggevendenden. Bovendien laat dit aspect zien dat de ontwikkeling van het personeel meer omvat dan enkel de deelname aan leeractiviteiten: ook de cultuur in de organisatie is van belang voor de ontwikkeling van het personeel.

Personeel positief over beroepsexpertise en werkflexibiliteit

Personeel in het openbaar bestuur oordeelt overwegend positief over zowel hun beroepsexpertise als hun werkflexibiliteit. Deze twee aspecten zijn beiden van belang als gekeken wordt naar de kwaliteit van het personeel. Ook voor deze aspecten geldt dat het voor HRM-beleid relevant is te verkennen welke factoren invloed hebben op dit positieve oordeel.

Uit deze analyse blijkt dat de vakbekwaamheid van het personeel zowel bij beroepsexpertise als bij werkflexibiliteit essentieel is. Dit betekent dat personeel dat bereid is in zichzelf te ontwikkelen ook positiever oordeelt over hun beroepsexpertise en werkflexibiliteit. Ook andere persoonlijke kenmerken van het personeel zijn van belang. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ervaren interne en externe employability en het anticiperen op de persoonlijke ontwikkeling. Dit zijn factoren die op het oog niet direct door organisaties te beïnvloeden zijn, maar dat wil niet zeggen dat er op dit gebied voor organisaties geen mogelijkheden zijn. Zo kunnen de vakbekwaamheid van het personeel, hun employability en de mate waarin zij anticiperen op de persoonlijke ontwikkeling bijvoorbeeld indirect beïnvloed worden tijdens een ontwikkel- en loopbaangesprek met de direct leidinggevende. Zoals eerder bleek uit deze paper, valt op dit gebied nog winst te behalen. Ook aandacht voor de leercultuur is in dit kader relevant: de leercultuur in de organisatie heeft een grote invloed op de vakbekwaamheid van het personeel en is op die manier indirect van invloed op de beroepsexpertise en werkflexibiliteit van het personeel.

Indirecte invloed nuttige formele leeractiviteiten

Nuttige formele leeractiviteiten, zoals trainingen en opleidingen, hebben niet op alle kwaliteitsaspecten die in deze paper centraal staan een directe invloed. Als deze invloed er wel is, is deze bovendien beperkt. Nuttige formele leeractiviteiten hebben echter wel een positieve invloed op de vakbekwaamheid van het personeel. En juist deze drive van personeel om zichzelf te ontwikkelen heeft een groot effect op de beroepsexpertise en de werkflexibiliteit van het personeel. Dit betekent dat nuttige formele leeractiviteiten ook een indirect effect hebben op de kwaliteit van het personeel in het openbaar bestuur. Bij nuttige informele leeractiviteiten, zoals coaching en intervisie, zien we dit verband niet. Zij hebben dus geen indirecte invloed op de werkflexibiliteit en beroepsexpertise van het

personeel. Waarschijnlijk hangt dit samen met de aard van deze activiteiten: zij zijn meer dan formele leeractiviteiten gericht op de persoonlijke leer- en ontwikkelpunten van het personeel. Leer- en ontwikkelpunten zijn doorgaans gericht op de (middel)lange termijn. En zij zullen minder dan formele leeractiviteiten gericht zijn op de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden. Op dit laatstgenoemde aspect wordt in deze paper gefocust als we praten over effectieve leeractiviteiten. Deze conclusie betekent echter niet dat informele leeractiviteiten niet van waarde zijn voor de ontwikkeling van het personeel, maar dit laat wel zien dat deze activiteiten in mindere mate gericht zijn op het beter uit kunnen voeren van de dagelijkse werkzaamheden.

Tot slot

Een ontwikkelgesprek met de direct leidinggevende doet ertoe, zo blijkt uit deze paper. Het is daarom van belang dat alle betrokkenen in het openbaar bestuur – werkgevers, leidinggevend en personeel – het belang van deze gesprekken inzien en de dialoog voeren over de persoonlijke ontwikkeling. Dat geldt ook voor het stimuleren van een open leercultuur in organisaties. Ook de leercultuur draagt bij aan de continue ontwikkeling van het personeel en daarmee aan het openbaar bestuur als geheel. Immers, openbaar bestuur is en blijft mensenwerk.

Bijlage: literatuurlijst

Begroting VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2017, *Artikel 7.*

Arbeidszaken overheid. Op:

www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225593_9.html

Berg, C. van den en F. van der Meer (2011). Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van ‘multi-level governance’. In: *Het eigene van de overheid: Input voor het debat over de rol van de overheid.* CAOP: Den Haag.

Echtelt, P. van et al. (2016). *Aanbod van arbeid 2016.* Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.

Groeneveld, S. et al. (2013). Loopbanen en employability. In: Groeneveld, S. en B. Steijn (red.) (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector.* Koninklijke Van Gorcum BV: Assen.

Heijden, B. van der en L. van Ooijen (2008). *Inzetbaar blijven, daar draait het om.* Op:

duurzameinzetbaarheid.transvorm.org/system/files/Inzetbaarblijven.pdf

Meer, F. van der, C. van den Berg en G. Dijkstra (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl.* Centrum voor Publieke Sectorhervormingen, Bestuurskunde Universiteit Leiden: Leiden.

Sociaal-Economische Raad (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies.* Sociaal-Economische Raad: Den Haag.

8

De invloed van de leidinggevende op de arbeidsbeleving en arbeidsmobiliteit van medewerkers in het openbaar bestuur

Bram Steijn, Brenda Vermeeren en Jasmijn van Bruggen

Inleiding: de direct leidinggevende als schakel tussen het beoogde HRM-beleid en de organisatieprestaties

In de hedendaagse HRM-literatuur wordt de direct leidinggevende een belangrijke rol toegekend als ‘vertaler’ tussen het beoogde HRM-beleid van de organisatie en het ‘werkelijke’ HRM-beleid, zoals dat op de werkvloer wordt gepercipieerd (Nishii & Wright, 2008; Den Hartog et al., 2013). Dit hangt samen met het feit dat veel van de operationele HR-taken tegenwoordig de verantwoordelijkheid zijn van de leidinggevende. Het zijn de leidinggevendenden die onder andere medewerkers motiveren, feedback geven en directiebesluiten naar hen communiceren. Men zou kunnen zeggen dat de leidinggevende het HRM-beleid dat door een organisatie wordt beoogd, kan ‘maken’ of ‘breken’. Vandaar dat ook wel wordt gezegd dat de direct leidinggevende een cruciaal onderdeel is in de ‘black box’ tussen HRM en prestaties; met andere woorden een belangrijke schakel is in de relatie tussen het HRM-beleid en de prestaties van de organisatie (Knies, 2012; Vermeeren, 2014).

Het belang van de direct leidinggevende voor de uitvoering van het HRM-beleid blijkt ook uit onderzoek van Steijn (2003). Hij constateerde dat het oordeel van overheidsmedewerkers over het functioneren van het management (en het door hen gevoerde beleid) begin deze eeuw een belangrijke determinant was van de arbeids(on)tevredenheid en de uitstroom naar een andere werkgever. Zo blijkt uit zijn analyses op het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek dat in 2001 de onvrede met het management een vertrekmotief was voor ruim 1 op de 5 (22%) uitstromende medewerkers.

Deze bevinding is extra relevant, omdat in het huidige HRM-beleid binnen het openbaar bestuur arbeidsmobiliteit van medewerkers centraal staat. Zo wordt in de kamerbrief van minister Blok uit najaar 2015 uitdrukkelijk stilgestaan bij het belang van mobiliteit voor de duurzame inzetbaarheid van medewerkers bij het Rijk. Duurzame inzetbaarheid en arbeidsmobiliteit staat ook centraal bij de andere sectoren binnen het openbaar bestuur. Zo heeft het jaarprogramma 2017 van het A&O-fonds Waterschappen de titel ‘ontwikkelen in je werk’ en stelt het A&O-fonds Provincies zich volgens haar website tot doel ‘*om eraan bij te dragen dat de provincies aantrekkelijke, dynamische en creatieve organisaties zijn, met een gezond arbeidsklimaat met weerbare en wendbare medewerkers die verantwoordelijkheid nemen voor hun werk en hun loopbaan*’.

Het is logisch dat medewerkers zelf (mede)verantwoordelijkheid nemen voor hun duurzame inzetbaarheid en arbeidsmobiliteit. Tegelijkertijd speelt de direct leidinggevende ook een rol. Zo kunnen zij de mobiliteit van hun medewerkers immers negatief (‘men wil weg’) of positief (‘men wordt gestimuleerd zichzelf te ontwikkelen’) beïnvloeden. Tegen deze achtergrond is de hierboven aangehaalde bevinding van Steijn (2003) relevant. Hoe heeft de houding jegens het management van overheidsmedewerkers zich sinds het begin van deze eeuw ontwikkeld? Bestaat hierover nog steeds veel onvrede en is deze onvrede nog steeds een belangrijke determinant van verloop? Of omgekeerd, heeft de aandacht voor mobiliteit binnen de overheidssector ertoe geleid dat lijnmanagers mobiliteit heden ten dage vooral positief beïnvloeden doordat zij medewerkers stimuleren zichzelf te ontwikkelen?

En zijn er situaties te onderscheiden waarin dit in meer of mindere mate het geval is? Meer in het bijzonder staan in deze bijdrage daarom de volgende vragen centraal:

1. Hoe heeft het oordeel van medewerkers over de direct leidinggevende zich sinds 2001 in het openbaar bestuur ontwikkeld?
2. Wat is het relatieve belang van tevredenheid met de direct leidinggevende voor de arbeidsbeleving en de arbeidsmobiliteit van medewerkers, en hoe heeft dit belang zich sinds 2001 ontwikkeld?
3. Welke factoren beïnvloeden binnen het openbaar bestuur de houding van medewerkers ten opzichte van hun direct leidinggevende?
4. Welke factoren onderscheiden leidinggevend en met een 'positieve' invloed op de arbeidsmobiliteit van hun medewerkers van leidinggevend en met een 'negatieve' invloed op de arbeidsmobiliteit van hun medewerkers?

In deze bijdrage beantwoorden wij deze vragen op basis van de grootschalige Personeels- en Mobiliteitsonderzoeken (PoMo) die in de loop der jaren zijn uitgevoerd. De ontwikkeling in de loop der tijd beschrijven we daarbij aan de hand van de PoMo-onderzoeken uit 2001, 2004, 2008, 2014 en 2016. De vraag in welke situaties leidinggevend en een positieve dan wel negatieve invloed op arbeidsmobiliteit hebben, beantwoorden we op basis van PoMo 2016. We beperken ons bij de analyse tot het openbaar bestuur, dus de sectoren Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Overigens is het relevant te vermelden dat in PoMo steeds naar de situatie in het jaar voorafgaand aan het onderzoek wordt gevraagd. De PoMo-data 2016 betreffen dus de situatie van de medewerker in 2015.

Hoe heeft het oordeel van medewerkers over de direct leidinggevende zich ontwikkeld?

In het eerder genoemde onderzoek van Steijn (2003) is naar vijf verschillende aspecten van arbeidsbeleving gekeken en naar de invloed daarvan op de vertrekgenegenheid. Dit betrof respectievelijk de tevredenheid met het management, de beloning, de arbeidsinhoud, de arbeidsomstandigheden en de werk-privébalans. De analyse liet zien dat de onvrede met het management in 2001 relatief groot was en dat deze onvrede bovendien in vrij sterke mate aanleiding voor externe mobiliteit was. Overigens bleek onvrede met de inhoud van het werk de belangrijkste determinant van verloop.

Hoe heeft de tevredenheid met deze aspecten zich sindsdien ontwikkeld? Onderstaande tabel geeft daar antwoord op, waarbij we vanwege beperkingen in de vragenlijsten de werk-privébalans buiten beschouwing laten. Wat betreft arbeidsinhoud bezien we de tevredenheid met de mate van zelfstandigheid in het werk en wat betreft de arbeidsomstandigheden bezien we de werkdruk. Daarnaast geven we de algemene baantevredenheid en de tevredenheid met de organisatie weer. De scores geven steeds het gemiddelde op een vijfpuntschaal aan, waarbij een hogere score een hogere mate van tevredenheid aanduidt.

Tabel 1: Ontwikkeling met tevredenheidsaspecten werk in openbaar bestuur 2001-2016

	2001	2004	2008	2014	2016
Tevredenheid direct leidinggevende	2,8	3,2	3,3	3,4	3,5
Tevredenheid beloning	3,3	3,4	3,6	3,3	3,5
Tevredenheid zelfstandigheid	3,9	4,2	4,1	4,4	4,3
Tevredenheid werkdruk	2,8	3,2	3,2	3,6	3,4
Algemene baantevredenheid	3,6	3,8	3,8	4,0	4,1
Tevredenheid met organisatie	(-)	3,4	3,4	3,6	3,7

Bovenstaande tabel laat een duidelijk beeld zien. Op alle vier de afzonderlijke baanaspecten is de tevredenheid in de periode 2001-2016 (aanzienlijk) toegenomen. Dit geldt relatief het minst voor de tevredenheid met de beloning. De tevredenheid met de direct leidinggevende is relatief het sterkst toegenomen. Daar waar deze in 2001 onder het schaalgemiddelde van drie lag, ligt deze er in 2016 ruim boven. De tabel laat tot slot zien dat de tevredenheid met de mate van zelfstandigheid in alle jaren het hoogst was.

De stijging van de tevredenheid met de vier afzonderlijke baanaspecten vertaalt zich ook in een stijging van de algemene baantevredenheid en in iets mindere mate in de tevredenheid met de organisatie waarin men werkt. Wat dit laatste betreft, ontbreken echter de gegevens voor 2001, zodat een zuivere vergelijking van de ontwikkeling in de periode 2001-2016 niet mogelijk is.

Deze ontwikkeling van een stijgende tevredenheid heeft zich binnen alle vier de sectoren van het openbaar bestuur in ongeveer dezelfde mate voorgedaan. Anno 2016 zijn de verschillen tussen de sectoren bovendien gering. De algemene baantevredenheid is bij waterschappen en provincies nipt hoger (4,2), dan bij het Rijk en de gemeenten (4,1). De verschillen in tevredenheid met de direct leidinggevende zijn eveneens verwaarloosbaar en lopen van 3,4 tot 3,5. Medewerkers bij de provincies zijn het meest positief over hun beloning en de werkdruk. Medewerkers bij het Rijk (beloning en werkdruk) en gemeenten (werkdruk) zijn hierover relatief het minst positief. Medewerkers bij de waterschappen zijn relatief het meest positief over de mate van zelfstandigheid en ook hier zijn medewerkers bij het Rijk het minst positief. Benadrukt moet echter worden dat de verschillen tussen de sectoren gering zijn en dat het algehele beeld in alle vier de sectoren duidt op een gemiddeld genomen relatief hoge mate van tevredenheid met deze vier baanaspecten. Bovendien is in alle sectoren deze tevredenheid sinds 2001 sterk toegenomen.

Hoe belangrijk is onvrede over de direct leidinggevende voor tevredenheid en uitstroom?

Uit het onderzoek in 2003 bleek dat het oordeel over de direct leidinggevende een relatief belangrijk vertrekmotief was. Voor meer dan 20% van degenen die een sector binnen het openbaar bestuur verlieten, was dit aan het begin van deze eeuw namelijk het belangrijkste

vertrekmotief. Bovendien bleek in de periode 1998-2001 het belang van dit vertrekmotief te zijn toegenomen. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe dit relatieve belang zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld. We bespreken daarbij de resultaten voor het openbaar bestuur als geheel, omdat de verschillen tussen de afzonderlijke sectoren gering zijn. Daarbij gaan we eerst in op het belang van de direct leidinggevende voor de arbeidsbeleving. Daarna komt het effect op de mobiliteitswens van zittende medewerkers, gevolgd door de vertrekmotieven ('push factoren') van medewerkers die van baan zijn veranderd (de zogenaamde 'uitstromers').

Effect tevredenheid met leidinggevende op baan- en organisatietevredenheid

In een regressieanalyse zijn we nagegaan wat het effect van de vier onderscheiden tevredenheidsaspecten (tevredenheid met de direct leidinggevende, met de beloning, met de mate van zelfstandigheid en met de werkdruk) is op de algemene baantevredenheid en de tevredenheid met de organisatie. Daarbij gebruiken we de statistische maat 'bèta' – die tussen de -1 en 1 kan liggen – om het relatieve belang van elk van deze vier aspecten te bezien. In de eerste plaats blijkt dat in de periode 2001-2016 de tevredenheid met de direct leidinggevende een nagenoeg gelijkblijvend effect heeft op de baantevredenheid. Statistisch gezien varieert het bèta-effect tussen 0,19 (2004) en 0,23 (2001). In 2016 is het 0,22. In alle jaren heeft de mate van zelfstandigheid het grootste effect op de baantevredenheid en volgt de tevredenheid met de direct leidinggevende op de tweede plaats. Dit patroon bestaat voor alle vier de sectoren binnen het openbaar bestuur.

Relatief nog belangrijker is het effect van de tevredenheid met de leidinggevende op de tevredenheid met de organisatie. In alle onderzochte jaren is het effect van de tevredenheid met de direct leidinggevende hierop groter dan van de andere drie tevredenheidsaspecten, waarbij de sterkte echter wel varieert tussen 0,26 (2004) en 0,36 (2014). In 2016 ligt het effect hier met 0,31 tussenin. Hieruit kunnen we concluderen dat hoe medewerkers over de organisatie denken voor een relatief belangrijk deel wordt bepaald door hun oordeel over de direct leidinggevende. Vergeleken met 2004 is het belang van dit effect bovendien toegenomen. Dit beeld bestaat in alle vier de onderzochte sectoren van het openbaar bestuur, zij het dat het effect in de sector Rijk relatief het minst is toegenomen.

Effect tevredenheid met leidinggevende op mobiliteitswens

De tevredenheid met de direct leidinggevende heeft ook invloed op het feit of medewerkers al dan niet op zoek gaan naar een andere baan of functie (binnen of buiten de eigen organisatie). In drie van de vijf onderzochte jaren (2004, 2014 en 2016) heeft deze tevredenheid hierop relatief het sterkste effect vergeleken met de andere drie tevredenheidsaspecten, en dit effect neemt bovendien in de loop der tijd toe (van 0,19 in 2001 naar 0,36 in 2016). Deze ontwikkeling is in alle vier de sectoren van het openbaar bestuur waarneembaar, maar wel is anno 2016 binnen de sector Rijk het effect op de mobiliteitswens voor een andere functie (0,30) duidelijk lager dan binnen de andere drie sectoren (daar ligt het effect steeds ruim boven de 0,40). Ook voor de sector Rijk geldt echter dat de toename in belang van deze factor voor de mobiliteitswens tussen 2001 en 2016 aanzienlijk is. Indien medewerkers minder tevreden zijn over hun direct leidinggevende is de mobiliteitswens in PoMo 2016 bijna twee keer sterker dan indien ze tevreden over hem of haar zijn (namelijk 36% bij relatieve onvrede en ruim 19% bij relatieve tevredenheid). Dit effect

is in 2016 sterker dan in 2001. Overigens is het daarbij wel zo dat medewerkers die ontevreden zijn over hun direct leidinggevende relatief vaker aangeven dat ze op zoek zijn naar een baan bij een andere werkgever dan medewerkers die tevreden zijn over hun direct leidinggevende. De laatste groep beperkt het zoekgedrag wat vaker tot een andere functie bij dezelfde werkgever.

Waarom zoeken medewerkers een andere baan?

We kunnen dus concluderen dat medewerkers in het openbaar bestuur weliswaar in de loop der tijd tevredener zijn geworden over hun leidinggevende, maar dat tegelijkertijd onvrede over hem of haar een belangrijker motief is om op zoek te gaan naar een andere baan. Op zoek gaan naar een andere baan is echter niet hetzelfde als daadwerkelijk verloop. Daartoe bezien we de vertrekmotieven van medewerkers die daadwerkelijk van werkgever zijn veranderd. Onderstaande tabel geeft aan hoe het belang van vijf geselecteerde vertrekmotieven zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld. Naast de vier tevredenheidsaspecten die we tot nu toe centraal hebben gesteld in deze bijdrage, bezien we daarbij ook het belang van onvrede met de loopbaanmogelijkheden in de huidige functie. We geven het percentage medewerkers dat aangeeft dat een bepaald motief (heel) belangrijk was bij het vertrek.

Tabel 2: Belangrijkheid vertrekmotieven in loop der tijd: percentage (zeer) belangrijk uitstromers

	2001 ¹	2004	2008	2014	2016
Ontevredenheid leidinggevende	55%	61%	67%	41%	39%
Ontevredenheid beloning	23%	40%	46%	21%	24%
Ontevredenheid zelfstandigheid	33%	56%	61%	22%	25%
Ontevredenheid werkdruk	11%	32%	32%	22%	23%
Ontevredenheid loopbaanmogelijkheden	(-)	58%	69%	49%	52%

De tabel laat zien dat sinds 2000 het belang van ontevredenheid met de direct leidinggevende als vertrekmotief minder belangrijk is geworden. Terwijl dit motief in 2000 en 2004 het belangrijkste vertrekmotief was, wordt deze positie sinds 2008 ingenomen door onvrede met de loopbaanmogelijkheden. De andere vertrekmotieven worden minder vaak genoemd, waarbij het relevant is om op te merken dat alle vertrekmotieven in 2016 minder vaak genoemd worden dan in 2004.

De constatering dat bijna alle in de tabel opgenomen vertrekmotieven minder vaak genoemd worden, zou kunnen betekenen dat medewerkers meer naar de kenmerken van een nieuwe baan kijken dan naar de kenmerken van een oude baan. Om na te gaan of dit inderdaad zo is, bezien we in de volgende tabel welke factoren ‘instromers’ benoemen als belangrijk bij het accepteren van hun nieuwe baan in het openbaar bestuur. Het gaat hier om zogenoemde ‘pull’ factoren (wat maakt een nieuwe baan aantrekkelijk?). De (nieuwe)

¹ Het startjaar is 2000 in plaats van 2001, omdat het mobiliteitsonderzoek onder in- en uitstromers destijds in dat jaar is afgenomen.

leidinggevende is daarbij niet als pullfactor meegenomen. In de eerste plaats omdat een vraag naar de direct leidinggevende sinds 2008 niet meer in PoMo opgenomen is. Bovendien kunnen instromers in veel gevallen niet of nauwelijks een oordeel hebben over de direct leidinggevende omdat men hem of haar niet of nauwelijks zal kennen.

Tabel 3: Belang pullfactoren in loop der tijd: percentage (zeer) belangrijk instromers

	2000	2004	2008	2014	2016
Beloning nieuwe baan	29%	57%	62%	32%	37%
Mate zelfstandigheid nieuwe baan	68%	81%	78%	74%	75%
Hoeveelheid werk nieuwe baan	16%	36%	41%	44%	44%
Loopbaanontwikkelingsmogelijkheden nieuwe baan	69%	65%	69%	49%	54%

Het is moeilijk een duidelijke conclusie te verbinden aan de tabel over het belang van pullfactoren aangezien het belang dat aan de verschillende factoren wordt gehecht sterk varieert. Mogelijk spelen hier economische omstandigheden een belangrijke rol, maar nader onderzoek is nodig om na te gaan of dat inderdaad zo is. Duidelijk is wel dat medewerkers ‘zelfstandigheid’ veruit de belangrijkste pullfactor vinden. Alleen in 2000 stond deze factor nipt op de eerste plaats. Loopbaanontwikkelingsmogelijkheden in de nieuwe baan worden ook belangrijk gevonden door instromers, maar deze pullfactor wordt in 2016 minder vaak genoemd dan in de periode 2000 – 2008. Opvallend is verder dat de factor ‘hoeveelheid werk’ sinds 2008 vaker genoemd lijkt te worden². Tot slot valt op dat het belang dat medewerkers aan beloning hechten als pullfactor sterk varieert: vooral in 2004 en 2008 werd deze factor vaak genoemd, maar in de andere jaren daarna aanzienlijk minder. Zoals gezegd spelen economische omstandigheden hier mogelijk een rol.

Conclusie: de direct leidinggevende is een belangrijke, maar uiteraard niet de enige determinant van de arbeidsbeleving en arbeidsmobiliteit.

In deze bijdrage stellen we ons onder andere de vraag wat het relatieve belang is van tevredenheid met de direct leidinggevende op arbeidsbeleving en arbeidsmobiliteit, en hoe dat relatieve belang zich sinds 2001 heeft ontwikkeld. De analyse in deze paragraaf laat zien dat tevredenheid met de leidinggevende een relatief grote invloed heeft op tevredenheid met de baan en de organisatie. Bovendien is tevredenheid met de direct leidinggevende de belangrijkste determinant voor de tevredenheid met de organisatie – wat eveneens de belangrijke rol van de direct leidinggevende voor de organisatie benadrukt. Het belang van tevredenheid met de leidinggevende wordt genuanceerd door het feit dat tevredenheid met de zelfstandigheid in het werk de belangrijkste determinant van de baantevredenheid is.

² Hierbij past wel de kanttekening dat de vraagstelling niet hetzelfde is. In 2000 werd gevraagd naar de ‘werkdruk’ en in latere jaren ‘naar de hoeveelheid werk’. Dat is niet helemaal vergelijkbaar.

Ontevredenheid met de directe leidinggevende leidt er mede toe dat medewerkers op zoek gaan naar een andere baan, en dit effect lijkt als we naar het zoekgedrag van medewerkers kijken in de loop der tijd toe te nemen. Tegelijkertijd suggereert een analyse van push- en pullfactoren echter dat pushfactoren minder belangrijk worden voor medewerkers die feitelijk uitstromen naar een andere baan. Weliswaar is voor uitstromers onvrede met de direct leidinggevende een belangrijk vertrekmotief, maar deze factor wordt in 2014 en 2016 minder vaak genoemd dan in eerdere jaren. Onvrede met de loopbaanmogelijkheden is al sinds 2008 het belangrijkste vertrekmotief.

Uit de analyse van baantevredenheid bleek al dat tevredenheid met de mate van zelfstandigheid hiermee in sterke mate samenhangt. De analyse van push- en pullfactoren bevestigt dit. Weliswaar is onvrede met de mate van zelfstandigheid in de loop der jaren een minder belangrijk vertrekmotief geworden, het is al sinds 2004 de belangrijkste pullfactor. Overigens moet men zich daarbij wel bedenken dat de direct leidinggevende door zijn/haar leiderschapsstijl indirect deze zelfstandigheid en loopbaanontwikkelingsmogelijkheden kan beïnvloeden.

Welke factoren beïnvloeden de houding ten opzichte van de leidinggevende?

De analyse tot nu toe laat zien dat de tevredenheid met de wijze waarop de direct leidinggevende leiding geeft de afgelopen jaren is gestegen en dat tegelijkertijd het oordeel hierover van relatief grote invloed is op de arbeidsbeleving, de mobiliteitswens en de daadwerkelijke (externe) mobiliteit. Dit roept de vraag op welke factoren van invloed zijn op het oordeel over de leidinggevende. Wanneer zijn medewerkers in meer of mindere mate (on)tevreden en welke rol speelt de aandacht die de leidinggevende heeft voor (toekomstige) mobiliteit van de medewerker? Men zou verwachten – gezien het belang dat wordt gehecht aan loopbaanmogelijkheden – dat overheidsmedewerkers tevredener zijn over leidinggevendenden die aandacht hebben voor hun loopbaanontwikkeling. Maar is dat ook zo?

Deze vraag beantwoorden wij in deze paragraaf op basis van het meest recente PoMo-onderzoek (2016). We gaan er daarbij vanuit dat meerdere factoren van invloed zijn op de houding ten opzichte van de direct leidinggevende.

- In de eerste plaats kunnen individuele factoren van invloed zijn op de houding jegens de leidinggevende. Daarbij gaat het om persoonlijke kenmerken van de medewerker (leeftijd, geslacht en opleidingsniveau), maar ook om de vraag in hoeverre de medewerker gericht is op persoonlijke ontwikkeling.
- In de tweede plaats kunnen factoren op het niveau van de leidinggevende van invloed zijn. We bezien hiervoor in de eerste plaats het effect van de leiderschapsstijl. Meer in het bijzonder het effect van het feit of de leidinggevende daadwerkelijk de loopbaan- en persoonlijke ontwikkeling met de medewerker bespreekt. Men kan verwachten dat dit vooral van belang is als de medewerker zelf belang hecht aan mobiliteit.

- Daarom verwachten we in de derde plaats dat de interactie tussen kenmerken van de medewerker en de leiderschapsstijl en het gedrag van de leidinggevende van invloed zal zijn op de houding van de medewerker. Zo zou je bijvoorbeeld verwachten dat medewerkers minder tevreden zijn met hun leidinggevende indien zijzelf mobiliteit belangrijk vinden, maar de leidinggevende hier weinig aandacht aan schenkt.
- Tot slot kunnen we in de vierde plaats verwachten dat kenmerken van de organisatiecontext van invloed zullen zijn op de houding van de medewerker jegens de leidinggevende. In dat verband zullen we twee zaken nader bezien. In de eerste plaats de vraag in hoeverre de organisatiecontext al dan niet stabiel is. We verwachten dat in een minder stabiele omgeving (gekenmerkt door bijvoorbeeld reorganisaties, fusies en/of inkrimpingen) de houding van medewerkers negatief wordt beïnvloed. In de tweede plaats verwachten we een effect van de ‘cultuur’ van de organisatie. Cultuur is een breed begrip en we beperken het hier tot de mate waarin de organisatie kenmerken heeft van een ‘lerende organisatie’ waarin persoonlijke ontwikkeling van medewerkers en mobiliteit wordt gestimuleerd. Aangezien medewerkers – zoals we ook hiervoor hebben gezien – belang hechten aan loopbaanontwikkelingsmogelijkheden, verwachten we dat medewerkers in dergelijke lerende organisaties positiever zullen zijn over de leidinggevende dan in organisaties die minder lerend zijn. Dit verwachten we vooral indien de medewerker zelf ook belang hecht aan persoonlijke ontwikkeling en mobiliteit.

Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van een regressieanalyse waarin we naar het effect van de hierboven genoemde factoren hebben gekeken. De bèta geeft daarbij de sterkte van het effect aan.

Tabel 4: Uitkomsten regressieanalyse determinanten tevredenheid direct leidinggevende

	bèta
Geslacht (1 = vrouw)	-,02*
Leeftijd	ns
Opleidingsniveau	,02*
Gemeenten	-,03**
Provincies	-,05**
Waterschappen	-,06**
Belang dat werknemer hecht aan ontwikkeling	-,08**
Mate waarin leidinggevende loopbaan en ontwikkeling bespreekt	,20**
Instabiele context	-,04**
Lerende organisatie	,38**
Interactie medewerker * leidinggevende	ns
Interactie leidinggevende * lerende organisatie	ns
Interactie medewerker * lerende organisatie	,05**
Interactie medewerker * leidinggevende * lerende organisatie	ns

R² = 0,22; N = 8044, *P < 0,05; ** P < 0,01

Met behulp van de in de analyse opgenomen variabelen zijn we in redelijke mate (namelijk voor 22%) in staat om de tevredenheid van een medewerker met zijn direct leidinggevende te verklaren. Daarbij kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

1. Persoonlijk kenmerken verklaren nauwelijks het verschil

Persoonlijke kenmerken hebben slechts een gering effect op de tevredenheid van een medewerker met zijn of haar leidinggevende. Er is geen samenhang met leeftijd, maar wel een klein effect van geslacht (vrouwen zijn iets minder tevreden dan mannen) en van opleidingsniveau (naarmate het opleidingsniveau hoger is, is men iets meer tevreden). Dit effect van opleiding hangt mogelijk samen met het functieniveau, maar dat kunnen we in deze analyse niet vaststellen.

2. Indien men ontwikkeling en mobiliteit belangrijk vindt, is men minder tevreden over leidinggevende

Naarmate medewerkers ontwikkeling belangrijker vinden, zijn zij minder tevreden over hun direct leidinggevende. Dit suggereert een interactie-effect waarbij men zou verwachten dat dit komt doordat medewerkers teleurgesteld zijn in de steun die ze van hun leidinggevende bij die ontwikkeling krijgen. Bovenstaande analyse bevestigt dit echter niet, omdat er geen significant interactie-effect medewerker * leidinggevende is. Ook een andere – hier niet weergegeven analyse – waarbij we naar het gecombineerde effect van leiderschapsstijl en oriëntatie van medewerker op ontwikkeling kijken – laat een dergelijk effect niet zien. Het lijkt er dus op dat medewerkers die eigen ontwikkeling belangrijk vinden, sowieso minder snel tevreden zijn met hun leidinggevende. Het zou kunnen (maar dat hebben we niet onderzocht) dat dit met het verwachtingspatroon van de medewerker te maken heeft.

3. In een lerende organisatie zijn medewerkers tevredener met hun leidinggevende

De context is belangrijk voor de houding van medewerkers tegenover hun direct leidinggevende. In een minder stabiele context is men (iets) minder tevreden over de leidinggevende. Veel groter is echter het effect van of medewerkers in een organisatie werken die kenmerken heeft van een lerende organisatie en waarin dus veel aandacht is voor persoonlijke ontwikkeling en mobiliteit wordt gestimuleerd. In organisaties waarin men leren en (loopbaan)ontwikkeling belangrijk vindt, zijn medewerkers in veel sterkere mate tevreden over hun leidinggevende dan in organisaties waarin dit in mindere mate het geval is. Opvallend genoeg zijn medewerkers die zelf minder belang hechten aan ontwikkeling in een lerende organisatie minder tevreden over hun leidinggevende. Al met al suggereert de analyse dat de aanwezigheid van een lerende organisatiecultuur een sterker effect heeft op de houding jegens de leidinggevende dan de directe interactie tussen leidinggevende en medewerker. Daarbij past wel de kanttekening dat leidinggevendend zich in een lerende organisatie waarschijnlijk anders gedragen dan in een meer ‘traditionele’ organisatie. Dat kunnen we echter in onze analyse niet vaststellen.

4. Er zijn kleine, doch relevante, verschillen tussen sectoren

Tot slot laat de regressieanalyse zien dat onder controle van de in de analyse opgenomen variabelen, medewerkers bij het Rijk iets meer tevreden zijn over hun leidinggevende dan medewerkers in de andere drie sectoren. Men moet echter voorzichtig zijn met het verbinden van conclusies aan deze bevinding. Feitelijk is het namelijk zo dat medewerkers

bij het Rijk in *iets mindere mate* van mening zijn dat er sprake is van een lerende organisatie dan medewerkers bij de waterschappen en de provincies. Gecontroleerd voor de aanwezigheid van een lerende organisatie zijn medewerkers meer tevreden over hun leidinggevende. Zonder deze controle zijn zij echter *minder* tevreden. Een ander relevant verschil tussen de sectoren is dat de leidinggevende in de sector gemeenten beduidend minder vaak met de medewerker over loopbaan en ontwikkeling praat dan in de sector Rijk. Leidinggevend en bij de waterschappen en provincies doen dit vervolgens weer vaker dan leidinggevend en bij het Rijk.

Is er een verschil tussen medewerkers met en zonder mobiliteitswens?

Bovenstaande analyse suggereert vrij eenduidige effecten van de in de analyse opgenomen variabelen op de tevredenheid met de leidinggevende. De vraag is echter of het wel zo simpel is. Het is voorstelbaar dat er een verschil is tussen medewerkers met en zonder mobiliteitswens. Zo is het mogelijk dat de groep met mobiliteitswens ondersteuning bij persoonlijke ontwikkeling verwacht en de groep zonder mobiliteitswens juist niet, omdat zij daar niet op zitten te wachten.

In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag of de factoren die van invloed zijn op de tevredenheid met de leidinggevende verschillen voor degenen met en zonder mobiliteitswens. We rapporteren in onderstaande tabel daartoe de uitkomsten van twee verschillende (logistische) regressieanalyses.

In de eerste analyse bezien we de medewerkers met een mobiliteitswens (dus op zoek zijn naar een andere baan). Dit betreft 1894 medewerkers die in 2015 een mobiliteitswens hadden. Van deze groep is 41% tevreden met de leidinggevende en 59% niet. Onderstaande tabel geeft aan welke factoren verklaren dat medewerkers met een mobiliteitswens al dan niet tevreden zijn over hun leidinggevende³. Deze analyse staat in de tweede kolom van de tabel.

In de tweede analyse (die in de derde kolom van de tabel staat) bezien we vervolgens de 5824 medewerkers die in 2015 geen mobiliteitswens hadden. Van deze groep is 63% tevreden is met de leidinggevende en 37% niet. Het is daarbij vooral relevant om na te gaan of de determinanten van tevredenheid met de leidinggevende in beide analyses vergelijkbaar zijn. Tabel 5 geeft het antwoord.

³ Voor de interpretatie is van belang dat in de tabel een getal boven de 1 een positief verband en een getal onder de 1 een negatief verband aangeeft.

Tabel 5: Analyse tevredenheid met leidinggevende van degenen met en zonder mobiliteitswens

	Met mobiliteitswens (I)	Zonder mobiliteitswens (II)
	Exp(B)	Exp(B)
Geslacht (1 = vrouw)	0,88*	ns
Leeftijd	0,81**	ns
Opleidingsniveau	ns	ns
Belang dat werknemer hecht aan ontwikkeling	ns	0,92 *
Mate waarin leidinggevende loopbaan en ontwikkeling bespreekt	1,72**	1,57**
Instabiele context	ns	ns
Lerende organisatie	1,92**	2,06**
Gemeenten	0,76 *	ns
Provincies	0,54**	0,71**
Waterschappen	0,49**	0,68**
	Nagelkerke R2 = 0,25; N = 1886 *P < 0,05; ** P < 0,01	Nagelkerke R2 = 0,19; N = 5813 *P < 0,05; ** P < 0,01

Bij de interpretatie van de tabel is het belangrijk zich te realiseren dat de te verklaren variabele in beide gevallen is of medewerkers al dan niet tevreden zijn met hun direct leidinggevende. Voor de interpretatie geldt dat getallen boven de 1 op een positief verband duiden en getallen onder de 1 op een negatief verband. Op hoofdlijnen kunnen dan de volgende conclusies worden getrokken.

1. De belangrijkste conclusie is dat voor beide groepen geldt dat naarmate de organisatie meer kenmerken van een lerende organisatie heeft en naarmate de leidinggevende loopbaan en ontwikkeling bespreekt, de tevredenheid met de leidinggevende groter is. Dit bevestigt de analyse uit de vorige paragraaf, maar het is relevant te zien dat deze effecten vergelijkbaar zijn voor medewerkers met en zonder mobiliteitswens. Het suggereert dat aandacht voor mobiliteit en ontwikkeling in alle gevallen relevant is en een positief effect zal hebben op de tevredenheid met de direct leidinggevende.
2. Het belang dat de medewerkers zonder mobiliteitswens hechten aan persoonlijke ontwikkeling heeft een klein effect op het oordeel over de leidinggevende. Dit effect is er niet bij degenen met mobiliteitswens. Een verklaring hiervoor is lastig en het effect is sowieso klein.
3. Evenzo is er klein effect van persoonlijke kenmerken (geslacht en leeftijd) bij degenen met mobiliteitswens. Jongere medewerkers met een mobiliteitswens zijn vaker tevreden over hun leidinggevende dan oudere medewerkers. Hetzelfde geldt voor mannen ten opzichte van vrouwen. Ook hier ontbreekt het effect bij degenen zonder mobiliteitswens, en ook hier is het lastig om op basis van de beschikbare gegevens een verklaring te geven.

4. Ook deze analyse laat zien dat er verschillen zijn tussen de sectoren. Met name voor provincies en waterschappen geldt dat medewerkers (iets) minder tevreden zijn met de leidinggevende. Voor gemeenten geldt dit ook, zij het alleen voor degenen met een mobiliteitswens.

Voor welke medewerkers is het effect van de direct leidinggevende op de mobiliteit ‘positief’ dan wel ‘negatief’?

De analyse tot nu toe heeft laten zien dat de leidinggevende een belangrijk effect heeft op de arbeidsbeleving en arbeidsmobiliteit van medewerkers. De analyse in de vorige paragraaf heeft daarnaast laten zien dat de context van de organisatie invloed heeft op het oordeel dat medewerkers hebben over hun leidinggevende. Vooral in organisaties waarin aandacht besteed wordt aan persoonlijke ontwikkeling en mobiliteit (‘de lerende organisatie’) zijn medewerkers meer tevreden over hun leidinggevende. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat dit komt doordat leidinggevers in een dergelijke context meer aandacht hebben voor ontwikkeling van de medewerker. De data laten echter niet toe om na te gaan of dat daadwerkelijk zo is.

Op deze plaats is het van belang op te merken dat een direct leidinggevende op twee manieren invloed kan hebben op arbeidsmobiliteit. In de eerste plaats het negatieve effect zoals we tot nu toe beschrijven: medewerkers gaan op zoek naar een andere functie (mede) omdat ze ontevreden zijn over hun leidinggevende. Dit zouden we de ‘dark side’ van de relatie tussen leidinggevende en mobiliteit kunnen noemen, omdat in dat geval ‘onvrede’ leidt tot mobiliteit. Er is echter ook een ander situatie mogelijk waarin de leidinggevende actief de persoonlijke ontwikkeling en mobiliteit van een medewerker ondersteunt. Ook in die situatie zal een leidinggevende effect hebben op de mobiliteit van medewerkers, doch dat is een ‘bedoeld’ effect dat past in het huidige tijdsgewricht waarin van medewerkers duurzame ontwikkeling en arbeidsmobiliteit wordt verwacht. Zeker als de werknemer zelf belang hecht aan loopbaanontwikkeling zou men verwachten dat de steun van de leidinggevende zich vertaalt in een grotere tevredenheid met de direct leidinggevende. We noemen dit de ‘bright side’ van arbeidsmobiliteit, omdat houding en gedrag van de leidinggevende de mobiliteit hier op een ‘positieve’ manier beïnvloedt.

Afhankelijk van het feit of de medewerker al dan niet een mobiliteitswens heeft, zijn er in de relatie met de direct leidinggevende vier groepen te onderscheiden, zoals weergegeven in tabel 6. Naast medewerkers die een positieve of negatieve relatie met hun leidinggevende hebben, onderscheiden we medewerkers met een ‘tevreden relatie’ en met een ‘berustende’ relatie. Beiden groepen hebben geen mobiliteitswens. Medewerkers met een tevreden relatie zijn echter tevreden met hun leidinggevers en medewerkers met een berustende relatie niet.

Tabel 6: Tevredenheid met de leidinggevende en mobiliteitswens

	Tevreden met leidinggevende	Ontevreden met leidinggevende
Mobiliteitswens	Positieve relatie (I)	Negatieve relatie (II)
Geen mobiliteitswens	Tevreden relatie (III)	Berustende relatie (IV)

Wat kenmerkt nu ieder van deze groepen? Is er een duidelijk verschil tussen leidinggevend en met een positief effect en een negatief effect op mobiliteit. Onderstaande tabel geeft daar een antwoord op. Hierin geven we op basis van een bivariate analyse voor ieder van deze groepen achtereenvolgens een aantal persoonlijke kenmerken (geslacht, leeftijd, opleiding, maar ook of een werknemer belang hecht aan persoonlijke ontwikkeling), context kenmerken (sector en aanwezigheid kenmerken lerende organisatie), een kenmerk van de interactie tussen medewerker en leidinggevende (in hoeverre komt ontwikkeling en loopbaan in het gesprek tussen beiden aan bod) en twee elementen van de arbeidsbeleving (bevlogenheid en betrokkenheid). Uiteraard zou het relevant zijn om ook kenmerken van de leidinggevende zelf in de vergelijking op te nemen, maar daarover is in PoMo geen informatie beschikbaar.

Tabel 7: Kenmerken van vier clusters medewerkers en hun relatie met de leidinggevende

	Positieve relatie	Negatieve relatie	Tevreden relatie	Tevreden relatie	Effect (eta) ⁴
leeftijd	46 jaar	47 jaar	51 jaar	51 jaar	0,05
geslacht	40% man	46% man	40% man	41% man	0,04
opleiding	66% hoger opgeleid	65% hoger opgeleid	54% hoger opgeleid	53% hoger opgeleid	0,14
% Rijk	12%	14%	46%	27%	0,07
% Provincies	9%	12%	51%	28%	
% Gemeenten	8%	14%	47%	31%	
% Waterschap	8%	14%	50%	28%	
Belang dat werknemer hecht aan ontwikkeling	3,8	3,7	3,1	3,0	0,15
Mate waarin leidinggevende loopbaan en ontwikkeling bespreekt	2,1	1,6	2,1	1,6	0,08
Lerende organisatie	3,3	2,8	3,5	3,1	0,16
bevlogenheid	3,9	3,6	4,1	3,8	0,07
betrokkenheid	3,2	2,9	3,4	3,1	0,07

⁴ De statistische maat eta geeft de sterkte van het verband aan. Deze sterkte kan daarbij variëren tussen 0 en 1.

De tabel laat zien dat er kleine, doch betekenisvolle verschillen zijn tussen de clusters. Het is daarbij in de eerste plaats relevant om naar de kenmerken van medewerkers met een positieve en negatieve relatie te kijken. We kunnen de volgende conclusies trekken:

1. Er is weinig verschil in persoonlijke kenmerken tussen beide groepen, zij het dat medewerkers met een negatieve relatie iets vaker man zijn.
2. Er zijn slechts geringe verschillen tussen de sectoren, zij het dat de positieve relatie iets vaker in de sector Rijk en de negatieve relatie iets vaker in de sector provincies voorkomt.
3. Beide groepen hechten veel belang aan ontwikkeling (wat gegeven hun mobiliteitswens niet zo vreemd is), doch de leidinggevende bespreekt de loopbaan duidelijk minder vaak in de groep met een negatieve relatie. Ook heeft in dat geval de organisatie minder kenmerken van een lerende organisatie.
4. Medewerkers in een negatieve relatie zijn minder vaak bevlogen en betrokken bij de organisatie.

Het is daarnaast relevant om de kenmerken van medewerkers in een berustende relatie apart te bezien. Dit zijn medewerkers die ontevreden zijn met hun leidinggevende, maar geen mobiliteitswens hebben. Bij vergelijking valt op dat deze medewerkers gemiddeld genomen iets ouder en iets lager opgeleid zijn en iets vaker in de sector gemeenten werken. Hun bevlogenheid en betrokkenheid is relatief hoog (vergelijkbaar met medewerkers in een positieve relatie) maar de organisatie scoort niet heel hoog op kenmerken van de lerende organisatie. Vooral valt echter op dat in gesprekken met de leidinggevende vrij weinig aandacht is voor hun loopbaan en hun persoonlijk ontwikkeling – hun score is hier vergelijkbaar met medewerkers in een negatieve relatie.

Andermaal laat deze analyse daarmee zien hoe belangrijk het is dat organisaties en leidinggevendens aandacht hebben voor de loopbaan en persoonlijke ontwikkeling van medewerkers. Immers, juist deze twee factoren typeren het verschil tussen medewerkers die tevreden zijn met hun leidinggevendens (degenen met een positieve en tevreden relatie) en zij die dat in mindere mate zijn (degenen met een negatieve en berustende relatie).

Conclusies

We kunnen nu antwoorden geven op de in de inleiding gestelde onderzoeksvragen.

1. Hoe heeft het oordeel van medewerkers over de direct leidinggevende zich sinds 2001 in het openbaar bestuur ontwikkeld?

In het algemeen zijn overheidsmedewerkers in alle onderdelen van het openbaar bestuur sinds 2001 positiever gaan denken over hun baan en de organisatie waarin zij werken. Van alle onderscheiden aspecten heeft de tevredenheid met de direct leidinggevende zich het sterkst positief ontwikkeld.

2. Wat is het relatieve belang van tevredenheid met de direct leidinggevende voor de arbeidsbeleving en de arbeidsmobiliteit van medewerkers, en hoe heeft dit belang zich sinds 2001 ontwikkeld?

Ondanks deze toenemende tevredenheid met de leidinggevende, heeft de (on)tevredenheid met hem of haar nog steeds een vrij groot effect op de arbeidstevredenheid, op de tevredenheid met de organisatie waarin men werkt, op de mobiliteitswens en op de daadwerkelijke mobiliteit. Terwijl het relatieve belang voor de arbeidssatisfactie min of meer stabiel is, is het effect van de tevredenheid met de leidinggevende op twee van de andere drie aspecten de laatste 15 jaar – met wat ups en downs – per saldo toegenomen. Het effect op de feitelijke externe mobiliteit lijkt iets afgenomen, zij het dat ook hier het relatieve belang nog steeds aanzienlijk is. Voor veel medewerkers is onvrede met de leidinggevende nog steeds een belangrijk reden om ergens anders te gaan werken. Een belangrijke nuancering is echter dat de mate van zelfstandigheid in het werk de belangrijkste voorspeller is van baantevredenheid en ook voor instromers een belangrijke reden om een (nieuwe) functie te gaan vervullen.

Het hierboven geschetste beeld geldt in grote lijnen voor alle vier de onderzochte sectoren van het openbaar bestuur.

3. Welke factoren beïnvloeden binnen het openbaar bestuur de houding van medewerkers ten opzichte van hun direct leidinggevende?

Bij de analyse van de factoren die de tevredenheid met de direct leidinggevende beïnvloeden, springen twee factoren eruit. In de eerste plaats zijn medewerkers het meest tevreden indien de organisatie waarin zij werken de kenmerken heeft van een lerende organisatie, dat wil zeggen: in organisaties waarin persoonlijke ontwikkeling en mobiliteit wordt gestimuleerd zijn medewerkers meer tevreden over hun leidinggevende. Het is opvallend dat er daarbij weinig verschil is tussen medewerkers met en zonder mobiliteitswens. Voor beide groepen zijn deze twee factoren de belangrijkste determinant van de tevredenheid met de leidinggevende. Met andere woorden, factoren die de tevredenheid met een leidinggevende verklaren indien medewerkers een mobiliteitswens hebben, verklaren ook de onvrede van medewerkers indien deze geen mobiliteitswens hebben.

4. Welke factoren onderscheiden leidinggevenen met een ‘positieve’ invloed op de arbeidsmobiliteit van hun medewerkers van leidinggevenen met een ‘negatieve’ invloed op de arbeidsmobiliteit van hun medewerkers?

Op basis van de mobiliteitswens en de tevredenheid met de leidinggevende hebben we vier groepen medewerkers onderscheiden: respectievelijk medewerkers met een positieve en negatieve relatie en medewerkers met een tevreden dan wel berustende relatie. Een nadere analyse laat kleine verschillen tussen deze groepen zien, waarbij onder andere opvalt dat medewerkers met een mobiliteitswens (dat wil zeggen degenen met een positieve of negatieve relatie) wat hoger opgeleid zijn. Ook valt op dat van deze vier groepen degenen met een negatieve relatie op bijna alle onderdelen lager scoren dan de andere drie groepen.

Waarschijnlijk is de belangrijkste bevinding echter opnieuw dat degenen met een positieve en tevreden relatie vaker rapporteren dat de organisatie waar zij werken kenmerken heeft van een lerende organisatie en dat hun leidinggevende vaker met hen spreekt over hun persoonlijke ontwikkeling en loopbaan. Wat ons betreft is het feit dat deze twee factoren steeds opnieuw uit de analyse naar voren komen onze belangrijkste bevinding.

Aanbevelingen

Het doen van aanbevelingen is niet het centrale doel van deze bijdrage. Desalniettemin doen wij hier een eerste aanzet tot beleidsaanbevelingen die volgens ons het overdenken waard zijn.

In alle sectoren wordt van medewerkers een eigen verantwoordelijkheid voor duurzame inzetbaarheid verwacht. Veel meer dan in het verleden wordt van medewerkers verwacht dat zij zelf vorm geven aan hun loopbaan. Tegelijkertijd moet men beseffen dat dit niet voor iedereen vanzelfsprekend is. Onze analyse laat zien dat zowel de direct leidinggevende als de organisatie (door het creëren van de juiste randvoorwaarden) ook een rol hebben en invloed hebben op de verwachtingen van medewerkers.

1.

Men dient daarom aandacht te hebben voor de cruciale rol van de leidinggevende bij mobiliteit en inzetbaarheid van *alle* medewerkers. De leidinggevende speelt een belangrijke rol in de vertaling van het HRM-beleid naar de werkvloer. Niet voor niets hangt de tevredenheid van medewerkers onder andere samen met de aandacht die de direct leidinggevende heeft voor persoonlijke ontwikkeling en mobiliteit. Het feit dat blijkbaar niet alle medewerkers die aandacht krijgen, geeft aan dat professionalisering van leidinggeven op dit punt onverminderd nodig blijft. Men zou misschien verwachten dat het stimuleren van persoonlijke ontwikkeling en mobiliteit in sommige situaties minder relevant is. Dat lijkt echter niet zo te zijn. Zo blijkt dat ook voor 'berustende' medewerkers aandacht voor ontwikkeling en mobiliteit een positief effect heeft op hoe zij tegen hun leidinggevende aankijken. Het jaarlijkse gesprek tussen medewerker en leidinggevende is het logische moment om aandacht te besteden aan ontwikkeling en mobiliteit. Het moet dan echter wel onderdeel zijn van een serieus gesprek en niet iets dat wordt 'afgevinkt'.

2.

De organisatie dient een ontwikkelcultuur uit te dragen. Het is opvallend dat medewerkers meer tevreden zijn over hun leidinggevende indien (ook) de organisatie aandacht heeft voor persoonlijke ontwikkeling en mobiliteit van medewerkers ('de lerende organisatie'). Niet alleen zal meer aandacht van de organisatie door het centraal stellen van leren en ontwikkelen en het stimuleren van kennisdeling een positief effect hebben op hoe de medewerker denkt over de leidinggevende, maar het zal daardoor ook bijdragen aan de duurzame inzetbaarheid van medewerkers. Scherper geformuleerd: men kan niet van een medewerker verwachten dat deze zich ontwikkelt, als de organisatie zelf stilstaat en zich niet ontwikkelt.

Literatuurlijst

- Hartog, D.N. den, Boon, C., Verburg, R.M., & Croon, M.A. (2013). HRM, communication, satisfaction, and perceived performance: A cross-level test. *Journal of Management*, 39(6), 1637-1665.
- Knies, E. (2012). *Meer waarde voor en door medewerkers. Een longitudinale studie naar de antecedenten en effecten van peoplemanagement*. Dissertation: The Netherlands: Utrecht University.
- Nishii, L.H., & Wright, P.M. (2008). Variability within organizations. Implications for strategic Human resource management. In: D.B. Smith. *The people make the place. Dynamic linkages between individuals and organizations*. New York, Sussex: Taylor & Francis Group. [pp.225-248].
- Steijn, A.J. (2003). 'De rol van het management bij arbeidssatisfactie en mobiliteit' in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 1999-2002, s'-Gravenhage, 23-37.
- Vermeeren, B. (2014). *HRM Implementation and Performance in the Public Sector*. Dissertation: The Netherlands: Erasmus University Rotterdam.

9

Internationale vergelijking topinkomensbeleid in de (semi)publieke sector

Managementsamenvatting uit 'The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi-Public Sector across the European Union'

Paola Bruni en Caspar van den Berg

De regulering van topinkomens, en met name de vergoeding voor hogere ambtenaren en (top)managers in de semipublieke sector, is sinds de economische crisis van 2008 een onderwerp in het politieke en maatschappelijke debat in de Europese Unie. Diverse maatregelen zijn getroffen om de beloning voor hogere ambtenaren in toom te houden en transparanter te maken. Deze studie is bedoeld om de regulering van topinkomens in de Europese Unie te onderzoeken en is uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De achterliggende doelen zijn om (a) tot vergelijkende inzichten te komen; (b) mogelijke best practices te formuleren; en (c) thema's en systeemelementen te identificeren die nader moeten worden onderzocht om een effectief beleidsmodel te kunnen ontwikkelen.

De belangrijkste onderzoeksvragen zijn:

1. Welke **regels** gelden voor beloning in de publieke en semipublieke sector in de 28 lidstaten van de EU?
2. Welke **argumenten** worden in het politieke en maatschappelijke debat gebruikt voor het al dan niet introduceren van nieuw beleid?
3. Welke **maatstaven, methoden en normen** worden in de publieke en semipublieke sector van de EU-lidstaten gebruikt?

De voornaamste conclusies en bevindingen die uit dit onderzoek naar voren komen, zijn als volgt:

1)

- Bijna een derde (9 landen) van de EU-lidstaten reguleert topinkomens (waaronder de beloning voor hogere ambtenaren) door middel van het **algemene beloningssysteem** –wat betekent dat er geen specifieke regels zijn opgesteld.
- De juridische hervormingen voor het beperken van topinkomens worden met name gekenmerkt door twee beleidsmaatregelen: een **salarislimiet** voor ambtenaren in de (semi)publieke sector in 11 landen (Kroatië, Cyprus, Denemarken, Frankrijk, Italië, Ierland, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië en Spanje) en de introductie van **prestatieloon** (17 landen).
- Zowel de salarislimiet als het prestatieloon lijken vaker te worden toegepast in de semipublieke sector dan in de publieke sector. Vaak gelden salarislimieten echter niet voor bepaalde functies of bedrijven in de semipublieke sector, bijvoorbeeld als bedrijven niet actief zijn op de beurs of als de staat een minderheidsbelang in het bedrijf heeft. Zulke uitzonderingen beperken de effectiviteit van de maatregel, in de zin dat de relevante wetgeving op slechts een klein deel van de semipublieke sector van toepassing is.

2)

- Twee verschillende behoeften spelen een cruciale rol in het maatschappelijke debat over het al dan niet introduceren van regels voor de beloning van ambtenaren en top-executives in de (semi)publieke sector: aan de ene kant de noodzaak van **kostenbesparingen** door de economische crisis en aan de andere kant de noodzaak van het verbeteren van de **aantrekkelijkheid van de publieke sector als werkgever**. Hierbij moet worden

gezegd dat elk land onder verschillende economische omstandigheden (en dus met andere uitgangspunten wat betreft de geplande hervormingen van de publieke sector) in de crisis is terechtgekomen.

3)

- In de context van het salarislimiet- en prestatieloonbeleid zijn **diverse maatregelen** getroffen: formele en informele referentiepunten, aanpassing aan inflatie, de inzet van deskundigenpanels, belonen voor ethisch beleid, contractsystemen voor groepen ambtenaren, uitgebreide contractsystemen op basis van prestatieloon, en individuele prestatiecontracten.

Wat betreft het formuleren van mogelijke **best practices** om tot een effectief beleidsmodel te komen, en rekening houdend met het feit dat de **in Nederland gebruikte methode een van de toonaangevende methoden is** om tot een voorlopig salarislimiet te komen, zijn er tot de volgende conclusies gekomen:

- Creëer een **controlemechanisme**, zoals een limiet of onafhankelijke toezichtcommissie. Deze aanpak treffen we aan in landen waarin er veel verschillende vormen van prestatieloon worden gebruikt of waar veel publieke, niet-gouvernementele instanties of lichamen autonoom functioneren (Italië, Nederland, Zweden, Groot-Brittannië).
- Koppel het loon aan een **referentiepunt**, dat diverse vormen kan aannemen, met als bekendste:
 - Het gebruik van een basisloon gebaseerd op schalen (en met een vermenigvuldigingsfactor en variabele delen of procentuele afwijking, zoals in België, Duitsland, Italië, Groot-Brittannië, Polen), wat in alle landen behalve Zweden voorkomt.
 - De introductie van een extra limiet, gekoppeld aan een gestandaardiseerd salarisniveau voor een bepaalde functie (Nederland, Italië) of een salarismiddelde (Frankrijk, Polen).
 - Het gebruik van extra instrumenten om het beloningsniveau voor hoge politieke functies vast te stellen (België, Frankrijk, Groot-Brittannië), resulterend in een op referentiepunten gebaseerde benadering die gekoppeld wordt aan het basissalaris in de loonschaal voor de ambtenarij en speciale verordeningen.
 - Wat betreft de door organisaties in de semipublieke sector en rijksinstanties gebruikte methoden om tot hogere of gemaximeerde beloningen voor executives te komen, wordt in vier landen (Nederland, Frankrijk, Italië, Polen) met name de koppeling van beloning aan formele referentiepunten gebruikt in de vorm van een limiet voor (semi) publieke en non-gouvernementele organisaties.
- **Pas het loon aan aan de inflatie als er gebruik wordt gemaakt van een limiet**, om flexibel te blijven in het geval van economische en aan de arbeidsmarkt gerelateerde veranderingen en om de concurrentie te waarborgen (zowel binnen de publieke sector zelf als in relatie tot de private sector).

- **Als er een alternatief voor het limietbeleid moet komen, gebruik dan panels en commissies** die samen met de betrokken ministeries de salarishoogtes vaststellen (Zweden, Groot-Brittannië). Over het algemeen is te zien dat de noodzaak van aanvullende maatregelen (zoals een salarislimiet of de inzet van deskundigenpanels) afneemt als er niet veelvuldig gebruik wordt gemaakt van prestatieloon of sterk variabele bonussen, met andere woorden: een systeem zonder franje.
- Pas wanneer mogelijk een of andere vorm van **prestatieloon** toe in zowel de publieke als semipublieke sector om prikkels voor goed presteren te creëren en de aantrekkelijkheid van de sector of de vastgestelde bonussen te verbeteren. **Als blijkt dat een absolute limiet te rigide is** om competente krachten te werven, kan men een **gemaximeerd, aan prestaties gerelateerd beloningssysteem voor bepaalde functies** (Frankrijk) of **bonussen** (Frankrijk, Polen) gebruiken om de belonings- en arbeidsflexibiliteit te verbeteren. Landen als België en Italië onderzoeken op dit moment de mogelijkheid van zo'n systeem, inclusief prestatiebeoordeling.
- De **inzet van een commissie** die rapporteert aan het ministerie kan een **extra middel zijn** om afwijkingen van een absolute limiet te monitoren.

Dit rapport, evenals de studie zelf, gebruikt een gelaagde benadering, waarbij eerst het beleid in de gehele Europese Unie wordt onderzocht om de regelgeving voor de beloning van hogere ambtenaren en executives vanuit een algemeen perspectief te beoordelen. Daarna wordt het politieke en maatschappelijke debat in acht, met zorg geselecteerde, landen onderzocht om een beter beeld te krijgen van nationale oorzaken en argumenten voor het al dan niet gebruiken van regelgeving. Tot slot wordt de toepassing van het beleid onderzocht in de context van de methoden die in diezelfde landen worden gebruikt om de beloning voor hogere ambtenaren in de publieke en semipublieke sector te reguleren.

10

Dit kun je doen om overheidsorganisaties
wendbaar te maken (en is dat eigenlijk wel nodig?)

Jurgen Visser, Mark Nijssen, Brenda Vermeeren en Lucien Vermeer

Roep om wendbaarheid van overheidsorganisaties

Overheidsorganisaties hebben te maken met elkaar in rap tempo opvolgende veranderingen in hun omgeving, zoals de opkomst van nieuwe technologieën, maatschappelijke ontwikkelingen en snel veranderende politieke prioriteiten. Denk bijvoorbeeld aan gemeenten die te maken krijgen met de invoering van de nieuwe Omgevingswet, de IND en het COA voor wie de situatie er ineens anders uitziet als er door politieke ontwikkelingen een asielstroom op gang komt, waterschappen die nieuwe technieken kunnen inzetten, inspecties die meer datagedreven hun werk gaan doen, uitvoerende rijksorganisaties die in korte tijd nieuwe wetgeving moeten kunnen uitvoeren, de impact die blockchain kan hebben op de rol en processen van de overheid, robotisering van taken, de impact van de producerende burger op wetgeving, et cetera. Omdat deze veranderingen impact zullen hebben op de taken, processen en mensen binnen overheidsorganisaties, is het noodzakelijk om hierop in te spelen.

Tegen deze achtergrond zien en horen we steeds vaker een roep om wendbare overheidsorganisaties. De gedachte is dat wendbare organisaties snel en adequaat kunnen inspelen op veranderingen in de omgeving. Zo wordt bijvoorbeeld in de brief van maart 2017 van alle secretarissen-generaal aan toenmalig informateur Schippers, gesteld dat het belangrijk is “om te investeren in een kwalitatief nog betere overheid, die adequaat en wendbaar kan reageren op onvoorziene omstandigheden.” In het strategisch personeelsbeleid Rijk 2020 wordt eveneens de noodzaak erkend van een “rijksdienst die zich continu moet aanpassen aan nieuwe omstandigheden binnen en buiten het Rijk”.

Maar wat is wendbaarheid dan precies? En is het inderdaad zo dat meer wendbaarheid nodig is? En hoe bereik je dat dan? Door antwoord te geven op deze vragen willen we beleidsmakers en bestuurders helpen om nog effectiever en gericht te kunnen werken aan de wendbaarheid van hun organisatie.

Wat is een wendbare organisatie precies?

Het begrip wendbaarheid wordt niet altijd even eenduidig gebruikt. We hebben daarom in de wetenschappelijke literatuur gekeken naar een duiding van het begrip wendbaarheid. Daar wordt vaak gebruik gemaakt van het Engelstalige *agility*. Dit is een term die onder andere voorkomt in de softwareontwikkeling, strategievorming of supply chains. Of het wordt gebruikt – zoals wij hier doen – op het niveau van de organisatie als geheel.

In dit artikel sluiten we aan bij het begrip wendbaarheid zoals dat door Mark Nijssen in zijn promotieonderzoek aan de Tilburg University is gedefinieerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het bredere concept van *dynamic capabilities*. Dit is het vermogen om je als organisatie snel een nieuw onderscheidend vermogen eigen te maken. Een wendbare organisatie is dan ook een organisatie die snel en adequaat weet in te spelen op veranderende, onvoorspelbare omstandigheden. In de meest zuivere vorm is zij in staat om te gaan met elke verandering die zich voordoet, ongeacht welke verandering dat is, wanneer en hoe

snel die zich voordoet. Wendbare organisaties zijn daarmee niet langer bezig om de toekomst te proberen te voorspellen, maar zijn juist toekomstbestendig georganiseerd. Een organisatie die volledig wendbaar is, hoeft bovendien niet meer op een traditionele manier te reorganiseren: aanpassingen vinden immers organisch plaats. Dat heeft een belangrijk voordeel: uit eerder onderzoek van InternetSpiegel blijkt namelijk dat reorganisaties niet altijd succesvol zijn. Zij hebben vaak negatieve effecten op de bevoegenheid, betrokkenheid en het werkplezier van medewerkers (zie hiervoor: www.internetspiegel.nl/publicaties).

Uit de voorgaande definitie volgt ook dat niet alle organisaties wendbaar hoeven te zijn. Wendbaarheid is vooral noodzakelijk als er sprake is van dynamiek in de omgeving van de organisatie. Met dynamiek bedoelen we in dit geval dat er relatief veel veranderingen in de omgeving zijn, waarvan een groot deel ook nog eens onvoorspelbaar is.

Vier onderdelen van wendbaarheid

Om wendbaar te zijn, zijn we ervan uitgegaan dat organisaties capabel moeten zijn op elk van de volgende vier aspecten:

1. Het tijdig signaleren van veranderingen
2. Het snel kunnen bedenken van passende maatregelen
3. Het snel besluiten kunnen nemen over de te nemen maatregelen
4. Het snel kunnen implementeren van genomen besluiten.

De ketting is hierbij zo sterk als de zwakste schakel: het tijdig signaleren van veranderingen is voor de wendbaarheid bijvoorbeeld nutteloos als men niet in staat is om snel besluiten te nemen. Of als besluiten snel worden genomen maar traag worden geïmplementeerd, dan is de wendbaarheid eveneens beperkt.

Drie soorten managementpraktijken voor wendbaarheid

Hoe kun je zorgen voor een wendbare organisatie als dat nodig is? Nijssen en Paauwe (2011) concluderen dat er drie soorten managementpraktijken zijn die kunnen bijdragen aan de wendbaarheid van een organisatie:

1. **Schaalbaarheid van het personeelsbestand:** dit betreft de mogelijkheid om het personeelsbestand aan te passen aan veranderende omstandigheden. Het bestaat zowel uit kwantitatieve schaalbaarheid (omvang van het personeelsbestand) als kwalitatieve schaalbaarheid (de juiste mensen op de juiste plekken met de juiste competenties).
2. **Snel lerende organisatie:** dit zijn activiteiten die betrekking hebben op het constant en snel verwerven en toepassen van kennis in de organisatie, die noodzakelijk is om in te spelen op veranderende omstandigheden.
3. **Aanpasbare organisatiestructuur:** dit betreft de wijze waarop een organisatie in staat is haar organisatiestructuur aan te passen aan de nieuwe omstandigheden of haar organisatiestructuur zo heeft ingericht dat aanpassing van de structuur zelf niet noodzakelijk is.

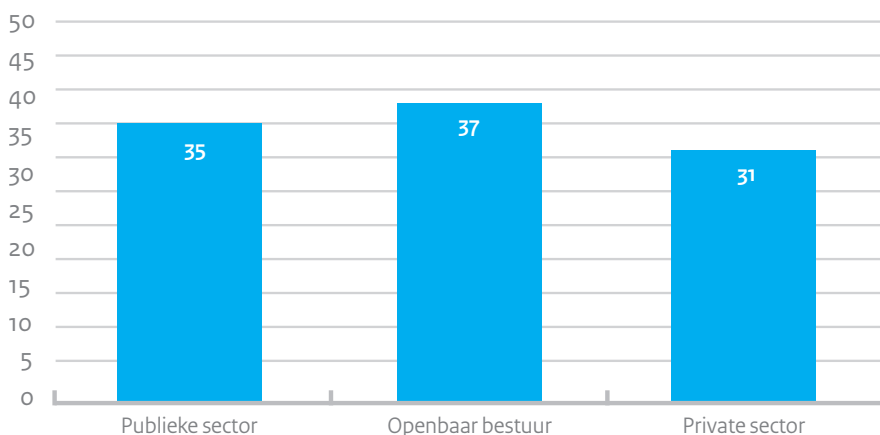
Onderzoek

Met de voorgaande inzichten over wendbaarheid hebben we een onderzoek gedaan onder circa 800 leidinggevenden in de publieke sector en circa 500 leidinggevenden in de private sector. Met dit onderzoek willen we een eerste indruk krijgen van de wendbaarheid van overheidsorganisaties. Ook willen we nagaan welke managementpraktijken daadwerkelijk effectief lijken te zijn als je de wendbaarheid wilt vergroten. Wetende dat het een eerste onderzoek is omtrent een complex begrip als wendbaarheid, zien we dit als een eerste stap op weg naar meer inzicht.

Eénderde ervaart dynamiek in de omgeving...

Lang niet iedereen ervaart dynamiek in hun omgeving: 35% van de leidinggevenden in de publieke sector¹ zegt een hoge dynamiek te ervaren. Deze leidinggevenden geven namelijk aan dat zij op minimaal één van vijf gebieden (op het gebied van burgers/klanten, technologie, wetgeving, politiek of economie) vaak veranderingen hebben ervaren in de afgelopen vijf jaar én dat deze veranderingen vaak onvoorspelbaar waren. In het openbaar bestuur ligt dit percentage vrijwel op hetzelfde niveau (37%). Ook in de private sector ligt het in dezelfde orde van grootte (31%).

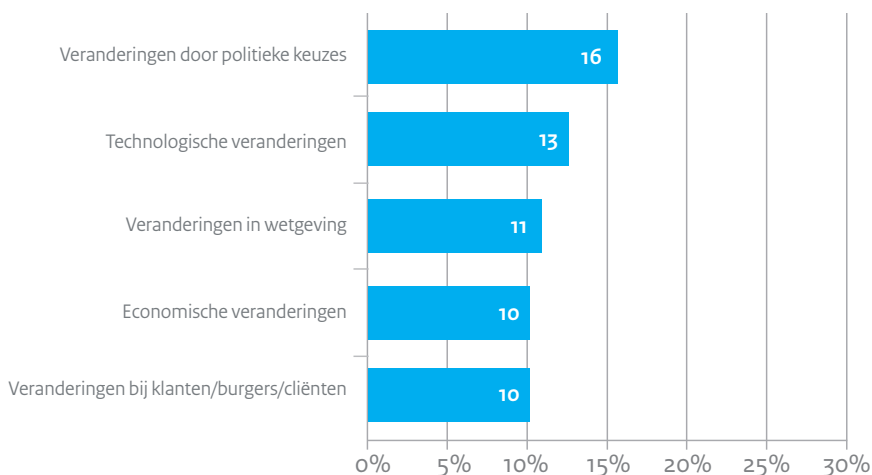
Figuur 1: percentage dat hoge dynamiek ervaart, per sector



Leidinggevenden ervaren de meeste dynamiek als gevolg van veranderingen door politieke keuzes. Hoewel zij aangeven dat veranderingen op dit gebied minder vaak voorkomen dan veranderingen door technologie (hetgeen het gebied is waarop de meeste veranderingen worden waargenomen) worden zij wél vaker als onvoorspelbaar beschouwd.

¹ Onder de publieke sector vallen alle veertien arbeidsrechtelijke overheidssectoren inclusief zorg en onderwijs. Op sommige plekken gaan we specifiek in op de resultaten voor de sector openbaar bestuur. Daaronder vallen de Rijksoverheid, gemeenten, waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Figuur 2: *percentage hoge dynamiek, per deelgebied (publieke sector)*



... en een groot deel hiervan is nog niet wendbaar

Past de mate van wendbaarheid bij de dynamiek die organisaties ervaren? Een hoge dynamiek zou immers beantwoord moeten worden met een hoge mate van wendbaarheid. Als de dynamiek laag is, is wendbaarheid minder noodzakelijk².

Uit het onderzoek blijkt dat het grootste deel van de organisaties die een hoge dynamiek ervaren, dit nog niet beantwoordt met wendbaarheid: 29% ervaart namelijk een hoge dynamiek en weinig wendbaarheid. Voor deze groep loont het dus om te investeren in wendbaarheid om daarmee de organisatie toekomstbestendiger te maken. Slechts 6% ervaart een hoge dynamiek en scoort tevens hoog op de wendbaarheid.

Andersom is er ook een groep die weinig dynamiek ervaart maar wèl een hoge wendbaarheid heeft (14%). Voor hen is het hebben van een wendbare organisatie dus minder noodzakelijk, maar blijkbaar zijn zij het wel. Dit hoeft op zichzelf niet schadelijk te zijn, maar men kan zich ook afvragen of het efficiënt is: mogelijk kosten de maatregelen om wendbaar te zijn meer dan dat zij de organisatie opleveren.

² We spreken in dit artikel voor het gemak van de wendbaarheid van een 'organisatie'. Het is echter aannemelijk dat organisaties niet in zijn geheel wendbaar hoeven te zijn en dat de wendbaarheid kan en mag verschillen per organisatieonderdeel. Immers, de aard en impact van ontwikkelingen in de omgeving van een organisatie kunnen per organisatieonderdeel verschillen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een gemeente, die zowel actief is op het sociaal domein als in de groenvoorziening, met elk zijn specifieke context. We hebben leidinggevenden in het onderzoek daarom gevraagd de wendbaarheid van hun organisatieonderdeel te beoordelen, in plaats van de hele organisatie. Gemakshalve gebruiken we in dit artikel echter termen als 'de organisatie'.

Tot slot ervaart ongeveer de helft een lage dynamiek en lage wendbaarheid. Voor hen geldt een goede match en lijkt het dus, gezien vanuit de dynamiek die zij ervaren, minder urgent om de wendbaarheid drastisch te verhogen.

In onderstaande figuur staan de cijfers weergegeven voor de publieke sector.

Figuur 3: dynamiek versus wendbaarheid, publieke sector (tussen haakjes private sector)

	Hoge dynamiek	Lage dynamiek
Hoge wendbaarheid	6% (10%)	14% (24%)
Lage wendbaarheid	29% (21%)	51% (45%)

Voor het openbaar bestuur gelden vrijwel dezelfde percentages als voor de totale publieke sector. In de private sector zien we echter wat verschillen ten opzichte van de publieke sector. In de private sector is er vaker sprake van een wendbare organisatie als de dynamiek in de omgeving daarom vraagt (10%). Voor 21% geldt dat de dynamiek niet wordt beantwoord met wendbaarheid.

Daar staat wel tegenover dat als de dynamiek laag is, er in de private sector ook meer organisaties 'onnodig' wendbaar zijn dan in de publieke sector (24%). Ook in de private sector verdient een juiste match tussen de dynamiek en de wendbaarheid dus nog de nodige aandacht.

Meer wendbaarheid vereist verschillende managementpraktijken

We hebben in het onderzoek 53 zogenaamde managementpraktijken, verdeeld over de drie eerdergenoemde hoofdsoorten, voorgelegd aan leidinggevend en aan hen gevraagd of deze van toepassing zijn op de organisatie.

Hoog wendbare organisaties passen veel meer managementpraktijken toe

Hieruit blijkt ten eerste dat organisaties die hoog wendbaar zijn, over de meeste praktijken vaker zeggen dat zij die toepassen dan organisaties die laag wendbaar zijn. Gemiddeld genomen is het verschil in percentage dat een praktijk toepast tussen de twee genoemde groepen zo'n 25%. De top 10 van managementpraktijken waarbij we het grootste verschil zien, staat in onderstaande figuur.

Figuur 4: Top 10 managementpraktijken, op basis van verschil in toepassing tussen hoog/laag wendbare organisaties

Managementpraktijk	hoog wendbaar	laag wendbaar
Het ter discussie stellen van de regels en procedures wordt in ons organisatieonderdeel gewaardeerd	83%	40%
In ons organisatieonderdeel experimenteren we actief met nieuwe ideeën	86%	44%
In ons organisatieonderdeel zorgen we ervoor, dat medewerkers waar we afscheid van nemen altijd als ambassadeur van de organisatie vertrekken	72%	35%
We bieden medewerkers in ons organisatieonderdeel actief de gelegenheid om mee te praten over de strategie van ons onderdeel	89%	52%
In ons organisatieonderdeel betrekken we medewerkers actief bij het bepalen van de strategische kaders	81%	44%
Door verantwoordelijkheid laag in de organisatie te leggen, zijn we in ons organisatieonderdeel beter in staat om te reageren op veranderingen in de omgeving van onze organisatie	81%	44%
In ons organisatieonderdeel hebben we een duidelijk proces voor het in de gaten houden van externe ontwikkelingen	70%	35%
In ons organisatieonderdeel gebruiken we training als een manier om het informele netwerk te versterken	81%	46%
In ons organisatieonderdeel zijn we in staat om snel nieuwe medewerkers aan te trekken	57%	23%
In ons organisatieonderdeel zijn we erop gericht om ideeën van medewerkers te waarderen en tot uitvoering te (laten) brengen	84%	51%

De eerste is wellicht typisch voor organisaties in de publieke sector. De druk voor het instellen van regels en procedures ter verantwoording is hierbij groot. Dat is tot op zekere hoogte begrijpelijk in het licht van een overheid die zich moet kunnen verantwoorden. Echter, deze regels en procedures zijn niet ingesteld om wendbaar te zijn. Veel eerder remmen ze de wendbaarheid af. De resultaten duiden erop dat organisaties die wendbaar zijn, vooral die medewerkers waarderen die de regels ter discussie stellen en misschien wel vaker een weg om die regels heen weten te verzinnen, om zo toch snel te kunnen reageren. Een recent voorbeeld hiervan zien we bij de politie, waarbij de Politie Academie een oproep doet – ondersteund door de politievakbond – om agenten vaker de ruimte geven om ook over protocollen heen te stappen wanneer de situatie erom vraagt.

Al met al zien we vooral praktijken gericht op het meer ‘in de lead’ zetten van de medewerkers, waarbij wel oog blijft voor het gezamenlijke doel. Daarnaast is er sprake van meer ruimte voor experimenteren en het bevorderen van nieuwe ideeën (ofwel: voortdurende innovatie).

Versillende managementpraktijken dragen bij aan wendbaarheid

En welke van al die managementpraktijken draagt nu het meeste bij aan wendbaarheid? Ofwel, aan welke managementpraktijken zou je als eerste kunnen denken als je de wendbaarheid wilt vergroten? Daarvoor hebben we gekeken naar de samenhang tussen managementpraktijken en de afzonderlijke vier elementen die de mate van wendbaarheid bepalen: tijdig signaleren van ontwikkelingen, snel passende maatregelen bedenken, snel besluiten nemen en snel implementeren. Het zal immers per organisatie verschillen welke elementen de meeste aandacht verdienen, en daarmee worden toe te passen managementpraktijken afhankelijk van de context van de organisatie. Wat kun je doen als je één van deze onderdelen wilt verbeteren?

Uit het onderzoek blijkt dat verschillende managementpraktijken samenhangen met de verschillende elementen van wendbaarheid. We zien hierin praktijken terugkomen die horen bij alle drie de eerdergenoemde soorten: schaalbaarheid van het personeelsbestand, snel lerende organisatie en een aanpasbare organisatiestructuur. Om een wendbare organisatie te realiseren, is het zinvol om aan alle drie deze type managementpraktijken aandacht te besteden voor maximaal effect.

Figuur 5: managementpraktijken die bijdragen aan elementen van wendbaarheid

Tijdig relevante ontwikkelingen buiten de organisatie signaleren

- + In ons organisatieonderdeel hebben we een duidelijk proces voor het in de gaten houden van externe ontwikkelingen

- + In ons organisatieonderdeel informeren we medewerkers over veranderingen in de omgeving van onze organisatie

- In ons organisatieonderdeel bouwen we actief aan de relatie met universiteiten en scholen om snel te kunnen beschikken over de laatste inzichten in ons werkveld / vakgebied

- + In ons organisatieonderdeel zorgen we dat het voor medewerkers duidelijk is bij wie ze bepaalde kennis op kunnen halen

- + We laten mensen van buiten onze organisatie meedenken met de strategie van ons organisatieonderdeel

- + Het volgen van regels en procedures is in ons organisatieonderdeel belangrijk

- In ons organisatieonderdeel kunnen we op initiatief van de werkgever medewerkers per week meer of minder uren laten werken (jaarurensystematiek)

- + In ons organisatieonderdeel zijn we in staat om snel nieuwe medewerkers aan te trekken

Snel passende maatregelen bedenken zodra veranderingen zich voordoen

- + In ons organisatieonderdeel hebben we een duidelijk proces voor het in de gaten houden van externe ontwikkelingen
 - + In ons organisatieonderdeel informeren we medewerkers over veranderingen in de omgeving van onze organisatie
 - + Medewerkers in ons organisatieonderdeel weten elkaar makkelijk te vinden om af te stemmen
 - + In ons organisatieonderdeel bouwen we actief aan een goede relatie met universiteiten en scholen om snel nieuwe medewerkers te kunnen binnenhalen
 - + In ons organisatieonderdeel gebruiken we training als een manier om het informele netwerk te versterken
 - Training voor medewerkers van ons organisatieonderdeel is vooral gericht op het verbreden van hun kennis en vaardigheden
 - In ons organisatieonderdeel kunnen we op initiatief van de werkgever medewerkers per week meer of minder uren laten werken (jaarurensystematiek)
 - + In ons organisatieonderdeel zijn we in staat om snel nieuwe medewerkers aan te trekken
-

Snel besluiten over te nemen maatregelen

- + In ons organisatieonderdeel hebben we een duidelijk proces voor het in de gaten houden van externe ontwikkelingen
 - + Door verantwoordelijkheid laag in de organisatie te leggen, zijn we in ons organisatieonderdeel beter in staat om te reageren op veranderingen in de omgeving van onze organisatie
-

Snel implementeren van de genomen besluiten

- + In ons organisatieonderdeel zijn we in staat om snel nieuwe medewerkers aan te trekken
 - In ons organisatieonderdeel bouwen we actief aan de relatie met universiteiten en scholen om snel te kunnen beschikken over de laatste inzichten in ons werkveld / vakgebied
 - + Evaluaties zijn in ons organisatieonderdeel onderdeel van onze werkprocessen
 - + In ons organisatieonderdeel bouwen we actief aan een goede relatie met universiteiten en scholen om snel nieuwe medewerkers te kunnen binnenhalen
 - + In ons organisatieonderdeel betrekken we medewerkers actief bij het bepalen van de strategische kaders
 - + In ons organisatieonderdeel informeren we medewerkers over veranderingen in de omgeving van onze organisatie
 - + Medewerkers in ons organisatieonderdeel weten elkaar makkelijk te vinden om af te stemmen
 - + We kiezen er in ons organisatieonderdeel voor om generieke functies te hebben, om flexibele inzet van medewerkers mogelijk te maken
 - + In ons organisatieonderdeel sturen we vooral op te behalen resultaten
-

Uit dit overzicht wordt duidelijk dat wendbaarheid vraagt om het kennen en begrijpen van de context waar je als organisatie in zit. Niet alleen voor het management, maar voor alle medewerkers. Wanneer iedereen regelmatig meepraat en meedenkt, is de organisatie in staat om alle elementen sneller en makkelijker uit te voeren. Men ziet ontwikkelingen sneller aankomen, snapt de context van de ontwikkelingen en de rol van de organisatie hierin én snapt ook (en heeft er begrip voor) dat snelle actie noodzakelijk is.

Bij het tweede element, het bedenken van passende maatregelen, zien we een aantal praktijken die erop duiden dat organisaties gebaat zijn bij een goed werkend informeel netwerk binnen de organisatie. Hierdoor weten medewerkers elkaar snel te vinden om ideeën uit te wisselen en af te stemmen. Hierbij zien we ook dat de organisatie kiest voor specialisatie in plaats van generalisatie. Het combineren van specialisten in het informele netwerk zorgt voor het combineren van verschillende gezichtspunten om te komen tot creatieve passende maatregelen. Dit lukt wellicht minder goed met het bij elkaar brengen van (gelijksortige) generalisten.

Vervolgens worden veel besluiten lager in de organisatie genomen. Dit is ook het niveau waar de signalering en het bedenken van passende maatregelen plaatsvindt. Voor het nemen van deze besluiten hoeft niet gewacht te worden op formele, hiërarchische, managementlijnen of geplande overleggen. Men treft elkaar informeel en komt tot een besluit. Ieder op zijn eigen niveau.

Veel van de voorgaande managementpraktijken zien we ook weer terug bij het snel en soepel kunnen implementeren van de genomen besluiten. In aanvulling hierop zien we dat met name de schaalbaarheid van het personeelsbestand van belang is. Door snel nieuwe medewerkers aan te trekken of door medewerkers snel en soepel intern te kunnen laten schuiven. Waarbij medewerkers aan de slag gaan om het beoogde resultaat te realiseren.

Ten slotte zien we nog een opvallend resultaat in de gebruikte managementpraktijken. In ons onderzoek hadden we verwachtingen ten aanzien van de relatie met universiteiten en scholen. Enerzijds om snel te voorzien in 'nieuw talent' wanneer dit nodig is, anderzijds om als organisatie aangesloten te zijn op de laatste kennis en inzichten. Het eerste blijkt zich inderdaad voor te doen, maar wat betreft de aansluiting op de laatste kennis en inzichten zien we een negatieve relatie. Bieden deze instituten wellicht onvoldoende relevante kennis en inzichten, is de kennis wellicht niet genoeg toepasbaar, of is de wetenschappelijke kennis die vaak tot stand komt door meerjarig onderzoek niet geschikt genoeg om tijdig in te spelen op nieuwe ontwikkelingen? Of zien organisaties simpelweg nog niet de toegevoegde waarde die hier gevonden kan worden?

Tot slot

Dit onderzoek laat zien dat het lang niet voor alle organisatieonderdelen bij de overheid noodzakelijk is om een wendbare organisatie te zijn, gezien vanuit het perspectief van de ervaren dynamiek. Tegelijkertijd is er een substantiële groep die gezien de dynamiek die zij tegenkomen meer wendbaar zouden mogen zijn. Het onderzoek biedt een aantal aanknopingspunten om dat te bereiken: het laat zien op welke managementpraktijken ingezet kan worden om de wendbaarheid te vergroten. Het zal mede afhankelijk zijn van de context van een individuele organisatie welke praktijken zinvol zijn om als eerste op in te zetten.

Blijft over de vraag: hoe ga je de managementpraktijken nou in de praktijk brengen? Een organisatie is natuurlijk niet van de ene op de andere dag wendbaar. En een veranderprogramma opstellen om over een jaar wendbaar te zijn, klinkt natuurlijk ook niet heel wendbaar. Veel eerder is wendbaar worden een kwestie van uitproberen, experimenteren en oefenen. Het is namelijk niet alleen zaak dat de organisatie managementpraktijken toepast die hierbij passen, maar ook dat medewerkers betekenis geven aan die managementpraktijken. Dat ze snappen en ervaren dat dit de manier is om met dynamiek in de omgeving om te gaan.

Een eerste stap voor organisaties is bepalen of je wendbaarder wilt en moet zijn. Je kunt dit bijvoorbeeld doen door te onderzoeken wat de mate van dynamiek is in de omgeving en op welke terreinen van de organisatie dit de meeste impact heeft. Om vervolgens te bepalen of de organisatie wendbaar genoeg is om hierop in te spelen. De vragenlijst die we voor dit onderzoek hebben gebruikt, kan hierbij ook behulpzaam zijn.

Als je vervolgens wendbaarder wilt worden, is de volgende stap: vaststellen welke elementen nog ontbreken en wat de huidige wendbaarheid in de weg zit. Door te experimenteren kun je vervolgens gaandeweg nieuwe managementpraktijken toepassen die de wendbaarheid bevorderen.

Bijlage: toelichting op het onderzoek

Veldwerk

De resultaten zijn gebaseerd op onderzoek onder n=799 leidinggevendenden in de publieke sector (via het Flitspanel) en n=506 leidinggevendenden uit de marktsector (via panel van GfK). Het onderzoek heeft plaatsgevonden van 6 juli tot en met 25 juli 2017. Onder de publieke sector verstaan we in dit geval alle veertien arbeidsrechtelijke overheidssectoren inclusief zorg en onderwijs. Op sommige plekken gaan we specifiek in op de resultaten voor de sector openbaar bestuur: Rijksoverheid, gemeenten, waterschappen, provincies en gemeenschappelijke regelingen.

Operationalisatie van begrippen

De ervaren **dynamiek** hebben we in kaart gebracht door middel van twee vragen: in welke mate ervaren leidinggevendenden in de afgelopen vijf jaar veranderingen in de omgeving van hun organisatie en in welke mate waren deze veranderingen onvoorspelbaar. Daarbij hebben we vijf terreinen vorgelegd waarop zich veranderingen kunnen voordoen: veranderingen bij klanten/burgers/cliënten, veranderingen in wetgeving, technologische veranderingen, veranderingen door politieke keuzes en economische veranderingen. We spreken van hoge dynamiek als een respondent op minimaal één van deze gebieden (heel) vaak veranderingen ervaart en deze veranderingen (heel) vaak onvoorspelbaar zijn.

In het onderzoek zijn we ervan uitgegaan dat een organisatie **wendbaar** is, als zij op elk van de onderstaande aspecten capabel is:

1. Het tijdig signaleren van veranderingen
2. Het snel kunnen bedenken van passende maatregelen
3. Het snel besluiten kunnen nemen over de te nemen maatregelen
4. Het snel kunnen implementeren van genomen besluiten.

We hebben de vier aspecten in de vorm van stellingen aan respondenten voorgelegd. We spreken van hoge wendbaarheid als een respondent op alle vier stellingen (helemaal) eens heeft geantwoord.

We hebben 53 **managementpraktijken** door middel van stellingen voorgelegd en gevraagd op een vijfpuntsschaal (van helemaal mee oneens naar helemaal mee eens) aan te geven in hoeverre dit van toepassing is op hun organisatieonderdeel. Door middel van regressie-analyse hebben we de samenhang van managementpraktijken met de vier afzonderlijke items van wendbaarheid onderzocht.

11

Het ontwerp bepaalt de draaicirkel

Reflectie op het artikel 'Dit kun je doen om overheidsorganisaties wendbaar te maken (en is dat eigenlijk wel nodig?)' van Jurgen Visser, Mark Nijssen, Brenda Vermeeren en Lucien Vermeer

Jaap Uijlenbroek

Ooit heb ik een Alfa Romeo 33 als leaseauto gehad. Een soort van een klassieker, een leuke auto op de snelweg. Een draak van een auto in de stad. De draaicirkel was dramatisch. Menig bocht moest ik in tweeën nemen en om normaal te kunnen schakelen, moest ik het toerental hoog houden. Op de snelweg geen probleem, maar in de stad verschrikkelijk. Eigenlijk een auto die niet multi-inzetbaar was. De gedachte van multi-inzetbaarheid komen we ook vaak bij organisaties tegen. Ze moeten op alle omstandigheden kunnen inspelen en om dat mogelijk te maken, is wendbaarheid het codewoord. Wendbare regels, wendbare organisatiestructuur, snelle besluitvorming en natuurlijk multi-inzetbare medewerkers. Geen opgave is te groot voor de wendbare organisatie.

Het onderzoek over wendbare overheidsorganisaties biedt goede inzichten. Ten opzichte van private organisaties ervaren publieke organisaties een meer dynamische omgeving en dat komt vooral door de moeilijke voorspelbaarheid van politieke besluitvorming. De beste manier om daarmee om te gaan, is een organisatie met een grote medewerkerbetrokkenheid en een veilige cultuur om heilige huisjes te benoemen en voorstellen voor verandering te doen.

Deze conclusies klinken zeer plausibel en ik kan me voorstellen dat deze aanbevelingen ook goed zijn voor een minder wendbare organisatie om een organisatie te zijn met betrokken en gelukkige medewerkers. Het gaat dan namelijk altijd beter dan met niet betrokken en niet gelukkige medewerkers.

Een organisatie als sociaal construct gedijt bij stabiliteit en duidelijkheid. Een organisatie heeft natuurlijk veel formele regels en procedures, maar iedereen weet dat de informele regels net zo belangrijk zijn, zo niet belangrijker. En die informele regels verander je niet zomaar. Alleen na een ingrijpende gebeurtenis wil dat nog wel eens gebeuren. Organisaties in het private domein die de transformatie naar nieuwe omstandigheden niet kunnen maken, gaan failliet. Andere organisaties die wel kunnen inspelen op de veranderende omstandigheden groeien, totdat de omstandigheden weer veranderen en ze die blijkbaar niet bij kunnen houden.

Bij de overheid gaat dat totaal anders. Veranderende omstandigheden worden via de politiek vertaald: de gekozene als belangenbehartiger van de burger die verandering wenst. Dan is het ineens logisch dat de politiek een belangrijke veroorzaker is van de dynamiek en in zekere zin moeilijk voorspelbaar is. De politiek verwoordt namelijk maatschappelijke veranderingen. Tegelijkertijd is het een groot goed van publieke organisaties dat ze voorspelbaar handelen en zich aan wet- en regelgeving houden. Dat is een essentieel onderdeel van de rechtstaat. Tevens worden publieke organisaties geacht verantwoording te kunnen afleggen over hun handelen. Dat vereist het naleven van procedures en een goede documentatie. Publieke organisatie moeten dus stabiliteit en wendbaarheid combineren.

Los van het drama en soms persoonlijk leed dat met een faillissement gepaard gaat, geeft een faillissement vanuit een beschouwend perspectief organisaties een kans om een nieuwe start te maken ten opzichte van gewijzigde omstandigheden. In het publieke domein is

beleidsbeëindiging en daarmee het opheffen van organisaties het moeilijkste dat bestaat. Hoe lang is er niet gesproken over het ministerie van VROM voordat het opging in andere ministeries? En hoe lang over het opheffen van de bedrijfsverenigingen? Je zou kunnen stellen dat publieke organisaties een achterstand opbouwen in het inspelen op de veranderende omstandigheden vanwege de politieke besluitvorming die nodig is. Anders gezegd: publieke organisaties lopen een beetje achter de maatschappelijke ontwikkelingen aan zoals de wet- en regelgeving dat ook doet. En de vraag is of dat opgelost kan worden met wendbare publieke organisaties? Nog sterker: of je het wel zou moeten willen oplossen?

Een overheid die voorop gaat in de maatschappelijke ontwikkelingen zou betekenen dat problemen die maatschappelijk slechts beperkt gevoeld worden, door de overheid al voortvarend worden opgepakt. Hoe krijg je daar democratisch draagvlak voor? Kern van een democratie is dat er een breed gedragen probleembesef moet zijn voordat iets in wet- en regelgeving verandert. En dat is per definitie nadat het probleem is ontstaan en de maatschappelijke verandering er dus is.

Gegeven de eigenheid van het publieke domein moeten publieke organisaties juist stabiliteit en wendbaarheid combineren en dat doen in een tempo dat bepaald wordt door de democratische spelregels. Publieke organisaties zijn niet multi-inzetbaar, evenmin als private organisaties, en daarom is er ook altijd een discussie wat in de markt hoort, en wat in het publieke domein.

Zijn de conclusies van het onderzoek over wendbare overheidsorganisaties daarom minder relevant? Nee. De conclusies helpen namelijk om organisaties beter te laten functioneren, ongeacht of het om een dynamische of een meer stabiele omgeving gaat. In het huidige tijdsgewricht, van een hoog opgeleide beroepsbevolking met een hoge mate van vrijheid, is medewerkerbetrokkenheid en een open en veilige cultuur om heilige huisjes ter discussie te kunnen stellen noodzakelijk om als organisatie te functioneren. De conclusies van het onderzoek bevestigen dat.

12

Werken aan een moderne overheid

Tentoonstelling over 50 jaar verbetering rijksdienst (1967-2017)

Roel Bekker

Inleiding

De rijksdienst is compleet veranderd in 50 jaar. Ten goede, zeggen sommigen, die wijzen op de ondoelmatige wijze van werken van 50 jaar geleden, toen iedereen zonder enige vorm van centrale sturing en controle zijn eigen werk inrichtte, doelmatigheid geen rol speelde en ambtenaren zich makkelijk in de krochten van een departement konden verschuilen. Terwijl nu sprake is van een efficiënt werkende bureaucratie die in hoog tempo beleid kan voorbereiden en uitvoeren, beleid bovendien dat vele malen ingewikkelder is geworden dan vroeger.

Ten slechte, zullen anderen zeggen, die wijzen op de afgenomen status van de ambtelijke dienst, het afnemende vertrouwen in de overheid, het onvermogen om bezonnen en adequaat op lastige problemen te reageren. Op de verdwenen menselijke maat, het ontbreken van rust voor een goede analyse en weloverwogen beleidsmaatregelen.

Wat daarvan ook zij, onmiskenbaar is dat de rijksdienst er geheel anders uitziet dan vroeger. Hoewel: de hoofdstructuur is merkwaardig genoeg nog steeds dezelfde. Er zijn zo'n elf à twaalf ministeries onder leiding van een minister die in een aantal gevallen wordt bijgestaan door een staatssecretaris. En er zijn een paar ministers zonder portefeuille.

De Minister-president geeft leiding aan het kabinet, zij het niet erg stringent en met nog steeds een bescheiden staf. Elk ministerie heeft een Secretaris-Generaal (SG) en verder drie à vier Directeuren-Generaal (DG's), met vaak portefeuilles die het al een hele tijd hebben volgehouden. Dat is het en dat was het, hoezo veranderingen? De hoofdstructuur is nagenoeg ongewijzigd gebleven, dat is opmerkelijk, maar daar hoort wel bij dat voor het overige de veranderingen zeer groot zijn geweest.

Coördinatie

Voor een deel zijn die veranderingen het gevolg geweest van rijksbrede acties. Vanaf het moment dat de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de doelmatigheid van de rijksdienst in zijn portefeuille kreeg, is de aandacht voor de doelmatigheid van de rijksdienst gegroeid. Of wellicht omgekeerd: omdat de aandacht voor de doelmatigheid opkwam, werd dit onderdeel van de portefeuille van een bewindspersoon.

Los daarvan: er ontstonden rijksbrede programma's om tot veranderingen in de rijksdienst te komen. Soms waren dat reacties op waargenomen problemen of fricties. Sommige thema's keren daarbij met grote regelmaat terug. Aanvankelijk lag bijvoorbeeld de nadruk in de ervaren problemen vooral op zaken als de relatie Den Haag-burger, de stroperige besluitvorming op rijksniveau en de verkokering. Daar werden dan maatregelen van vooral organisatorische aard voor bedacht: een betere coördinatie, bijvoorbeeld door het aanwijzen van coördinerende bewindspersonen of programma-ministers.

Regelmatig kwam aan de orde het reduceren van het aantal ministers teneinde de besluitvorming in het kabinet te vergemakkelijken. Het idee van een soort van het Verenigd Koninkrijk afgekeken *war cabinet* was daarbij voor sommigen een wenkend perspectief. Onderraden en voorportalen horen ook bij de mechanismen die werden ontwikkeld om tot betere en snellere besluitvorming te komen. De rijksbrede acties uit de eerste periode, van bijvoorbeeld de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Van Veen) en Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Vonhoff) zijn hier een voorbeeld van.

In beide gevallen lag het voortouw ook op politiek niveau en lag tevens het accent van de voorstellen in de wijze waarop het politieke bedrijf op ministersniveau beter kon worden georganiseerd. Dat was ook soms de kritiek op de voorstellen: het op bureaucratische wijze aanpakken van een in wezen politiek probleem, met het tegelijkertijd ongewijzigd laten van de bureaucratie zelf. Of het niet aanpakken van staatkundige en politieke problemen die de werkelijke oorzaken van disfunctioneren van de overheid zouden zijn.

Gewezen werd op de beperktheid van de analyse in veel veranderingsprogramma's van wat nu precies het probleem is. Daardoor werd te snel de aandacht gericht, aldus de critici, op de omvang en efficiency van de ambtelijke rijksdienst, los van de problemen in ons politiek systeem of democratische rechtsorde. Tjeenk Willink heeft hier als Regeringscommissaris maar ook als vice-president van de Raad van State altijd en consequent de aandacht op gevestigd.

Minder overheid

In de jaren 80 kwam er een belangrijke kentering in de rijksbrede veranderingen. Het streven naar vergroting van de doelmatigheid bleef vanzelfsprekend hoog in het vaandel staan. Maar dat streven werd in die jaren vooral gevoed door de noodzaak te komen tot besparingen op de rijksdienst. Deze besparingen waren ingegeven door de deplorabele toestand waarin 's rijks financiën zich begin jaren 80 bevonden.

Maar er was een tweede, veel meer ideologische drijfveer die zeker zo sterk uitwerkte, te weten het streven naar een kleinere overheid als doel op zichzelf, door meer over te laten aan de markt. En er kwam nog een derde invloed bij: de rijksdienst begon te managen, rijksambtenaren werden managers. Dat was niet zozeer omdat men dat had afgekeken van het bedrijfsleven (een populaire opvatting onder veel mensen die over de overheid schreven en schrijven). Maar veeleer doordat ook de overheid geconfronteerd werd met grote automatiseringsopgaven als gevolg van de enorm uitdijende stelsels en met de noodzaak een veel betere greep te krijgen op het ongecontroleerd exploderende budget. Ook groeide het besef dat een goed opgezet en gemanaged personeelsbeleid voor de kwaliteit van de overheid van levensbelang was, al was het maar om de concurrentie op de arbeidsmarkt met enig succes aan te kunnen.

Een en ander manifesteerde zich in twee grote ontwikkelingsrichtingen. De eerste was een vooral politiek ingegeven serie grote privatiseringen en verzelfstandigingen: PTT, SDU, RCC, RIB, RAC, het Loodswezen bijvoorbeeld gingen naar de markt, diensten als het Kadaster, de Rijksdienst Wegverkeer, de Luchtverkeerleiders werden zelfstandige bestuursorganen. Stuk voor stuk grote ingrepen die veel gevolgen hadden voor de ministeries (het ministerie van VROM - milieu was na een zwerftocht daar beland - bijvoorbeeld werd na de verzelfstandiging van het Kadaster bijna gehalveerd). Het accent lag daarbij op 'weg ermee', er was betrekkelijk weinig aandacht voor de relatie tussen het ministerie en de zelfstandige dienst.

De tweede richting was een forse bezuiniging op de rijksdienst (voorzien van de later in gebruik gebleven, zij het enigszins merkwaardige benaming 'taakstelling'). Op dat punt werd vooral de SG's gevraagd om met voorstellen te komen om dat te realiseren. Dat was ook de start van een *revival* van de SG's en het SG-beraad. De rol van de SG's was sinds de Tweede Wereldoorlog op grond van hun toen beschadigde reputatie altijd wat klein gehouden. Maar nu waren zij bij uitstek geschikt om de rol van verdeler van de pijn op zich te nemen. Die rol pakten zij ook op, ook in een soort stilzwijgende *deal* met de politiek dat zij de nodige vrijheid kregen bij de invulling van de 'taakstelling' en hun rol als manager op voorwaarde dat zij effectief maar zonder al te veel herrie de bezuinigingen zouden doorvoeren. De rol van de SG's is vervolgens gegroeid, en evolueerde vanaf het begin van deze eeuw van alleen bemoeienis met de bedrijfsvoering naar ook beleidsvraagstukken.

Bedrijfsvoering; versterking van de ambtelijke inbreng

Hoewel dus de hoofdthema's ongewijzigd bleven, veranderden de accenten wel en kwamen er ook nieuwe thema's bij, die vooral ingegeven waren door de wens op ambtelijk niveau om te komen tot beter management. Voor de status van de SG's was het zeer belangrijk dat na de Bouwenquête 1 (De Vries) hun positie en hun verantwoordelijkheden stevig verankerd werden.

In die enquête was onder meer gebleken dat het onduidelijk was welke rol de SG nu precies had als het ging om financieel management. Bij de volkshuisvestingssubsidies was bijvoorbeeld een praktijk gegroeid van volledige afzijdigheid van de SG. In het Koninklijk Besluit van 1988 over de positie van de SG werd dat rechtgezet, althans in de toelichting bij het qua tekst ongewijzigd gebleven oude KB. Ook dat droeg in sterke mate bij aan een versterking van de positie van de SG.

Belangrijke initiatieven waren onder meer de oprichting van de Algemene Bestuursdienst (ABD). Bij die ABD was het doel om topambtenaren systematisch te laten rouleren. Dat was zowel in de ogen van de politiek als op ambtelijk niveau aantrekkelijk. De politiek ergerde zich aan de sterk gegroeide machtspositie van lang op hun functie zittende topambtenaren ('de vierde macht'), en zag in de verplichte roulatie een mooi middel om die macht te breken en verkokering tegen te gaan. (Die verkokering was bij de zogenaamde Paspoortaffaire rond 1990 nog eens volop in beeld gekomen.) En veel ambtenaren vonden het wel aantrekkelijk zo nu en dan van baan te kunnen veranderen.

Veel ontwikkelingen op deelaspecten van het management

Met financieel management en personeelsbeleid zijn al twee onderwerpen genoemd die niet zozeer onderdeel waren van rijksbrede vernieuwings- of hervormingsplannen maar die vooral voortkwamen uit grote veranderingen op deelaspecten van de bedrijfsvoering van het rijk. Naar zijn aard lag daarbij het accent op vooral het ambtelijk management, zij het - zie het voorbeeld van de ABD - wel vaak voorzien van ook politieke lading.

Op financieel gebied was het daarbij met name de Actie Comptabel Bestel uit het midden van de jaren 80 die een grote invloed heeft gehad. Voor het eerst werd een goed systeem van kas-verplichtingen aangelegd zodat budgetten beheersbaar werden. Een aantal enquêtes (RSV, Bouw 1) maar ook incidentele ongelukken zoals een groot, onvoorzien tekort van de Rijksgebouwendienst hadden op pijnlijke manier laten zien dat het rijk op dit vlak ernstig tekort schoot. Strenge rapporten van de Algemene Rekenkamer, met frequent voorkomende afkeurende accountantsverklaringen en niet goedgekeurde rekeningen, speelden daarbij ook een belangrijke rol.

Vergelijkbaar groot, en voor een deel hiermee samenhangend, was de invloed van informatietechnologie, later aangeduid als ICT. De overheid kreeg, wederom zo medio jaren 80, te maken met enerzijds grote en zeer kostbare (honderden miljoenen guldens), op mainframes van bijvoorbeeld het - later - geprivatiseerde RCC draaiende systemen, voor onder meer individuele huursubsidie en kadastrale informatie.

Maar eveneens kreeg de overheid in dezelfde tijd de beschikking over PC's die in hoog tempo hun weg vonden binnen de rijksdienst, daarmee meteen de tikkamers tot het verleden makend. De kostbare PC-Privé-projecten bleken daarbij een belangrijke katalysator. De snelle vervolgstap waren de netwerken (LAN's en WAN's) die de communicatie tussen de ambtenaren en van ambtenaren met de samenleving in een geheel ander daglicht plaatsten. Dat werd nog eens versterkt door de komst van laptops en later mobiele (*smart*) phones.

Om deze enorme stroom aan automatisering het hoofd te kunnen bieden, moest de ambtelijke dienst een grote serie nieuwe vaardigheden opdoen. Die bij veel klassiek opgevoede ambtenaren niet aanwezig waren en soms ook lastig bleken te kunnen worden aangeleerd. Dat wreekte zich vooral ook bij soms buitengewoon slecht projectmanagement bij de opzet van grote systemen waardoor veel automatiseringsprojecten misliepen en in plaats van een welkome steun een bron van hoofdpijn en politiek risico werden. De voor een goede aanpak van automatisering noodzakelijke standaardisering bleek bovendien, mede door de nog steeds sterk aanwezige verkokering, niet altijd vlot te verlopen.

Ook in andere aspecten van de bedrijfsvoering deden zich grote en belangrijke ontwikkelingen voor die de vormgeving en het functioneren van de rijksdienst sterk hebben beïnvloed, zoals de huisvesting en het regelen van ondersteunende diensten.

Verzelfstandiging

Genoemd is al het streven medio jaren 80 om te komen tot een grote mate van verzelfstandiging van met name uitvoerende diensten. Integraal management was daarbij het toverwoord dat stond voor een grote mate van autonomie bij het management van een uitvoerende dienst of ander rijksonderdeel om te komen tot een eigen afweging van de inzet van middelen.

Ook de aandachttrekkende rapportages van de Werkgroep Verbaan stimuleerden dit verschijnsel, met de aanduiding 'zelfbeheer'. Verbaan c.s. gingen daarbij nog verder dan alleen de uitvoering en bepleitten ook dat bijvoorbeeld DG's een behoorlijke mate van autonomie zouden hebben over hun bedrijfsvoering. De theorie hierachter, van optimalisering van de inzet van middelen, klopte wel en was ook aantrekkelijk, al was het alleen al omdat hiermee tegenwicht ontstond tegenover de centraliserende tendensen van bureaucratisch management.

Het paste in deze lijn om te komen tot een pleidooi voor zogenaamde kernministeries en op afstand staande diensten, zoals de in 1991 rapporterende Commissie Wiegel bepleitte. Deze commissie was een van de commissies die ingesteld waren door de Commissie Deetman, een bijzondere, onder leiding van de Kamervoorzitter zelf staande commissie van de Tweede Kamer die een dappere poging deed het staatsbestel te wijzigen. De commissie onder leiding van Hans Wiegel had zich sterk laten inspireren door het Zweedse model. In Zweden waren inderdaad de ministeries heel klein (circa 300 man) en hielden zich met beleid bezig, terwijl al van oudsher grote uitvoerende diensten autonoom hun werk deden.

Het was geen toeval dat de oprichter van de volgens dit model opgezette Informatie Beheer Groep (Roel in 't Veld) ook lid was van de Commissie Wiegel. Ook oud-SG Lemstra was lid, en zat eveneens op deze lijn, geïnspireerd door onder meer de ideeën over de beleidsleven-cyclus van een van zijn ministers, Winsemius. Die boden een goede basis voor de analyses en aanbevelingen van de Commissie Wiegel.

Vanaf diezelfde tijd, begin jaren 90, ontstond er ook scepsis over dit model van kerndepartementen en verzelfstandigde, redelijk onafhankelijke uitvoering. Op politiek niveau, en met name bij de toenmalige minister van Financiën Kok, ontstond ergernis over de mate waarin de zelfstandige diensten hun zelfstandigheid beleefden. Hij pleitte dan ook voor een ander model, de zogenaamde agentschappen, waarbij een baten-lastenstelsel mogelijk werd (met alle voordelen voor de eigen bedrijfsvoering) binnen de rijkdienst. Ergernis was er ook op ambtelijk niveau, over dezelfde doorslaande zelfstandigheid en ook over de soms ineens wel erg stijgende salarissen bij de ZBO's.

Meer inhoudelijk bleek dat de verhouding tussen het ministerie en een ZBO vaak slecht was geregeld, bijvoorbeeld als het ging om de informatievoorziening. Ook niet alle ZBO's bleken even geschikt voor hun nieuwe vorm of konden de verwachtingen niet waarmaken.

Consistent is de vormgeving van dit soort uitvoeringsorganisaties echter niet geweest, het zijn vaak toevalligheden geweest die uitmaakten of een organisatie binnen de ministeries bleef of werd verzelfstandigd. Waarom de ene dienst wel zelfstandig (ProRail, UWV, CBS) en de andere niet (Rijkswaterstaat, Belastingdienst, RIVM)?

Het was de aanzet tot een langdurige en nog steeds actuele worsteling die begon met de opvallend genoeg door de SG's ingestelde commissie-Sint en die vervolgens via nadere rapportages (Kohnstamm, onderzoek Eerste Kamer) verder is ontwikkeld. De primaire reactie op politiek niveau was daarbij vaak dat een verzelfstandiging moest worden teruggedraaid en dat de minister weer een grote greep op de uitvoeringsorganisatie moest hebben. Daarbij bleef onuitgesproken dat op die wijze de minister makkelijker ter verantwoording kon worden geroepen omdat hij zich niet meer achter de zelfstandigheid zou kunnen verschuilen.

Uiteindelijk is het aantal gevallen waarin verzelfstandigingen zijn teruggedraaid, beperkt gebleven. Voorbeeld is de omvorming van de IBGroep tot ministerieonderdeel. Wel werd bij ZBO's in een aantal gevallen (UWV bijvoorbeeld) de rol van de Raad van Toezicht (bij benoeming en ontslag van de bestuurders) overgenomen door de minister. Ook werden andere maatregelen genomen om de greep op een ZBO te versterken.

Beleid en organisatie

Het voorgaande illustreert dat beleid en organisatie nauw met elkaar verweven zijn. Te vaak wordt de indruk gewekt dat het functioneren van de rijkdienst alleen maar een kwestie is van efficiënter maken van de bedrijfsvoering: wat ambtenaren minder, stroomlijnen van procedures, dubbel werk eruit, delen van voorzieningen et cetera. Dat is belangrijk, maar niet het enige. Bij de verzelfstandigingen werd dat manifest maar nog veel duidelijker waar het ging om de verhouding van de rijkdienst met de samenleving en met name de rol van communicatie en de invloed van de media.

Vanaf circa 2000 werd die invloed steeds groter, met enorme effecten ook voor het ambtelijk apparaat dat ook op dit vlak een stevige professionaliseringsslag moest maken. Die was al ingezet met de verandering van voorlichting naar communicatie maar ging hard door. Beeldvorming bleek erg belangrijk en bovendien te beïnvloeden, dus bewindslieden gingen zich omringen met mensen die op dat vlak bedreven waren. Het leidde ook tot een zekere verwijdering tussen het ambtelijke en het politieke deel van de rijkdienst, met groeiende verwijten van de laatste aan de eerste van tekort schietende politieke sensitiviteit.

De EU

Een beschouwing over de rijkdienst is niet compleet zonder aandacht te geven aan de invloed van en de wisselwerking met het buitenland en met name de EU. De indeling in commissariaten en directoraten-generaal van de EU is bijvoorbeeld een belangrijke overweging bij de

inrichting van de overheid hier omdat het in de rede ligt om te kunnen beschikken over eenheden die adequaat kunnen spiegelen met de EU. Het verklaart wellicht ook waarom op hoofdlijnen vele Europese centrale overheden sterk op elkaar lijken, met redelijk vergelijkbare ministeries. Datzelfde is ook te zien in de werkwijzen van bijvoorbeeld inspectie- of uitvoeringseenheden die onder invloed van het EU-beleid meer en meer geharmoniseerd worden.

De invloed van de EU op de vormgeving van de rijksdienst is gegroeid vanaf vooral de jaren 90, met ongetwijfeld het Verdrag van Maastricht, Schengen en de euro als drijvende krachten. Niet alle departementen hebben daar overigens in gelijke mate invloed van ondervonden of op ingespeeld. Het ministerie van Landbouw bijvoorbeeld heeft altijd veel geïnvesteerd in een optimale aansluiting op Europa en daar ook garen bij gesponnen.

Maar dat was een uitzondering, de meeste departementen zijn veel minder sterk hun organisatie gaan toesnijden op de EU, en in de meeste gevallen alleen voor deelaspecten, zoals het geneesmiddelenbeleid of voedselveiligheid. Interessant is wel dat de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU een steeds belangrijker plaats kreeg en zich ontwikkelde tot een soort mini-rijksdienst onder leiding van een PV die vaak ook een rechtstreekse relatie met de Minister-president onderhield.

Reorganisaties

De relatie tussen beleid en organisatie is nog het duidelijkste te zien bij de ingrijpende reorganisaties die niet zozeer de rijksdienst als geheel heeft ondergaan maar vooral de onderdelen daarvan. Daarbij speelden uiteenlopende factoren een rol. Soms was sprake van nieuwe taken die door vaak grote, nieuwe organisaties moesten worden uitgevoerd. De Dienst Toeslagen is een goed voorbeeld, de Dienst Terugkeer en Vertrek ook. Soms bleken door allerlei omstandigheden bestaande taken enorm te groeien of van karakter te veranderen, met ingrijpende gevolgen voor de ambtelijke organisatie.

Eerder genoemde veranderingen op gebied van ICT of financieel beheer speelden daarbij ook vaak een rol, al dan niet in wisselwerking met wat zich elders in de rijksdienst afspeelde. Het zou niet verbazen als uiteindelijk de veranderingen van de rijksdienst vooral blijken te bestaan uit de enorme hoeveelheid veranderingen die het gevolg zijn van al deze reorganisaties, zij het in een gecompliceerde wisselwerking met maatschappelijke veranderingen, rijksbrede veranderingen (en bezuinigingen), technologische veranderingen, veranderingen in het denken over organisaties et cetera.

De verkokering voorbij

Vanaf het begin van de hier aan de orde zijnde periode heeft de verkokering van de overheid de aandacht gehad. Gewezen is op de pogingen om dat te doorbreken, door coördinatie op bewindslidenniveau, door coördinerende ministers en onderraden, door het aanwijzen van hoofdgebieden (Vonhoff).

Het heeft er niet toe geleid dat verkokering tot het verleden ging behoren. Politiek bleef men hechten aan duidelijk herkenbare politieke gezichten, met een eigen staf en een eigen budget. Zo nu en dan kwam er een vaak niet zo succesvolle minister zonder portefeuille, bijvoorbeeld voor grote steden, andere overheid of jeugd, maar de ‘echte’ minister bleef dominant, met in het parlement ook zijn counterpart in de persoon van het kamerlid die een bepaalde, door hem goed afgeschermdde portefeuille heeft.

De politieke realiteit bleek derhalve verkokering vaak te stimuleren, en in een aantal gevallen bleek een verkokerde aanpak ook wel effectief. Dat gold echter vooral voor de traditionele gebieden van overheidsbestuur. De nadelige kanten van verkokering manifesteerden zich daarentegen sterk bij allerlei nieuwe, grensoverschrijdende problemen die niet meer pasten in de klassieke kokers van de overheid: milieu, stadsvernieuwing, welzijn, criminaliteit, jeugdproblemen, later energie, klimaat et cetera. Of bij projecten waarvoor goed moest worden samengewerkt zoals bij de paspoorten (begin jaren 90).

De laatste tien, vijftien jaar zijn er op dit vlak vooral ambtelijke initiatieven genomen die gericht waren op de bedrijfsvoering. Afgestapt zou moeten worden van de sterk per departement opgezette bedrijfsvoering, samenwerking en integratie zou de norm worden. De redenering was dat via een beter op elkaar afgestemde bedrijfsvoering een gunstiger klimaat zou worden geschapen voor de uiteindelijk politiek bepaalde samenwerking op beleidsniveau.

Genoemd is al de oprichting van de Algemene Bestuursdienst. Maar ook latere initiatieven van de SG’s werkten dit sterk in de hand. Vanzelfsprekend was hun invalshoek de bedrijfsvoering en lagen de maatregelen op dat vlak: shared service centers als P-Direct, een gestandaardiseerde digitale werkplek voor iedereen, dat soort zaken. Heel goed, en ook jarenlang vast onderdeel van de vernieuwingsacties.

‘In dienst van het rijk’ gaf als naam van een SG-rapport goed aan wat de bedoeling was, en één logo voor het rijk in plaats van de meer dan 100 verschillende logo’s was het mooie symbool hiervan.

Terugblik: er is veel veranderd

Vernieuwing van de rijksdienst is niet een eenmalige actie, zoals soms wel eens wordt gesuggereerd. Een reorganisatie om een verouderde organisatie op te frissen en weer toe te rusten voor de taken van laten we zeggen de volgende 5 à 10 jaar. Een operatie op een zieke patiënt die daarna weer geheel gezond mee kan doen.

Dat is niet het juiste beeld. De geschiedenis van 50 jaar vernieuwing rijksdienst laat zien dat er sprake is van een continu proces van aanpassingen, ingrepen, verbeteringen; groot en klein; centraal en decentraal. Opvallend is daarbij dat een aantal thema’s telkens terugkeert. Voor een deel omdat die vraagstukken nu eenmaal van alle tijden zijn, voor een deel omdat de oorzaken van problemen niet zijn weggenomen of slecht geleerd is van ervaringen in het verleden.

Te noemen zijn: de trage, stroperige besluitvorming, het gebrek aan coördinatie, de verkokering, de verhouding tussen beleid en uitvoering, de inrichting van de kennisinfrastructuur, de spanning tussen feiten en politieke visie, de invloed van de media op het functioneren van de rijksdienst, de beheersing van grote projecten, dat soort zaken. Interessant is daarbij te weten dat dit niet typisch Nederlandse verschijnselen zijn. Er zijn grote parallellen in de vernieuwing van de rijksdiensten van landen die een met ons vergelijkbaar niveau van ontwikkeling en bestuur hebben. Nederland blijkt daarbij onder de meest ontwikkelde landen geen slecht figuur te slaan en in vele lijstjes bij de 5 à 10 best functionerende overheden te behoren. Vergelijkingen op dit vlak zijn natuurlijk altijd lastig en soms ook wat arbitrair, maar dat er ook in het buitenland veel waardering is voor de kwaliteit van de Nederlandse overheid staat buiten kijf.

De goed ontwikkelde kennisinfrastructuur (met planbureaus, adviesraden en ingehuurd onderzoeksbureaus, in een niet altijd even transparante maar wel werkbaar mix) is daarbij een belangrijke factor. Daar is, ook in het kader van de vernieuwing van de rijksdienst, regelmatig discussie over geweest. Maar per saldo is de beschikbaarheid van deze infrastructuur een groot goed.

Soms wordt enigszins schamper gedaan over de rijksdienst en over de inspanningen die te verbeteren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de pogingen de rijksdienst te verkleinen. Het beeld dat opgeroepen wordt is dat dat niet veel voorstelt en dat grote ingrepen worden vermeden. Dat is echter onzin. Als we alles goed optellen en aftrekken, dan zal inderdaad het totaal volume van de overheid redelijk constant zijn, zij het dat het aantal rijksambtenaren per inwoner stelselmatig is gedaald.

Maar wat belangrijker is: de samenstelling is ingrijpend veranderd. Sommige diensten zijn geheel verdwenen, andere zijn in hoog tempo uit de grond gestampt. In 1967 werkten er bij het rijk nog circa 2000 mensen op het terrein van volkshuisvesting, dat zijn er nu nog ruim 100. Voor individuele toeslagen en voor bijvoorbeeld vreemdelingen, immigratie en veiligheid zijn er duizenden en duizenden meer ambtenaren dan 50 jaar geleden. Er zijn meer van die voorbeelden.

Kwalitatief zijn bovendien de veranderingen immens geweest, de rijksdienst is in veel opzichten meegegroeid met de scherp stijgende eisen die er aan gesteld werden. Interessant in dit verband is dat ondanks de daling in het vertrouwen in de overheid in het algemeen, blijkt dat de tevredenheid over de dienstverlening in concrete gevallen ook van de rijksoverheid heel hoog is.

Vooruitblik: een uitdagende agenda

Het dalend vertrouwen in de overheid is overigens natuurlijk wel een - ook internationaal - verschijnsel dat zeer ernstige gevolgen heeft. Het is lastig er greep op te krijgen en maatregelen te bedenken om het tij te keren.

Onmiskenbaar heeft een aantal, soms ook op kwaliteitsgebreken herleidbare incidenten aan dit beeld meegeholpen, zeker door de uitvergroting daarvan. Onvoldoende competentie, slecht rekening houden met uitvoerbaarheid, haastwerk, dat soort factoren speelt een grote rol. Een van de uitdagingen voor de toekomst is dan ook om op die punten extra inspanningen te leveren.

Belangrijk element daarbij is: goede medewerkers die eer en genoegen in hun werk stellen. De rijksoverheid heeft een redelijke positie als het gaat om het aantrekken van talent, maar het doel moet zijn *'the best and the brightest'*, en dat gaat niet vanzelf.

Diversiteit en flexibiliteit zijn voorts grote aandachtspunten, maar ook ambtelijk vakmanschap, inclusief het vermogen om 'de waarheid te zeggen', *'speaking truth to power'*, zoals dat zo mooi in het Engels gezegd wordt. Het tegengaan van politisering van de ambtelijke dienst, een gevaar dat steeds op de loer ligt, kan daarbij niet genoeg aandacht krijgen.

Bij het ambtelijk vakmanschap hoort overigens ook een arbeidsvoorwaardenbeleid dat voldoende wervend is om de beste talenten naar de overheid te halen en daar te houden. Verdere ontwikkeling van de ABD en daarbinnen de Top Management Groep zou hoge prioriteit moeten hebben. Na de vruchtbare eerste 20 à 25 jaar van de ABD lijkt het tijd voor een extra injectie om de doelstellingen van tegengaan van verkokering en optimalisering van het ambtelijke leiderschap te bereiken. De voordelen van een zekere onafhankelijke professionalisering zoals die besloten liggen in buitenlandse modellen met *public service commissioners* zijn daarbij de moeite waard om verder te verkennen.

De harmonisatie van het ambtenarenrecht met het burgerlijke arbeidsrecht biedt als het om het personeelsbeleid gaat uitstekende kansen voor een nieuwe, frisse aanpak, niet alleen als het gaat om de topmanagers maar alle werknemers van het rijk.

Er zijn meer uitdagingen. Verkokering, tunnelvisie of welke term dan ook gebruikt wordt voor het aanduiden van een te beperkte aanpak van zaken blijven grote handicaps voor goed bestuur. Interessant zijn dan ook de pogingen om nieuwe vormen van samenwerking te vinden tussen ministeries. De Projectdirectie Mest was een bekend en succesvol voorbeeld uit het verleden, zij het dat de lijst langer had kunnen en moeten zijn.

Of het blijkt mogelijk met succes nieuwe functionarissen op problemen te zetten met een mandaat dat traditionele grenzen overschrijdt, zoals de Deltacommissaris en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Nieuwe, innovatieve manieren van samenwerken zullen in de toekomst belangrijker zijn dan veranderingen van organisatiestructuren.

Terzijde: het bovenstaande illustreert eens te meer dat het begrip 'rijksdienst' maar beperkte betekenis heeft. Het is een aanduiding voor het totaal van instellingen en mensen die werkzaam zijn op rijksniveau. Maar de differentiatie daarbinnen is groot en moet ook gekoesterd worden, teneinde recht te doen aan de veelvormigheid van het rijksbestuur.

Verdergaande verbetering van de dienstverlening staat ook op de lijst van uitdagingen. De waardering voor dienstverlening van de overheid in concrete gevallen is - zoals gezegd - vaak hoog. Maar te vaak gaan er zaken mis. In veel gevallen is dat terug te voeren op een beleid dat onvoldoende op zijn uitvoerbaarheid is onderzocht voordat het werd ingevoerd.

Dat kan en moet beter, bijvoorbeeld door bij risico's of onzekerheden niet over te gaan tot uitvoering. Dat vereist overigens wel dat geluisterd wordt naar deskundigen en mensen met ervaring in de uitvoering, en ook dat die onverbloemd de waarheid durven en kunnen zeggen. Dat is niet iets dat automatisch aanwezig is, het dient als belangrijke waarde van de ambtelijke dienst gekoesterd te worden.

Voor een goede uitvoering is van groot belang dat er vertrouwen bestaat tussen de politieke leiding en de uitvoering en dat die uitvoering ook de ruimte krijgt om binnen globale kaders naar optimale oplossingen te komen. Dat lijkt nogal voor de hand te liggen, maar de realiteit is anders. De trend is, ondanks allerlei beloftes van deregulering, nog steeds dat uitvoeringsorganisaties worden bedolven onder talloze regels en controlemaatregelen. Dat geldt niet alleen voor ministerieonderdelen maar ook voor verzelfstandigde diensten. En voor de maatschappelijke organisaties die werkzaam zijn op een bepaald beleidsterrein, zoals ziekenhuizen, scholen en dergelijke.

Van recente datum is daarbij het nieuwe, en positief ogende begrip 'systeemverantwoordelijkheid' waarmee gepoogd wordt de ministeriële verantwoordelijkheid te verduidelijken en te begrenzen. Waakzaamheid is hier geboden, omdat het ook gemakkelijk een legitimatie kan zijn voor intensivering in plaats van de-intensivering van de bemoeienis.

De communicatie tussen de overheid en de samenleving is voorts een groot aandachtspunt. De sociale media geven daarbij nieuwe mogelijkheden maar creëren ook nieuwe dilemma's. Welke kant het op gaat en op moet, is nog ongewis, maar dat het een belangrijk ontwikkelingsgebied is, staat buiten kijf.

Belangrijk element voor het hier op de achtergrond sterk meespelende streven om het vertrouwen in de overheid te vergroten, is overigens dat het vertrouwen tussen het politieke en het ambtelijke systeem buiten kijf staat. Ook dat is iets dat niet vanzelf gaat, er zijn ook op dat vlak inspanningen nodig. Belangrijk dilemma hierbij is dat veel maatschappelijk onbehagen gericht is tegen de zogenaamde bestuurlijke elite. De ambtelijke dienst wordt daarbij bij uitstek als voorbeeld van die elite gezien. 'Ambtelijke aristocratie', zo typeerde Martin Sommer onlangs een aantal ambtenaren die informatie verstrekten ten behoeve van de kabinetsformatie.

Efficiency zal een belangrijk onderwerp op de agenda blijven, zij het dat de grenzen van winst die op redelijke manier geboekt kan worden door grootschaligheid in zicht komen of soms al zijn overschreden. Meer in het algemeen geldt dat zo langzamerhand niet veel winst meer te boeken is door enkel en alleen efficiencyverbetering. Terecht wordt gewaarschuwd tegen de zoveelste kaasschaafbezuiniging. Voor werkelijk grote sprongen voorwaarts als het om de rijksdienst gaat, zijn ingrijpende politieke beslissingen nodig, bijvoorbeeld om

drastisch het mes te zetten in de nog steeds voorttierende subsidiëring, de vergaande afdekking van risico's en de roep om direct ingrijpen bij al dan niet vermeende misstanden.

Kortom: er is een ambitieuze agenda op te stellen om de rijksoverheid ook in de toekomst verder te vernieuwen en te verbeteren. Dat dat nodig èn mogelijk is, is met deze 'expositie' overduidelijk aangetoond. Ook de komende 50 jaar zal men vergeefs wachten op wonderen als het gaat om een betere overheid. Hard werken, dat zal het zijn. Hoe lastig ook, het verleden heeft laten zien dat dat uiteindelijk resultaten afwerpt.

13

Hoe aantrekkelijk is de sector Openbaar Bestuur & Veiligheid voor medewerkers?

Guido Heezen

Hoe beleven medewerkers in de sector Openbaar Bestuur & Veiligheid hun werk? Wat stimuleert ze en waar knappen ze op af? Wat is het verbeterpotentieel? Graag deel ik de bevindingen uit de medewerkersonderzoeken van InternetSpiegel om een antwoord te geven op deze vragen.

InternetSpiegel is ontwikkeld vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met als doel om goed werkgeverschap binnen de sector Openbaar Bestuur & Veiligheid te stimuleren. InternetSpiegel is onderdeel van ICTU en sinds 2013 is Effectory de concessiehouder van het instrument.

De overheid als werkgever

Medewerkers in de sector Openbaar Bestuur & Veiligheid voeren veel verschillende werkzaamheden uit, maar er is één duidelijk gemeenschappelijk kenmerk: hun hoge mate van maatschappelijke betrokkenheid. Mensen die in de sector werken, typeren hun werk over het algemeen als zinvol en van toegevoegde waarde. Zij doen dit vanuit een bepaalde roeping. En dat is heel begrijpelijk, want ze verzorgen verschillende basisbehoeften binnen onze samenleving. Dankzij hen worden er nieuwe huizen gebouwd, komt er schoon water uit de kraan, wordt ons afval opgehaald en verwerkt, zijn de straten verlicht en goed begaanbaar, worden parken en plantsoenen bijgehouden en voelen we ons veilig op straat. De sector is - kortom - onmisbaar voor een goed functionerende samenleving. Dat is iets om echt trots op te zijn! Alleen... wordt die trots door medewerkers ook werkelijk gevoeld? Dragen overheidsorganisaties hun maatschappelijke toegevoegde waarde ook duidelijk genoeg uit?



Elke organisatie dient in de eerste plaats een maatschappelijk belang. Dit is het antwoord op de vraag: waarom bestaan wij, wat voegen we toe aan de maatschappij? Dit belang maakt je organisatie relevant voor de doelgroep die je bedient. Het langdurig bedienen van je doelgroep is natuurlijk alleen mogelijk wanneer ook het organisatiebelang goed wordt gediend. Kort gezegd: wanneer je organisatie soepel loopt en financieel gezond is. Daarbij is het ook nog eens belangrijk dat de individuele belangen van medewerkers niet uit het oog worden verloren. Zij willen lekker aan de slag, relevant zijn en zich ontwikkelen.

Duurzaam succesvolle organisaties zorgen ervoor dat de drie belangen goed in balans zijn en dat ze allen aandacht krijgen. Medewerkers voelen duidelijk dat ze het maatschappelijke belang dienen door de organisatie te dienen. De energie in een organisatie gaat echt stromen wanneer dit goed lukt. De organisatie is met veel energie werkelijk bezig met haar bedoeling.

Profit versus non-profit

Wat we in de profitsector zien gebeuren, is dat er meer nadruk wordt gelegd op het dienen van het organisatiebelang. Aandeelhouders moeten immers tevreden gesteld worden. Het behalen van resultaat, groei en winst krijgt hierdoor vaak een bovengemiddelde focus. Een focus die groter is dan het vervullen van toegevoegde waarde richting klanten en maatschappij of het goed omgaan met medewerkers. Er is immers druk om ieder kwartaal weer goede cijfers op te leveren. Cijfers die - als het even kan - weer beter zijn dan de cijfers van het vorige kwartaal. Het zorgt voor kortetermijndenken. Dit kan ervoor zorgen dat op de lange termijn vooruitgang en groei stagneert.

Hier ligt juist de kracht van non-profitorganisaties, inclusief de sector Openbaar Bestuur & Veiligheid: het organisatiebelang heeft niet de overhand, er kan meer focus zijn op het maatschappelijk belang. Die toegevoegde waarde is 100% duidelijk. En dat is een uniek kenmerk, dat de sector veel meer zou mogen uitdragen. Zowel intern én extern.

Als intern meer wordt gedacht vanuit de bedoeling van de organisatie. En wanneer medewerkers meer worden geprikkeld om na te denken hoe die maatschappelijke rol het meest slim en efficiënt vervuld kan worden, stimuleert dat enorm. De organisatie blijft in beweging en het kan de bevoegenheid van medewerkers enorm vergroten. Zeker wanneer ze zien dat ze er zelf een belangrijke rol in spelen.

Het kan het imago van non-profitorganisaties ook versterken en helpen om jong talent aan te trekken. Dit is toch ook een van de speerpunten van de sector. Millennials, jonge professionals geboren tussen 1980 en het jaar 2000, blijken namelijk met name warm te lopen voor organisaties die een maatschappelijk relevante functie vervullen. Zij zoeken organisaties met een helder en eerlijk verhaal, die zich bezighouden met duurzame bedrijfsvoering.

Jongeren tot 35 jaar beoordelen de stelling 'Ik vind het belangrijk dat een organisatie aandacht besteedt aan maatschappelijk verantwoord ondernemen' met een 7,7. Vanaf 35 jaar daalt deze score, de groep vanaf 45 jaar beoordeelt de stelling gemiddeld met een 7,4. Openbaar Bestuur & Veiligheid zou meer mogen uitstralen dat nieuwe en bestaande medewerkers bij hen volop de kans krijgen om een échte bijdrage te leveren. Dit werkt als een inktvlek: het maakt medewerkers trots en zij zetten zich graag extra in.

Wat motiveert medewerkers in de sector?

Uit de medewerkersonderzoeken van InternetSpiegel komt naar voren dat veel medewerkers vanuit hun hart aan het werk zijn in de sector. Hun bevoegenheid is dan ook zeker iets om te koesteren. Een bevoegen medewerker heeft namelijk een grote intrinsieke motivatie om te presteren. Want als je hart hebt voor je werk, wil je het werk graag goed doen. Het zorgt voor kwaliteit, het zorgt voor een continue zoektocht naar verbetering en het draagt bij aan zelfontplooiing. En niet onbelangrijk: als je hart hebt voor je werk, voer je het graag uit en ervaar je werkplezier.

Bevoegen medewerkers hebben daardoor minder last van het bekende uitstelsyndroom (dat veel mensen nog van vroeger kennen als 'studieontwijkend gedrag'), waarbij werk dat men minder graag doet, langer blijft liggen. Er is ook een directe relatie tussen bevoegenheid en verhoogde productiviteit. Het effect is alleen groter dan dit: bevoegen medewerkers staan op zo'n positieve manier in hun werk dat dit niet alleen energie oplevert voor henzelf, maar ook energie uitstraalt naar andere medewerkers en naar burgers.

Wat demotiveert medewerkers?

Natuurlijk zijn er ook verbeterpunten voor de sector. Het grootste aandachtspunt: de hoeveelheid regels en de bureaucratie. Medewerkers hebben vaak te maken met allerlei richtlijnen en protocollen, dat zorgt voor stroperige processen en trage besluitvorming.

Veel organisaties werken met een top-downstructuur en een duidelijke hiërarchie. Vanwege het grote maatschappelijke belang en het feit dat de burger meekijkt, is dit natuurlijk goed te verklaren. Medewerkers binnen overheidsorganisaties kunnen niet altijd zomaar op gevoel en intuïtie handelen. Ze werken immers met gemeenschapsgeld. Dit vereist zorgvuldigheid. Medewerkers geven aan dat zij zich hierdoor soms beperkt voelen in hun autonomie en beslissingsbevoegdheid. Er wordt dan minder ruimte gevoeld voor actie en resultaatgericht werken, zeker in vergelijking met de profit-sector.

Een ander knelpunt in de sector is interne en externe mobiliteit. Medewerkers hebben vaak jarenlange dienstverbanden. Dat is op zich prima, zolang er ook kritisch gekeken wordt naar het functioneren en de toegevoegde waarde van deze mensen. Uit onze onderzoeken blijkt dat dit lang niet altijd gebeurt. Medewerkers in de sector blijven vaak op hun plek zitten en worden niet altijd gestimuleerd om te kijken hoe ze het werk handiger, slimmer en sneller kunnen uitvoeren met het oog op de maatschappelijke functie. Ze blijven ook langer zitten bij minder functioneren, vaak simpelweg omdat ze er al zo lang zijn, het beladen is om een eerlijk gesprek te voeren en het qua wet- en regelgeving of voorbeeldrol van de organisatie niet altijd goed mogelijk is om afscheid te nemen.

Medewerkers die niet goed functioneren, kunnen hierdoor langer dan in de profit sector blijven zitten. Terwijl goed functioneren eigenlijk de norm moet zijn om de functie te behouden. Hierdoor kan een situatie ontstaan waarin genoeg genomen wordt met

minder kwaliteit. Dat is zonde. Juist de energieke, ambitieuze medewerkers die de organisatie naar een hoger niveau willen tillen, kan hierdoor gedemotiveerd raken. En ook voor de zittendblijvers is dit geen positieve situatie. Zij ontwikkelen zich niet langer en raken vastgeroest.

Hoe kan Openbaar Bestuur & Veiligheid werken aan goed werkgeverschap?

Uit de onderzoeken blijkt dat er drie uitdagingen zijn voor de sector om goed werkgeverschap verder te stimuleren.

Het communiceren van een heldere missie

Het is belangrijk om een heldere missie uit te dragen, waarin de toegevoegde waarde van de sector in de samenleving goed benoemd wordt. Dit is immers iets om trots op te zijn! Het zorgt voor nog meer bevoegenheid bij de medewerkers. Maak dus helder waar je voor staat en wat de langetermijnvisie is. Een aansprekende richting is het fundament van elke organisatie, al wordt dit door bijvoorbeeld reorganisaties of financiële druk nog wel eens uit het oog verloren. Een goed idee om de neuzen dezelfde kant op te krijgen, is het af en toe organiseren van een open ‘haardvuursessie’ met medewerkers, waarin met groepjes medewerkers over het zo goed mogelijk invullen van de missie wordt nagedacht.

Investeren in wendbaarheid

Organisaties die een heldere missie uitdragen zijn ook wendbaarder. Ze zijn meer *agile*. Ze passen zich continu aan de tijdsgeest aan, omdat hun mensen zich niet focussen op details, maar op het centrale doel van de organisatie. Namelijk het maatschappelijk belang dat ze hebben, of de behoeftes van de burgers die ze bedienen. Mobiliteit is zoals eerder aangegeven een belangrijk aandachtspunt binnen Openbaar Bestuur & Veiligheid, in feite binnen de hele publieke sector. Focussen op de richting van de organisatie kan medewerkers, ook als zij al lang werkzaam zijn, helpen om het hogere doel voor ogen te houden en hun werkprocessen en kwaliteitsnorm hierop aan te passen. Dit is heel waardevol voor de sector.

Publiek waardFocussen op duurzame inzetbaarheid

Organisaties binnen het Openbaar Bestuur & Veiligheid zijn vaak topdown georganiseerd. Medewerkers kunnen, binnen die veilige kaders, hun rol na verloop van tijd soms op de automatische piloot uitvoeren. Hierdoor neemt hun toegevoegde waarde af. Voorkom dit door mensen actief om feedback te vragen en ze te stimuleren om mee te denken buiten de grenzen van hun functie. Bijvoorbeeld door brainstormsessies over actuele onderwerpen te organiseren, of door teamoverschrijdend te werken voor grote projecten. Dit zorgt ervoor dat medewerkers scherp blijven en met veel meer energie aan het werk gaan.

Over InternetSpiegel & Effactory

InternetSpiegel gelooft dat de burger optimaal bediend kan worden door een overheid waarbinnen medewerkers positief met elkaar in verbinding staan. De dialoog tussen werkgever en medewerkers is de sleutel tot succes om een betere werkgever te worden.

Effactory is sinds vier jaar concessiehouder van InternetSpiegel. Samen met ICTU maken we organisaties succesvoller door inzicht te geven in de feedback en ideeën van medewerkers. Zij zijn immers dé sleutel voor duurzame verbetering, omdat zij als geen ander weten wat er beter, handiger en slimmer kan. Door medewerkers gedurende hun hele loopbaan bij de organisatie te betrekken, ervaren ze meer werkplezier en presteren ze beter. Hierdoor worden organisaties innovatiever, wendbaarder en klantgerichter.

14

Publieke waarde creëren

Daniël van Geest en Peter Teesink

Een kortere versie van onderstaand artikel verscheen eerder in het magazine Vensters Open 2. Het is geschreven door Peter Teesink, gemeentesecretaris Groningen en stuurgroepsvoorzitter Vensters.

Onze omgeving is aan grote veranderingen onderhevig. Decentralisaties, de nieuwe Omgevingswet, digitale innovaties, verschuivende maatschappelijke verhoudingen... Wat mij te midden van alle verandering fascineert, is dat oude sturingsfilosofieën en paradigma's zich moeizaam aanpassen en hardnekkig blijven voortbestaan. *New Public Management* en de bureaucratie zijn niet langer een passend antwoord op de steeds belangrijker wordende horizontale verbanden. Hiërarchie verliest zijn waarde, als ze onvoldoende betekenis geeft. Het vormgeven van effectieve samenwerking met (maatschappelijke) instellingen, bedrijven en burgers blijkt steeds meer een harde eis aan professionals en publieke organisaties. Over bestaande grenzen van disciplines, organisaties en domeinen heen.

Bij deze nieuwe werkelijkheid past het idee van publieke waarde (*Public Value*) veel beter. Het is een goede ontwikkeling dat deze benadering sterk in opkomst is in Europa en onder Nederlandse (top)ambtenaren. Daarbij gaat het om, de naam zegt het al, het creëren van publieke waarde. Dat gaat vanzelfsprekend verder dan alleen de markteconomische private aspecten. Zo behelst publieke waarde ook sociale, politieke, culturele en ecologische dimensies van waarde. De belangrijkste kenmerken illustreren waarom publieke waarde een belangrijke benadering is, juist in deze tijd:

1. Het eerste kenmerk is dat publieke waarde niet alleen door organisaties in het publieke domein wordt gecreëerd. In de basis kan iedere organisatie of verband publieke waarde creëren, ook private organisaties, non-profitorganisaties en vrijwilligersorganisaties. Het gaat niet zozeer om wie het produceert maar om wie het consumeert.
2. Een tweede kenmerk van publieke waarde is dat het meer is dan de output van de organisatie. Publieke waarde gaat over *outcomes*. Het gaat over maatschappelijke prestaties die een positief maatschappelijk effect hebben voor de samenleving. Door Vensters voor Dienstverlening en Waar Staat je Gemeente worden die prestaties gelukkig steeds transparanter.
3. Het derde kenmerk is dat publieke waarde naast *outcomes* óók gaat over het proces. De wijze waarop de maatschappelijke prestaties worden geleverd kan op zichzelf ook publieke waarde genereren. Bij het proces gaat het met name over het betrekken van de belangrijkste belanghebbenden bij de verschillende stappen in het proces. Vertrouwen en rechtvaardigheid die door het proces ontstaan, dragen bij aan de legitimiteit van de organisatie en haar prestaties.
4. Het vierde kenmerk is dat bij de uitdagingen van publieke dienstverlening een aanpasbare aanpak nodig is die gebaseerd is op leren. Juist in de context van samenwerking, netwerken en complexe governance is de eenzijdig geformuleerde blauwdruk geen goed idee en is leren noodzakelijk om ervoor te zorgen dat interventies zoveel mogelijk opleveren voor de maatschappij.

Publieke managers die met publieke waarde aan de slag willen, hebben veel aan het strategisch raamwerk, ontwikkeld door Harvard-professor Mark Moore. Zijn 'strategische driehoek'¹ gaat uit van drie verschillende, maar samenhangende zaken die je als organisatie nodig hebt om maatschappelijke meerwaarde te creëren:



- In de eerste plaats moet de strategie overtuigend weergeven wat de missie of publieke-waarde-propositie is. Ofwel: de maatschappelijke meerwaarde die de organisatie nastreeft.
- Daarnaast moet de strategie zorgen voor doorlopende legitimiteit en steun van de belangrijkste stakeholders, de zogenaamde autoriserende omgeving. Die steun is een belangrijke voorwaarde om de strategische doelen te bereiken.
- In de derde en laatste plaats moet de strategie uitvoerbaar zijn met de beschikbare capaciteit. Hierbij gaat het om operationele randvoorwaarden, zoals voldoende middelen, een adequate organisatie en competente medewerkers. De Vensters-instrumenten geven op dit punt veel inzicht.

Wie zich deze strategische driehoek eigen maakt, heeft er handig gereedschap bij om nu succesvol te zijn. De driehoek biedt aanknopingspunten om te analyseren waarom iets niet lukt (bijvoorbeeld vanwege te weinig steun, omdat de organisatie het niet kan waarmaken of vanwege een te diffuus doel) of juist wél, en welke rol publieke managers daarbij kunnen spelen. Telkens ligt de uitdaging in het optimaliseren van de verbindingen tussen de drie onderdelen van de strategische driehoek. Een voorbeeld: als de publiekewaarde-propositie niet in lijn is met wat de belangrijkste stakeholders in de autoriserende omgeving acceptabel vinden, dan moeten zij overtuigd worden óf is het zaak de missie aan te passen.

Maar ook: wanneer de klassiek hiërarchische autoriserende omgeving (Rijk, provincie, gemeente, toezichthouder) niet thuis geeft, moet het mogelijk zijn om met een krachtige

¹ Moore, M.H. (2013) Recognizing Public Value. Harvard: Harvard University Press.

horizontale autoriserende omgeving (burgerinitiatieven, bedrijven, beroepsgroepen) toch maatschappelijke meerwaarde te bereiken. De verschillende voorbeelden in het magazine Vensters Open 2 acteren vaak op alle drie deze vlakken. Dat heeft ongetwijfeld bijgedragen tot hun succes. Hoe zit dat in uw organisatie? Ik wens u veel inspiratie toe!

Peter Teesink

Gemeentesecretaris Groningen
Stuurgroepsvoorzitter Vensters

De case Vensters voor Bedrijfsvoering

Peter Teesink beschrijft in zijn artikel mooi hoe de Public Value-theorie hem inspireert. Hij noemt daarbij Vensters voor Bedrijfsvoering en Vensters voor Dienstverlening als tools die kunnen helpen bij het in kaart brengen van delen van de strategische driehoek.

Vensters voor Bedrijfsvoering, kortweg Vensters, is een diagnose- en leerinstrument waarmee gemeenten, provincies en waterschappen zicht krijgen op het presteren en functioneren van hun bedrijfsvoering en dit kunnen spiegelen aan andere publieke organisaties. Het is een gezamenlijk initiatief van publieke organisaties: de Vereniging voor Gemeentesecretarissen, ICTU, KING en de vakvereniging FAMO, mogelijk gemaakt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

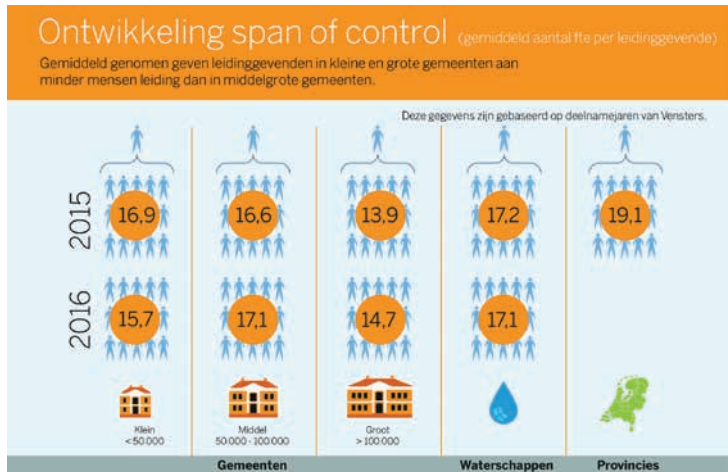
Het helpt managers hun bedrijfsvoering inzichtelijk te maken en zo intern de dialoog te voeren over ambities, keuzen en verbeterpunten. Dit doet het instrument vanuit verschillende invalshoeken (of 'vensters'), zowel met prestatie-indicatoren als met belevingsonderzoek. Sinds de introductie begin 2013 is het aantal deelnemers opgelopen tot over de honderd publieke organisaties. Vensters is in 2017 genomineerd (top 4) voor de European Public Sector Award (op basis van 150 inzendingen vanuit 30 landen).

Vensters levert in eerste instantie nuttige inzichten en zelfreflectie op voor deelnemers. Maar over de jaren is ook een database opgebouwd met een schat aan informatie. Bekijk de infographics op de volgende bladzijde voor informatie over bijvoorbeeld overhead, ontwikkeling span of control en vrouwen in leidinggevende posities. Meer infographics op basis van vijf jaar Vensters en interessante verhalen vanuit de praktijk van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk vindt u in het magazine Vensters Open 2. Dit magazine is uitgedeeld tijdens het WERKcongres en kunt u downloaden via www.venstersvoorbedrijfsvoering.nl/download/Vensters%20Open.pdf.

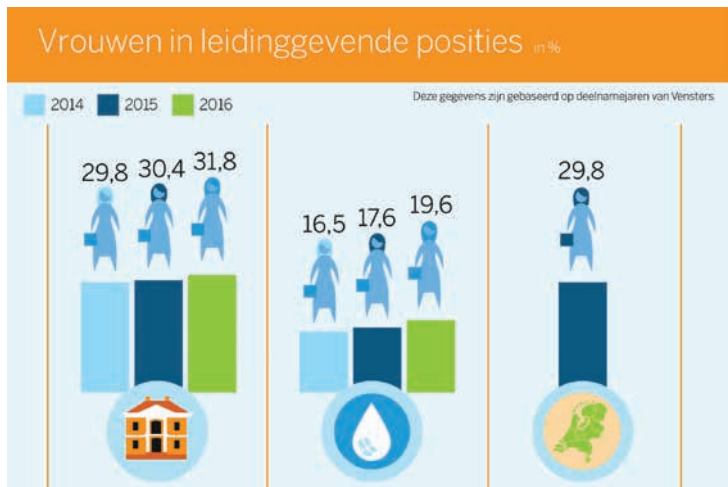
De infographic over overhead hiernaast laat zien dat de 'groter is efficiënter-stelling' in lichte mate geldt voor middelgrote gemeenten in vergelijking met de kleinere gemeenten, maar niet voor de grote gemeenten ten opzichte van de middelgrote.



De infographic hiernaast geeft de span of control weer: het gemiddeld aantal fte per leidinggevende. Bij de provincies zijn er de meeste medewerkers (fte) per leidinggevende.



Hiernaast ziet u dat het aantal vrouwelijke leidinggevenden stabiel stijgt bij de gemeenten en waterschappen.



15

Beleid en productiviteit van veiligheid en justitie in retrospectief

Dit artikel is eerder gepubliceerd in Economisch Statistische Berichten (9 februari 2017)

Jos Blank en Alex van Heezik

De afgelopen 35 jaar heeft de overheid verschillende hervormingen doorgevoerd om de productiviteit van politie, rechterlijke macht en gevangeniswezen te verbeteren. Decentrale bedrijfsvoering, outputbekostiging en schaalvergroting blijken echter nauwelijks effect te sorteren. De productiviteitsontwikkeling bij politie en rechterlijke macht is ronduit somber te noemen.

In de afgelopen decennia is de zorg voor veiligheid en rechtsbescherming steeds meer onder druk komen te staan. In de jaren tachtig en negentig speelt vooral de sterk stijgende criminaliteit een belangrijke rol, maar ook andere maatschappelijke trends, zoals de individualisering, de groei van de economische activiteit en de sociale zekerheid en de toenemende complexiteit van de samenleving zorgen voor een groeiende druk op het systeem. Ook als na de eeuwwisseling de misdaadcijfers gaan dalen, blijft de druk aanhouden.

Als gevolg hiervan is er door de jaren heen een voortdurende roep om hogere budgetten voor veiligheid en justitie. Behalve in de bezuinigingskabinetten van Lubbers I en II en Balkenende IV tot en met Rutte II is die roep vaak gehonoreerd. Wel vinden er diverse hervormingen plaats om de productiviteit van de V&J-sector te verbeteren. Het is echter niet erg duidelijk of deze hervormingen ook de beoogde verbeteringen hebben opgeleverd. Om hier meer inzicht in te krijgen, hebben we de productiviteitsontwikkeling van drie belangrijke deelsectoren van veiligheid en justitie – de politie, de rechterlijke macht (het Openbaar Ministerie en de rechtspraak) en het gevangeniswezen – in de periode 1980-2014 in kaart gebracht en zijn we nagegaan of of de hervormingen daarop van invloed zijn geweest. Ook is gekeken naar de relatie tussen productiviteit en kwaliteit.

Beleidstrends

Om de kosten van veiligheid en justitie te beteugelen, is er in de eerste plaats de mogelijkheid van beheersing van het macrobudget. Dit 'budgettaire instrument' wordt bij de V&J-sector eigenlijk alleen toegepast in tijden van economische crisis (eerste helft jaren tachtig en vanaf 2008). In de rest van de onderzoeksperiode wordt de sector, vooral door de aanhoudende druk vanuit de samenleving, in de brede afweging van de overheidsfinanciën vaak ontzien.

In die periode gaat het beleid op zoek naar andere instrumenten om de kosten te beheersen. Daarbij wordt vooral veel verwacht van maatregelen die de bemoeienis van de rijksoverheid moeten verminderen en de zelfstandigheid van de uitvoerende organisaties binnen de V&J-sector vergroten. De gedachte is dat dit niet alleen ten goede komt aan de productiviteit, maar ook aan de effectiviteit. Om het beleid te realiseren wordt onder andere gesleuteld aan de bekostigingssystemen. Zo krijgt de politie vanaf de grote reorganisatie in 1993 veel meer beleidsvrijheid bij de besteding van de beschikbare middelen (Tweede Kamer, 1995). Hetzelfde geldt deels ook voor het gevangeniswezen dat in 1995 via het agentschap DJI meer zeggenschap krijgt over de bedrijfsvoering (Verhagen, 2005).

De rechtspraak volgt in 2002, het jaar waarin de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) wordt opgericht (Brommet, 2002).

Vanaf 2000 zet het beleid ook nadrukkelijk in op het inbouwen van prestatie-elementen. Budgetten worden steeds meer gekoppeld aan te leveren output. Deze vorm van prestatie-beloning wordt in 2003 bij de politie ingevoerd. In 2005 volgen de rechtspraak en het gevangeniswezen. Overigens worden de prestatie-elementen bij de politie in 2008 al weer uit de bekostiging verwijderd en vervangen door een aantal kwalitatieve doelen.

Ook schaalvergroting wordt als een belangrijk instrument gezien om de productiviteit en effectiviteit van de zorg voor veiligheid en rechtsbescherming te verhogen. Vooral bij de politie is er sprake van een forse opschaling. Vooral de reorganisatie van de politie rond 1993 – van 148 gemeentelijke korpsen en het korps Rijkspolitie, naar 25 regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD) – en de vorming van de nationale politie in 2012 spelen hierbij een grote rol. Ook bij de rechtspraak vinden twee grote schaalvergrotingsoperaties plaats. De eerste in 2002 door het onderbrengen van de zelfstandige kantongerechten bij de rechtbanken. De tweede in 2013, door de herziening van de gerechtelijke kaart, waarbij verschillende rechtbanken worden samengevoegd. Bij het gevangeniswezen is de schaalvergroting minder sterk geweest, maar is het aantal inrichtingen tussen 1980 en 2014 toch ook met ruim een kwart afgenomen.

Naast de genoemde maatregelen worden tal van andere initiatieven ontplooid om de prestaties van de V&J-sector te verbeteren. Zo ontstaat er gaandeweg een integrale aanpak van veiligheid en justitie. Uitgangspunt hierbij is de gedachte dat veiligheid en rechtsbescherming niet alleen een zaak is van politie en justitie, maar een gezamenlijke inspanning van veel andere partijen – overheidsorganisaties, maatschappelijke instellingen en burgers – vereist. In deze nieuwe aanpak gaat vooral veel aandacht uit naar preventie en toezicht (Cachet en Prins, 2010). Ook is er een tendens tot repressiever optreden, vooral waar het gaat om veel voorkomende (kleine) criminaliteit. Tegelijkertijd is er sprake van een verhoogde belangstelling voor de kwaliteit van het beleid, zie kader: kwaliteit en productiviteit.

Voor een meer uitgebreid overzicht van de beleidsontwikkelingen in de verschillende sectoren verwijzen we naar eerder uitgevoerde trendstudies (Urlings, 2012; Dumaj *et al.*, 2014; Niaoounakis *et al.*, 2014).

Productiviteitstrends

In 2014 bedragen de kosten van politie, justitie en het gevangeniswezen in totaal meer dan acht miljard euro. Het grootste deel, ongeveer twee derde, gaat op aan de politie. De rechterlijke macht en het gevangeniswezen zijn verantwoordelijk voor respectievelijk achttien en vijftien procent. Uit figuur 1 blijkt dat de kosten tussen 1980 en 2014 fors zijn gegroeid. Voor een belangrijk deel komt dit door de gestegen lonen en prijzen, maar ook is er sprake van een aanzienlijke reële groei van de inzet van middelen. De groei is het sterkst

bij de rechterlijke macht. De kostenstijging bij het gevangeniswezen en vooral bij de politie is een stuk minder fors.

De productie blijkt vooral gegroeid te zijn in het gevangeniswezen, zie figuur 2. Er wordt dan ook in de loop van de tijd steeds meer en langer gestraft. De productiegroei van de rechterlijke macht is minder sterk en heeft vooral te maken met de sterke groei in civiele en bestuurszaken. De productie van de politie is sinds 1980 nauwelijks toegenomen.

De productie van de V&J-sectoren wordt hier gepresenteerd als een gewogen index van productindicatoren. Bij de politie zijn dat het aantal geregistreerde verkeersovertredingen, geregistreerde misdrijven, voorkomen misdrijven en de omvang van de hulpverlening, bij de rechterlijke macht zijn dat het aantal afgehandelde zaken, onderscheiden naar Openbaar Ministerie, kanton en rechtbank met een weging over strafrecht, civiel recht en bestuursrecht, en bij het gevangeniswezen zijn dat het aantal gevangenen, onderverdeeld naar huizen van bewaring, gesloten gevangenissen en lichte detentie. De weging van de verschillende indicatoren volgt uit een econometrische analyse van gegevens over kosten en productie over de periode 1980–2014. De gegevens zijn afkomstig uit de door IPSE Studie ontwikkelde database DPS. Voor een verdere toelichting, zie onder meer Blank en Van Heezik (2017).

Door – eenvoudig gezegd – de productie te delen door de kosten (na correctie voor loon- en prijsontwikkelingen) is de productiviteit af te leiden. De productiviteit geeft aan hoeveel ‘waar’ de burger krijgt voor iedere euro belastinggeld die aan veiligheid en justitie wordt besteed. Figuur 3 presenteert de trends in de productiviteit sinds 1980. Daaruit blijkt dat de productiviteitsontwikkeling in de verschillende V&J-sectoren nogal uiteenloopt.

De productiviteit van het gevangeniswezen groeit tussen 1980 en 2014 met 35 procent, terwijl die van de rechterlijke macht in dezelfde periode met 40 procent daalt. Deze daling is vooral te wijten aan de sterk negatieve trend tot rond de eeuwwisseling. Daarna stabiliseert de productiviteit. De productiviteitsontwikkeling van de politie is na een korte groeiperiode in de eerste helft van de jaren tachtig overwegend negatief. Ten opzichte van 1980 is er dan ook nauwelijks productiviteitswinst geboekt.

De verschillen in productiviteitsontwikkeling tussen het gevangeniswezen en rechterlijke macht en politie zijn mogelijk voor een deel te verklaren uit verschillen in de ontwikkeling van de case mix. Het gevangeniswezen heeft door de jaren heen waarschijnlijk een veel homogener product geleverd dan politie en rechterlijke macht. Als de politie en rechterlijke macht in de loop van de tijd met zwaardere zaken te maken krijgen, die niet voldoende in de gehanteerde productiematen tot uitdrukking komen, dan verklaren deze deels de verschillen in de productiviteitstrends. Opvallend is de volatiele ontwikkeling bij het gevangeniswezen, dat last heeft van sterke schommelingen in de vraag en hier niet direct de inzet van middelen op kan aanpassen.

Kwaliteit en productiviteit

Vanwege de zeer beperkte mogelijkheden om de kwaliteit op lange termijn te kwantificeren, komt de kwaliteit van de productie slechts ten dele in de productiviteitsmaat tot uitdrukking. Dit geldt ook voor de veranderingen in de case mix (de zwaarte van de productie). Zodoende kan er dus sprake zijn van een vertekend beeld van de productiviteitsontwikkeling. Om enige indicatie te krijgen van de mate van vertekening is, op basis van de schaarse historische kwaliteitsgegevens, geprobeerd enkele lijnen te schetsen waarmee de ontwikkeling van de kwaliteit enigszins kan worden geduid.

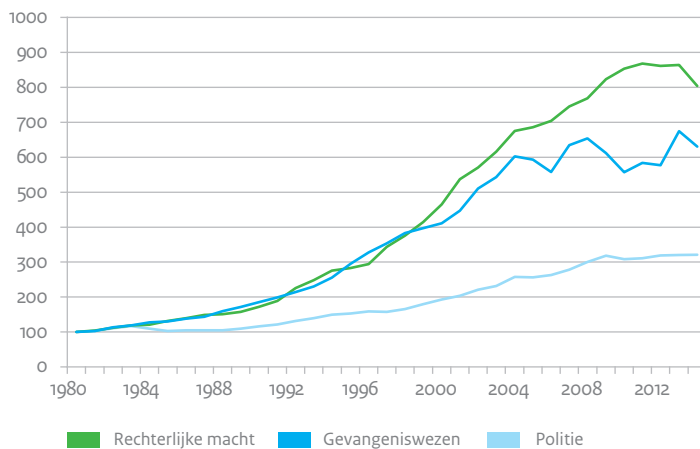
Bij de politie kunnen we alleen afgaan op de kwaliteitstrends in de opsporingstaak. Daarbij valt op dat de kwaliteit van de opsporing vooral in de jaren tachtig en negentig sterk achteruit gaat. Dat geldt in het bijzonder voor het oplossen van misdrijven. In het eerste decennium van deze eeuw verbetert de kwaliteit van het opsporingswerk weer aanzienlijk. De laatste jaren is er wel weer enige achteruitgang te constateren.

De kwaliteit van de rechtspraak en het OM lijkt vooral in de jaren tachtig onder druk te staan. Dit blijkt onder meer uit de forse toename van de doorlooptijd van rechtbankstrafzaken. In de jaren negentig lijkt kwaliteitsverbetering op te treden, maar na de eeuwwisseling en vooral tijdens de crisisjaren nemen de doorlooptijden van de strafzaken weer toe. Tegelijkertijd is bij het bestuursrecht sprake van een aanzienlijke daling van de doorlooptijden.

Voor de kwaliteitsontwikkeling in het gevangeniswezen gedurende de onderzoeksperiode hebben we slechts beschikking over gegevens van één kwaliteitsindicator: de externe veiligheid. Uit het aantal ontvluchtingen en onttrekkingen kan worden opgemaakt dat er vanaf begin jaren negentig sprake is van een forse kwaliteitsverbetering, een trend die zich in de periode daarna voortzet.

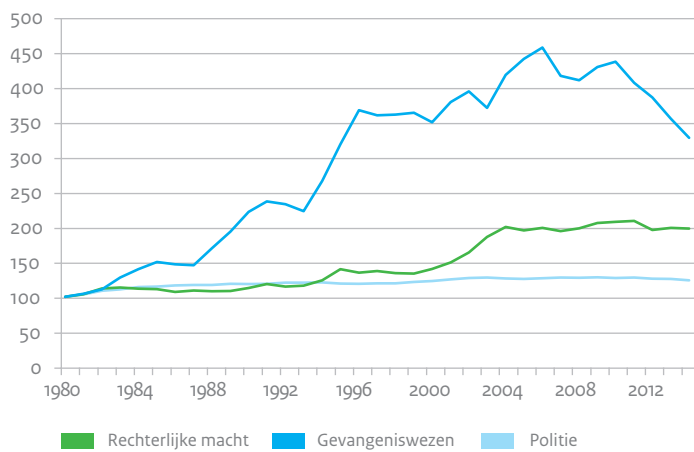
Voor alle V&J-sectoren geldt dat de geschetste kwaliteitstrends door datagebrek maar een beperkt beeld geven van de daadwerkelijke kwaliteitsontwikkelingen. Ook zijn maar enkele van de vele dimensies van kwaliteit in beeld gebracht. Niettemin lijkt de stelling te verdedigen, dat de kwaliteit van veiligheid en justitie hoger is dan in de jaren tachtig. Een verbetering die voor een belangrijk deel te danken is aan de toegenomen aandacht voor de kwaliteitszorg en de bewaking daarvan door inspectiediensten. Als de kwaliteit over de gehele linie inderdaad verbeterd is, stelt dit de geschetste sombere productiviteitsontwikkelingen in een wat positiever licht.

Figuur 1: Kosten veiligheid en justitie



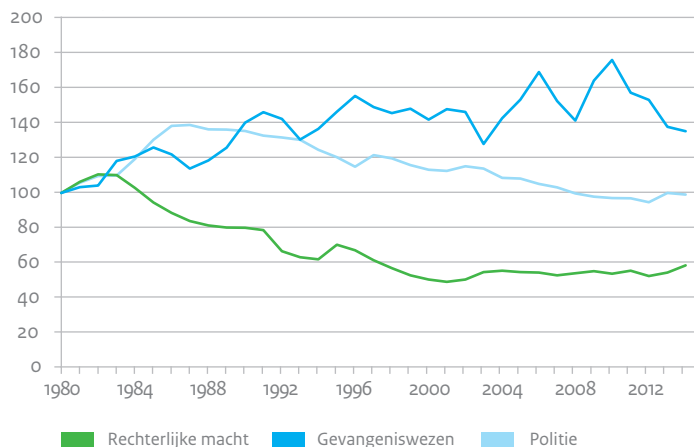
Bron: CBS/DPS

Figuur 2: Productie veiligheid en justitie



Bron: CBS/DPS

Figuur 3: Productiviteit veiligheid en justitie



Bron: CBS/DPS

Tabel 1: Schattingsresultaten sturingseffecten veiligheid en justitie

variabele	effect
Decentrale huisvesting	-0,056***
Schaalvergroting	-0,036**
Groei productie	0,400***

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Beleidseffecten

Om de samenhang tussen beleid en productiviteit scherper in beeld te krijgen worden de effecten van de verschillende beleidsmaatregelen via een integrale analyse gemeten. In deze analyse wordt de productiviteitsontwikkeling voor alle sectoren in verband gebracht met een aantal gehanteerde sturingsinstrumenten en enkele andere productiviteitsdeterminanten. Middels een regressieanalyse wordt het effect van drie beleidsinstrumenten op de productiviteit geschat: decentrale bedrijfsvoering, decentrale huisvesting en schaalvergroting. Daarnaast wordt gekeken naar het effect van de groei van de productie.

Decentrale bedrijfsvoering laat in geen van de gehanteerde specificaties een effect zien. Er zijn echter aanwijzingen dat de rechterlijke macht een uitzondering is. Na de invoering van de decentrale bedrijfsvoering komt hier een einde aan de jarenlange productiviteitsdaling. De voorzichtige conclusie is dat de decentrale bedrijfsvoering geen generiek effect heeft gehad op de productiviteit. De decentrale bedrijfsvoering is uiteindelijk buiten het model gehouden, zie Blank en van Heezik (2017) voor verdere toelichting.

Voor de decentrale huisvesting werd wel een effect gevonden, zij het negatief met een ruime betrouwbaarheidsmarge. De decentralisatie van de huisvesting heeft dus overwegend een negatief effect op de productiviteit. Het is niet uit te sluiten dat de verplichte winkelnering bij de Rijksgebouwendienst (Rgd) het veronderstelde positieve effect teniet doet. De hervorming dat de sectoren huur moeten gaan betalen voor hun huisvesting, heeft mogelijk de prikkel bij de Rgd weggehaald om doelmatig te opereren.

Schaalvergroting blijkt generiek een negatief effect te hebben. Als de instellingen hun schaal met gemiddeld 10 procent zien groeien, dan daalt de productiviteit met gemiddeld 0,4 procent. In een specifieke sector of in een specifieke periode kan de schaalvergroting wel hebben bijgedragen aan een verbetering. De eerste opschalingsoperaties bij politie en rechtspraak kunnen misschien nog voor verbeteringen hebben gezorgd, maar inmiddels is er sprake van 'doorschieten', met alle negatieve gevolgen voor de productiviteit. Er zijn voldoende aanwijzingen in de literatuur te vinden dat dit het geval is. Het gevangeniswezen is hierop waarschijnlijk de uitzondering. De schaalvergroting is hier dan ook niet zo sterk geweest als in de andere sectoren. Verder blijkt uit onderzoek dat schaalvergroting middels fusies bijna altijd gepaard gaat met hoge overgangskosten (Blank, 2015). Dat lijkt ook het geval te zijn bij de politie na de enorme fusieslag in 1994, die zorgde voor een sterke daling van de productiviteit.

De (macro)groei van de productie blijkt net als in veel andere publieke sectoren van grote betekenis te zijn (Blank en Van Heezik, 2015; Blank *et al.*, 2016). Zo leidt een groei van 2 procent van de productie al tot productiviteitsverbetering van 0,8 procent. Dit is het gevolg van een hoge bezettingsgraad bij een groeiende vraag. De inzet van middelen ijlt vertraagd na. Er vinden in de loop van de tijd veel maatschappelijke ontwikkelingen en beleidswijzigingen plaats die de vraag beïnvloeden. Een goed voorbeeld is het gevangeniswezen, waar door wijzigingen in de wettelijke strafmaat of door intensivering van de opsporing de vraag sterk kan fluctueren. Deze vraagbeïnvloeding heeft een sterk effect op de productiviteitsgroei. De sturing van de vraag is uiteraard geen beleidsinstrument om de productiviteit te sturen, maar vindt bijvoorbeeld plaats om de kosten te beheersen of tegemoet te komen aan veranderende maatschappelijke opvattingen. Het effect op de productiviteit is eerder een bijverschijnsel.

Conclusies en implicaties

Het overheidsbeleid lijkt de afgelopen decennia niet te hebben bijgedragen aan een verbetering van de productiviteit van veiligheid en justitie. Bij politie en rechterlijke macht is de productiviteitsontwikkeling overwegend negatief. Ingrepen in de bedrijfsvoering, bekostigingsstructuur of schaal lijken nauwelijks van invloed op de productiviteit en hebben mogelijk soms zelfs een negatieve uitwerking. Bij het gevangeniswezen is er wel sprake van productiviteitsverbetering. Daar zijn dan ook maatregelen genomen die daadwerkelijk bijdragen aan een efficiëntere uitvoering, onder andere door meer mensen op een cel toe te laten. Verder blijkt de aandacht voor de bedrijfsvoering bij de rechterlijke macht sinds de eeuwwisseling wel enig effect te sorteren. De jarenlange daling van de

productiviteit komt dan eindelijk tot stand. Al met al is het beeld van de V&J-sector echter minder rooskleurig dan in andere publieke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs (Blank en Van Heezik, 2015; Blank *et al.*, 2016).

Het is voor de overheid ook niet eenvoudig om instrumenten te vinden die de productiviteit van de politie en rechterlijke macht kunnen verhogen. Het gaat hier om kerntaken van de overheid, die moeilijk of niet zijn uit te besteden en waar vormen van marktprikkels lastig zijn in te voeren. Hierdoor opereren deze sectoren min of meer als monopolies en zijn daardoor inherent ondoelmatigheid en weinig innovatief. Dit geldt het sterkst voor de rechterlijke macht waar de wettelijk verankerde onafhankelijkheid ook haar weerslag heeft op de bedrijfsvoering. Bij de politie ligt dit anders, maar zij is wel vrij eenvoudig in staat de eigen productie te regelen door meer of minder te doen. Pogingen om dit te beïnvloeden, zoals prestatiebekostiging, leveren weinig of perverse effecten op.

Al met al een tamelijk somber perspectief. Er zijn technisch gesproken waarschijnlijk voldoende mogelijkheden om door innovaties de productiviteit bij politie en rechterlijke macht te verbeteren. De prikkel tot innovatief en efficiënt gedrag is bij deze organisaties echter onvoldoende aanwezig. Het heeft dan ook niet veel zin om op organisatieniveau dit soort prikkels kunstmatig in te voeren. De oplossing moet waarschijnlijk eerder worden gezocht in de sfeer van management en personeel, waarbij goede prestaties direct worden beloond en slechte bestraft. Micro-georiënteerd onderzoek zou antwoord kunnen geven op de vraag of flexibele beloningen, eenvoudige ontslagregelingen, tijdelijke benoemingen en dergelijke meer soelaas bieden dan de generieke instrumenten die afgelopen decennia zijn toegepast.

In het kort:

- Productiviteitsontwikkeling bij de politie en de rechterlijke macht is sinds 1980 overwegend negatief.
- Productiviteit van het gevangeniswezen is wel toegenomen.
- Hervormingen zijn nauwelijks van invloed op de ontwikkeling van de productiviteit van veiligheid en justitie.

Literatuur

- Blank, J.L.T. (2015) *Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector* (oratie). Publicatiereeks Overheid en Arbeid No. 41. Den Haag: CAOP.
- Blank, J.L.T. en A.A.S. van Heezik (2017) *Productiviteit van overheidsbeleid, deel III: de Nederlandse veiligheid en justitie, 1980–2014*. Te verschijnen.
- Blank, J.L.T. A.A.S. van Heezik (2015) *Productiviteit van overheidsbeleid, deel I: het Nederlandse onderwijs, 1980–2012*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Blank, J.L.T., A.A.S. van Heezik en T.K. Niaounakis (2016) *Productiviteit van overheidsbeleid, deel II: de Nederlandse zorg, 1980–2013*. Den Haag/Delft: Eburon.
- Brommet, E. (2002) *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie: kroniek van achttien jaar verandering (1983–2001)*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Cachet, L. en R. Prins (2010) Lokaal veiligheidsbeleid in Nederland en België: op zoek naar verschillen. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, 9, 60–72.
- Dumaj, A.C.M., T. Urlings en T.K. Niaounakis (2014) *Productiviteitstrends bij de rechterlijke macht. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling van rechtspraak en Openbaar Ministerie tussen 1965 en 2011*. IPSE Studies Research Reeks. Delft: IPSE Studies.
- Niaounakis, T.K., T. Urlings en A.A.S. van Heezik (2014) *Productiviteitstrends in het gevangeniswezen. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2012*. IPSE Studies Research Reeks. Den Haag/Delft: IPSE Studies.
- Tweede Kamer (1995) *Beheer in het nieuwe politiebestedel: stand van zaken op hoofdlijnen*. Kamerstuk 24(548). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Urlings, T. (2012) *Productiviteitstrends bij de politie. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1955 en 2011*. IPSE Studies Research Reeks. Delft: IPSE Studies.
- Verhagen, J.J.L.M. (2005) *Waar vrijheid ophoudt en weer kan beginnen. 1995 – 2005: tien jaar Dienst Justitiële Inrichtingen*. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen.

16

De kwaliteit van het openbaar bestuur in 36 landen

Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer

Het rapport 'Public sector achievement in 36 countries: a comparative assessment of inputs, outputs and outcomes' uit december 2015 geeft antwoord op de vraag hoe de 28 EU-lidstaten plus Canada, de Verenigde Staten, Japan, Korea, Australië, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en Zwitserland presteren op de verschillende terreinen van de publieke sector over de periode 1995-2012. Het hoofdstuk 'public administration' neemt het openbaar bestuur onder de loep. Wat zijn de belangrijkste bevindingen?

Een vergelijking van moderne verzorgingsstaten laat zowel overeenkomsten als grote verschillen zien in doelen, dekking, diepte en de inrichting van instellingen (Esping-Andersen, 1990; Vrooman, 2009). Vanwege deze verschillen is een vergelijking van de uitkomsten van het werk van de publieke sector, zowel tussen afzonderlijke landen als in de loop van de tijd, bijzonder de moeite waard. Wat heeft een bepaald land bereikt, vergeleken met andere landen? Is het in de afgelopen jaren beter of slechter gaan presteren? Het is belangrijk om deze vragen te beantwoorden, vooral ook vanwege de huidige bezorgdheid over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat nu de vergrijzing een steeds groter beslag legt op sociale voorzieningen als pensioenen, medische zorg en langdurige verzorging. De recente internationale financiële crisis heeft deze bezorgdheid alleen maar vergroot.

Inspanningen, resultaten en uitkomsten staan centraal

In het onderzoek dat dit artikel behandelt, staan de inspanningen, resultaten en uitkomsten van de publieke sector centraal. De publieke sector pleegt een inspanning waarmee resultaten worden bereikt. Meer resultaten zouden dan moeten leiden tot betere uitkomsten. Een voorbeeld uit de onderwijssector: een investering in scholen en leraren is een inspanning in onderwijs. Dankzij deze investering kunnen kinderen naar school gaan (resultaat), waardoor de cognitieve vaardigheden van kinderen verbeteren (uitkomst). Verbeteringen in inspanningen, resultaten en uitkomsten komen niet spontaan tot stand; interventies bedoeld om te verbeteren, moeten worden georganiseerd.

Wat houdt een kwalitatief goede overheid in?

Een kwalitatief goede overheid is gestoeld op het concept van *onpartijdigheid in de uitvoering van het openbaar gezag* (Rothstein en Teorell, 2008: 166). Het ambtelijk apparaat van de overheid dient de wet vrij van angst en gunsten en op een voor iedereen eerlijke en onpartijdige manier toe te passen en uit te voeren.

Zo presteert het openbaar bestuur

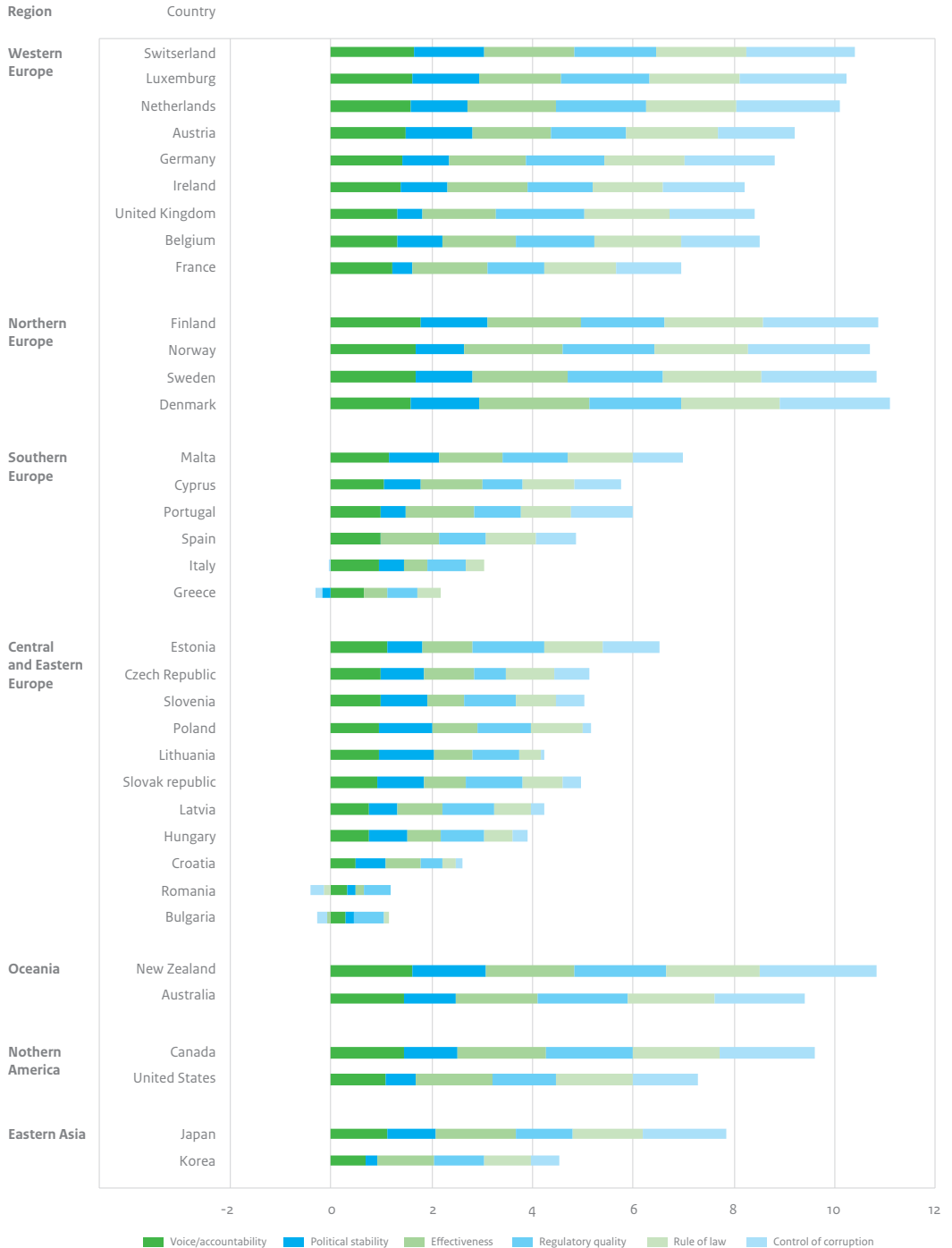
Bevindingen rondom de prestaties van het openbaar bestuur kunnen op tal van manieren worden gepresenteerd. In het onderzoek zijn de uitkomsten van het openbaar bestuur vertaald in een index voor 'goed bestuur' (*good governance*). Gelet op het doel van het onderzoek bood de index voor goed bestuur van de Wereldbank de meest geschikte indicatoren. Deze index bestaat uit de volgende zes onderdelen:

- Stem en verantwoording – Mate waarin burgers hun regering kunnen kiezen en vrijheid ervaren;
- Politieke stabiliteit – Situatie waarin de regering niet op een ongrondwettelijke manier kan worden gedestabiliseerd;
- Effectiviteit overheid – Doelmatig en doeltreffend aanbod van openbare diensten;
- Kwaliteit regelgeving – Vermogen van de overheid om voor het bedrijfsleven bevorderlijke beleidsmaatregelen en regelgeving te formuleren en door te voeren;
- Rechtsstaat – Mate waarin de samenleving onderhevig is aan wettelijke principes;
- Corruptiebeheersing – Tegengaan van gebruik van openbare macht voor persoonlijk gewin.

De 36 landen die in het onderzoek met elkaar vergeleken worden, zijn ingedeeld in zeven geografische gebieden: West-Europa (waartoe Nederland behoort), Noord-Europa, Zuid-Europa, Midden- en Oost-Europa, Oceanië, Noord-Amerika en Oost-Azië. In 2013 behaalde Noord-Europa een bijzonder goede score voor openbaar bestuur, gevolgd door Oceanië, West-Europa, Noord-Amerika, en Oost-Azië. Midden- en Oost-Europa en Zuid-Europa haalden de laagste scores. Van de afzonderlijke landen scoorden Finland, Noorwegen, Nieuw-Zeeland, Zweden en Denemarken het hoogst, en Bulgarije, Roemenië en Griekenland het laagst.

Landen in West-Europa en vooral in Noord-Europa scoren het hoogst op goed openbaar bestuur (Nederland behoort tot de top 3 in West-Europa). Landen in Oceanië en Noord-Amerika alsmede Japan presteren goed. Daarentegen is het openbaar bestuur in Zuid-, Midden- en Oost-Europa van minder goede kwaliteit. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk worden gekenschetst als politiek minder stabiel dan andere Westerse landen. Dit geldt ook voor de Verenigde Staten. Finland heeft zijn score voor openbaar bestuur zien stijgen doordat de kwaliteit van de regelgeving is verbeterd, en Zweden door corruptie uit te bannen; uit deze laatste twee voorbeelden blijkt dat zelfs landen waar het openbaar bestuur op een kwalitatief hoog peil staat nog ruimte hebben voor verbetering.

Figuur 1. Wereldbank, indicatoren voor goed bestuur, 2013



In Zuid-Europa ligt de kwaliteit van het openbaar bestuur niet alleen op een laag peil, maar is deze in het afgelopen decennium ook verder gedaald. De score voor openbaar bestuur in Griekenland, bijvoorbeeld, daalde aanzienlijk in de periode 2005-2010, vooral in de aspecten politieke stabiliteit, corruptiebeheersing, en de kwaliteit van de regelgeving. In Zuid-Europa daalden de naleving van de wet en corruptiebeheersing het sterkst in Italië. Spanje noteerde de grootste daling in politieke stabiliteit, en Portugal in de kwaliteit van de regelgeving. Deze landen hebben in het verleden allemaal een autoritair gezag gekend en vertonen als gevolg daarvan overeenkomsten in hun democratiseringsprocessen. Pogingen om het openbaar bestuur te moderniseren, kunnen worden belemmerd door de uiteenlopende erfenissen uit het verleden die verband houden met de worsteling om dat autoritaire verleden te boven te komen (Galanti, 2011). Nog een andere verklaring voor de matige prestatie van Zuid-Europa bieden wellicht de financiële en economische crises die uitbraken in 2008 en waardoor de ontwikkeling van goed openbaar bestuur in de Zuid-Europese landen verder is belemmerd.

In het algemeen is de kwaliteit van het openbaar bestuur tussen 1996 en 2013 afgenomen in Zuid- en West-Europa (met uitzondering van Malta en Zwitserland) alsook in Noord-Amerika. Daarentegen verbeterden de kwaliteitsscores voor het openbaar bestuur in Midden- en Oost-Europa (met uitzondering van Hongarije en Slovenië), evenals in Oost-Azië. In Noord-Europa en Oceanië bleven de scores stabiel op een hoog niveau. Sinds 1996 hebben Griekenland, Portugal en Italië de sterkste dalingen in de kwaliteit van openbaar bestuur, terwijl Kroatië, Letland en Estland de sterkste stijgingen vertoonden. Ook in Slowakije, Japan en Korea verbeterde de kwaliteit van het openbaar bestuur.

In de uitgebreide rapporten worden de ontwikkelingen ten aanzien van de zes aspecten van goed bestuur in meer detail beschreven, aan de hand van de rangschikking van de landen. Wanneer voor de afzonderlijke landen de prestatie ten aanzien van één specifiek aspect wordt vergeleken met de algehele prestatie, komen er diverse matige resultaten in relatieve zin in beeld. Dit gold voor stem en verantwoording in Finland; politieke stabiliteit in Denemarken, Frankrijk en de Verenigde Staten; effectiviteit van de overheid in Nieuw-Zeeland; en de kwaliteit van de regelgeving in Noorwegen en Slovenië. Dezelfde vergelijking levert ook voorbeelden op van uitstekende prestaties in relatieve zin: de politieke stabiliteit was opmerkelijk in Oostenrijk, Slowakije en Tsjechië, terwijl het Verenigd Koninkrijk goed presteerde op het punt van de kwaliteit van de regelgeving.

Voor alle aspecten waren er landen die hun positie op de ranglijst sterk wisten te verbeteren: Zwitserland en Estland op het punt van stem en verantwoording; Nieuw-Zeeland, Polen, Slowakije, Litouwen en Kroatië op het punt van politieke stabiliteit; Japan en Finland ten aanzien van de effectiviteit van de overheid; Zweden, Finland en Australië in de kwaliteit van de regelgeving; en Estland zowel wat betreft de rechtsspraak als de corruptiebeheersing. Vanwege de verbeteringen die het land bereikte op diverse punten, steeg Estland het sterkst in de overkoepelende ranglijst. In Zuid-Europa bleken de prestaties ten aanzien van de meeste aspecten te zijn verslechterd, behalve in Malta en Cyprus. Ook daalde de score voor het aspect politieke stabiliteit in Denemarken en Ierland, en voor het aspect kwaliteit van de regelgeving in Cyprus, de Verenigde Staten en Slovenië.

Deze factoren verklaren de verschillen in goed bestuur

Waarom verschillen landen zo duidelijk in de kwaliteit van hun openbaar bestuur?

De poging om die verschillen te verklaren, moest beperkt blijven tot een analyse van de jaarlijkse uitkomsten. Dit betekent dat er statistische relaties werden gelegd, maar dat er geen causale verbanden werden bestudeerd. Drie kenmerken bleken bij uitstek interessante en belangrijke factoren te zijn. Samen verklaarden deze drie factoren in 2013 ongeveer negentig procent van de verschillen in goed bestuur tussen landen:

- Professionaliteit (de mate waarin het ambtelijk apparaat ‘professioneel’ is in plaats van ‘verpolitiekt’);
- De persvrijheid (waarbij de pers de controlerende terugkoppelingsmacht vertegenwoordigt);
- Het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking. Een hogere welvaart, afgemeten aan het bbp, is een van de factoren die een beter bestuur mogelijk maken, aangezien welvaart zowel de politieke stabiliteit als een striktere toepassing van de wet bevordert en de corruptie helpt te beperken. De causaliteit werkt hier ook duidelijk de andere kant op: goed openbaar bestuur is goed voor de economie.

Achtergrond van het rapport

In 2004 was Nederland gedurende een half jaar (roulerend) voorzitter van de Europese Unie. Tijdens die periode publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de resultaten van een groot internationaal vergelijkend onderzoek naar de prestaties van de publieke sector in diverse landen (Kuhry, 2004). In 2012 werd een tweede editie hiervan gepubliceerd (Jonker, 2012). Het rapport uit 2015 is de derde editie, en is bedoeld als bijdrage aan het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 2016. Het rapport is deels een actualisering van de voorgaande editie, maar biedt verder een verbreding en verdieping van de analyse. Er zijn meer landen in opgenomen, meer beleidsterreinen zijn diepgaand onderzocht, en er is nadrukkelijker geprobeerd de verschillen tussen landen en in de loop van de tijd te verklaren.

17

Ontwikkel succesvolle teams

Ben Kuipers

Er zijn nogal wat boeken en artikelen over wat managers moeten doen om van hun team een high performance team te maken. Weinig van die literatuur gaat in op waarom teamwerk in essentie nodig is en hoe je met gedrag tot beter teamwerk komt. Daarom gaan we in op de ingrediënten van teamwerk op basis van wetenschappelijk onderzoek en analyseren we het pad dat drie teams in de praktijk hebben afgelegd om tot een wezenlijke verbetering te komen.

Welke organisatie wil nu geen high performance teams hebben? Teams die weten waarvoor ze het doen en waarin de samenwerking onderling en met de buitenwereld optimaal is. Waar proactief nieuwe aanpakken en oplossingen worden ontwikkeld. Teamleden die hun kennis en informatie optimaal uitwisselen en benutten. Teams die daarmee optimale prestaties leveren voor klanten en stakeholders, maar ook voor de teamleden zelf. Zodat zij met passie en plezier vitaal aan het werk kunnen zijn. Wie wil nou geen onderdeel uitmaken van zo'n team of er leiding aan geven?

Dit zou makkelijk als een sprookje kunnen klinken, want hoe vaak lukt dit nou echt? High performance teams; dat is voor 'the happy few'. Teams van topsporters, in extase en waar alle randvoorwaarden en faciliteiten kloppen. En in enkele gevallen in organisaties, maar dan moet je geluk hebben met de teamsamenstelling en de omstandigheden.

Vaak horen we dat soort geluiden in organisaties en vaak gelden ze als excuus. "Jammer, dat gaat ons hier niet lukken", of erger: "We gaan er niet eens aan beginnen". Onderzoek laat echter wat anders zien. In 2014 publiceerden Ben Kuipers en Sandra Groeneveld hun uitkomsten naar aanleiding van een grootschalig onderzoek onder teams in de publieke sector. In 'De kracht van High Performance Teams' bespreken zij wat de ingrediënten zijn van teams die excellente prestaties leveren en dat deze ingrediënten in elk team aanwezig zijn, gekoppeld aan concrete cases. Een van de belangrijkste conclusies van het onderzoek is dat 'doodnormale teams met hele gewone mensen' high performance teams kunnen zijn. Dat vraagt echter inzet, energie en tijd. Om hier meer over te kunnen leren, heeft een aantal organisaties de handen ineen geslagen om teams in een gezamenlijk project in zes maanden tijd de belangrijkste stappen te laten zetten richting 'high performance'.

In dit artikel geven we inzicht in het proces dat een drietal van deze teams heeft doorgemaakt en presenteren we de lessen die dat heeft opgeleverd. Vanuit actieonderzoek analyseerden we de gegevens van de HPT-vragenlijst (Kuipers & Groeneveld, 2014) die voorafgaand en aan het einde van het traject bij de teams werd uitgevoerd en de interventies en effecten op basis van participerende observaties van de groepsdynamische processen tijdens de bijeenkomsten. Aan de hand hiervan concluderen we hoe deze teams zich hebben kunnen ontwikkelen richting high performance teams en wat andere teams hiervan kunnen leren.

Teamwerk is wat je doet

Teamwerk is inmiddels niet meer uit organisaties weg te denken. De behoefte aan samenwerking binnen en tussen organisaties is dagelijks voelbaar aanwezig en die behoefte neemt alleen maar toe. Veel van ons werk vandaag de dag vraagt om een combinatie van

expertises, die je niet langer van één persoon kan verlangen. Daarnaast hebben zowel private als publieke organisaties te maken met een complexiteit in vraagstukken, die vragen om betere verbinding tussen mensen, soms dwars door organisatiegrenzen heen. De roep om beter teamwerk neemt daarom toe en van individuen verlangen we de competentie om goed in teams (soms meerdere tegelijk) te kunnen werken. De aanpakken die gebruikt worden in de praktijk zijn vaak teleurstellend eenzijdig; we sturen individuen op cursus, organiseren teambuilding buiten het werk en praten over herinrichting van organisaties. Uiteraard; met individuele competenties kom je een beetje verder, is het goed af en toe wat met collega's buiten de deur te doen en moeten organisaties teamwerk wel faciliteren. Maar dat wat excellente teams of high performance teams echt onderscheidt van andere teams, is hun gedrag in dagelijkse werkomstandigheden (Kuipers & Groeneveld, 2014).

Het is schrikbarend hoe weinig en oppervlakkig we daar vaak aandacht aan besteden. En als we het doen zijn we meestal geneigd om dat over de band van de inhoud te doen; wat moeten teamleden kunnen, wat is de ideale omvang van een team, wat zijn de verantwoordelijkheden die een team moet hebben, wat is de span of control voor een leidinggevende, wat is de ideale inrichting voor ondersteuning van het team? En ga zo maar door. Daarnaast wordt onze kijk op teams in organisaties vertroebeld door een woordspel rond begrippen en definities. We komen organisaties tegen die praten over ofwel zelforganisatie, dan wel zelfsturing. In andere organisaties zijn teams weer opdrachtgestuurd, resultaatverantwoordelijk of doelgericht en vrijwel altijd wordt beweerd dat het toch echt iets anders is dan dat andere. Met name in de zorgsectoren, bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties is hier nu veel aandacht voor. Vraag daarom eens waarom op die manier in teams wordt samengewerkt. En vraag het liefst nog een paar keer door: waarom? Onze ervaring is dat het er in essentie op neerkomt dat mensen geacht worden beter samen te werken, met elkaar en met de buitenwereld, om de gezamenlijke verantwoordelijkheid op te pakken voor proces en uitkomst en daarin steeds tot verbeteringen komen. De stelling hier is dat het weinig zin heeft om aan de buitenkant ervan te knutselen, maar dat je middenin het gedrag moet staan en ingrijpen.

Dus ook het woordspel over definities verleidt ons vooral weer om over de inhoud – het wat – te praten en de essentie van het waarom van teams en het hoe –gedrag – als bijzaak of volgend te beschouwen. Is dat erg? Het gesprek over allerlei wat-vragen is bijna oneindig, gaat over de hoofden van veel mensen heen, leidt tot demotivatie en scepsis. Niet zelden horen we: “We zijn nog bezig om te bepalen hoe teams eruit moeten zien en daarnaast moet het werk ook nog gewoon gebeuren”. Teamwerk lijkt dan al snel een (vaak parallel) doel op zich. Niets is minder waar. Teamwerk is geen doel, laat staan de oplossing voor onze problemen. Het is een middel om tot betere oplossingen te komen. Door daar pragmatisch naar te kijken kunnen we in gesprek over het waarom van teams, hoe dat zichtbaar wordt in gedrag en vervolgens wat nodig is om ze verder te helpen. “Teaming is a verb”, aldus Amy Edmondson (2012). Teamwerk als werkwoord betekent dus dat het een activiteit is en dynamisch is – in de dagelijkse praktijk. Het wordt bepaald door hoe je het doet en niet door wat er is bedacht.

De noodzaak van teamwerk

Om te begrijpen waarvoor teamwerk nodig is, werken we vanuit de volgende definitie:

“Een team is een duidelijk te herkennen groep mensen die in hun taken en/of doelen van elkaar afhankelijk zijn en zich in samenwerking inzetten voor het bereiken van hun gemeenschappelijke verantwoordelijkheden, waarbij ze hun relaties door en over organisatiegrenzen heen managen.” (Cohen & Bailey, 1997).

Deze definitie helpt om de noodzaak voor teamwerk en het gedrag van teams aan elkaar te koppelen. Feitelijk laat het zien dat er drie afhankelijkheden zijn die vragen om teamwerk (Groeneveld & Kuipers, 2015):

- Taakafhankelijkheid; teamleden hebben elkaar nodig om het werk dat het team geacht wordt te doen, te kunnen uitvoeren. Door de complexiteit van de taak, het combineren van informatie, kennis en of kunde vraagt er om dat teamleden moeten samenwerken.
- Doelafhankelijkheid; teamleden hebben elkaar nodig om de doelstellingen van het team te behalen. Bijvoorbeeld doordat het geheel van de individuele prestaties noodzakelijk is voor de totale prestatie, of vanwege de sociale afhankelijkheden om elkaar te kunnen motiveren en ondersteunen voor het bereiken van doelen.
- Externe afhankelijkheid; teamleden hebben elkaar nodig om met partijen buiten het team te kunnen samenwerken. Teams leveren producten of diensten aan hun omgeving en zijn daardoor afhankelijk van anderen bijv. als afnemers of leveranciers. Teamleden zijn dan o.a. van elkaar afhankelijk voor de afstemming met de buitenwereld, het geven, ontvangen en verwerken van feedback. In een omgeving met complexe stakeholder-relaties, vraagt dat om betere teamsamenwerking om die relaties goed te managen.

Kortom, de aanleiding voor teamwerk is minimaal een van deze afhankelijkheden, maar meestal een combinatie van alle drie. Dat vraagt dus om samenwerking op een aantal terreinen, maar ook om het gezamenlijk oppakken van de verantwoordelijkheden die hierdoor ontstaan. Het teamwerk uit zich daarmee in het gedrag dat teamleden met elkaar laten zien om met die afhankelijkheden en verantwoordelijkheden om te gaan. Doen ze dat succesvol met excellente resultaten als gevolg, dan spreken we van High Performance Teams.

De zes ingrediënten van High Performance Teams

Een grootschalig onderzoek met een combinatie van literatuurstudie, analyses van een landelijk databestand met medewerkerstevredenheidsonderzoeken (InternetSpiegel), vragenlijstonderzoek onder teamleden en leidinggevendenden breed binnen de publieke sector en diepte-interviews met teamleden, leidinggevendenden en stakeholders van High Performance Teams (HPTs), bracht de volgende zes ingrediënten naar voren:



Bron: Kuipers & Groeneveld (2014)

Teambevlogenheid

- De teamleden zijn loyaal en verbonden aan elkaar en zetten zich met passie en energie in voor hun (publieke) taak.

Zelfmanagement

- Het team is zelfstandig en neemt initiatief om tot betere prestaties te komen.

Doelgerichte samenwerking

- Het team formuleert heldere en ambitieuze doelen, waar men zich in nauwe samenwerking voor inzet.

Doelgerichte samenwerking

- Het team gebruikt slimme onderlinge informatie-uitwisseling en kennisbenutting om de teamtaak uit te voeren.

Taakgerichte samenwerking

- Het team onderhoudt actief de relaties met stakeholders om met hun feedback tot betere prestaties te komen.

Stakeholdergerichte samenwerking

- De leidinggevende stelt het team voorop, ondersteunt de samenwerking en stimuleert het werken aan de teamdoelen.

Leiderschap

- De mate waarin het team effectief is (doelen behaald), efficiënt werkt (doelmatig werkt met beschikbare middelen) en legitimiteit heeft (overeenkomstig het maatschappelijk belang werkt).

Traject ‘Werken aan HPT’

In ‘Werken aan HPT’ namen gemeenten met geselecteerde teams deel aan een teamontwikkeltraject dat werd geïnitieerd en gefaciliteerd door ICTU/InternetSpiegel en het A&O Fonds Gemeenten (zie ook www.internetspiegel.nl/hpt/). De teams werkten aan hun eigen ontwikkeling met gebruikmaking van de zes ingrediënten van HPTs en onder begeleiding van vier ervaren teamcoaches van verschillende adviesbureaus (Leeuwendaal, NewGo, Performability en Verbetervermogen).

Voor drie van deze teams hebben we de gemaakte ontwikkeling nader geanalyseerd en werd een voor- en nameting uitgevoerd met de originele HPT-vragenlijst van Kuipers & Groeneveld (2014), onder de teamleden en leidinggevende. Deze teams en hun ontwikkelpad worden hierna besproken.

Deelnemende teams

Luchthaventeam, gemeente Lelystad

Voornaamste doelen: als Luchthaventeam de focus houden op het einddoel, de tussenstappen en de onderliggende doelen, elkaar weten te vinden, te steunen en te versterken en de doelen vooral met veel plezier en trots realiseren.

Managementteam cluster Dienstverlening & Bedrijfsvoering, gemeente Ede

Voornaamste doel: een sterk en goed draaiend team worden, dat elkaar weet te vinden, weet hoe ze tot goede besluiten moeten komen en richting kan bepalen.

Teamcombinatie P&O en Communicatie, gemeente Wierden

Voornaamste doelen van deze teamcombinatie: werken aan positionering. Scheppen van heldere verwachtingen en professionalisering van de adviseursrol: de verbindende gesprekspartner.

Het traject bestond uit een kennismakingsbijeenkomst voor de leidinggevendenden, een viertal teambijeenkomsten van een dagdeel, tussentijdse coaching, observatie van o.a. vergaderingen en overleggen, een bijeenkomst van betrokken leidinggevendenden en teamleiders van andere (niet deelnemende) teams voor uitwisseling van ervaringen en een slotbijeenkomst voor de teamleden van alle teams om opbrengsten en lessen te delen. Voor de analyse van dit traject zijn de uitkomsten van de vragenlijsten (voorafgaand aan en na afloop van het traject), observaties van de verschillende bijeenkomsten en interviews met de leidinggevendenden gebruikt.

Elk team zijn eigen pad

Voor elk team is na de kennismaking met de leidinggevendenden op basis van de eigen vraagstellingen een programma gemaakt voor de eerste bijeenkomst. Op basis van de

uitkomsten daarvan en in overleg met de leidinggevende is vervolgens per team per bijeenkomst bepaald wat het vervolg en het programma moest worden. Daarbij werd uitgegaan van de behoeften van het team, maar werd er ook voor gezorgd dat de verschillende ingrediënten van HPTs passend werden gevoed. Hieronder wordt het verloop van het traject voor elk van de teams kort weergegeven, daarbij gaan we met name in op voor het team belangrijke kritische gebeurtenissen die wezenlijk waren voor de teamontwikkeling. Per team worden vervolgens de scores gepresenteerd op basis van de HPT-vragenlijst die de teamleden en leidinggevendenden voorafgaand en na afloop van het traject hebben ingevuld.

Luchthaventeam

Voor het team is het bijzonder dat vrijwel iedereen bij elkaar is. Als groot projectteam (meer dan 20 teamleden), waarbij sommige teamleden formeel maar een paar uur per week op het project draaien, is het niet gebruikelijk om bij elkaar te zijn. Voor een belangrijk deel staat de bijeenkomst daarom in het teken van onderling kennis maken en verkennen van de aanwezige *teambevlogenheid*. De tweede bijeenkomst was de teleurstelling onder de aanwezigen dan ook groot toen de opkomst erg klein bleek. Er ontstond al gauw ruimte voor een goed gesprek, na de eerste ‘rouwverwerking’. De *doelgerichte samenwerking* kan worden verbeterd door met elkaar beter voor ogen te hebben wat het hogere doel is. De aanwezigen bepalen met elkaar dat het hogere doel, meer is dan het aanleggen van een ‘strook asfalt’. De nieuwe luchthaven is immers een belangrijke economische motor voor de regio. Dat met elkaar voor ogen hebben en elkaar op dat doel opzoeken en motiveren zorgt voor een betere gezamenlijke inzet. Het lukt dan ook om bij de daarop volgende bijeenkomsten weer meer deelnemers te verzamelen, mede dankzij het *leiderschap* van de projectleider. Na dit kortstondig dieptepunt, pakt het team in de bijeenkomsten daarop de taakgerichte samenwerking aan, door te ondervinden met elkaar ‘wie wanneer en waarvoor’ nodig heeft. De teamontwikkellijn gaat weer omhoog en in de laatste bijeenkomst wordt de verdere verdieping gemaakt en wordt de *samenwerking met de stakeholders* uitgewerkt door de plaatsbepaling in en met de buitenwereld.

De scores van de HPT-vragenlijst laten zien dat het team het lukt om alle ingrediënten en de teamprestaties te verbeteren tijdens dit traject. Met name de doelgerichte en taakgerichte samenwerking en het leiderschap verbeteren flink. Op drie van de onderdelen scoort het team als HPT (afgezet tegen de benchmark).

HPT-scores 1-5	Voor traject	Na traject
Doelgerichte samenwerking	3,5	3,9
Taakgerichte samenwerking	3,2	3,9
Stakeholdergerichte samenwerking	3,5	3,7
Zelfmanagement	3,7	3,8
Teambevlogenheid	3,4	3,6
Leiderschap	3,3	3,7
Teamprestaties	3,7	3,9

Gekleurde scores geven aan of op dit onderdeel het team als HPT scoort t.o.v. de benchmark uit Kuipers & Groeneveld (2014)

Managementteam Dienstverlening en Bedrijfsvoering

De eerste bijeenkomst staat nog vooral in het teken van plaats bepalen met elkaar. Ondanks dat het team vrij nieuw is, is er een aantal patronen al goed zichtbaar tijdens de gesprekken en oefeningen. Zo is er de neiging om voor de eigen afdelingen te gaan praten, in plaats van voor een gedeeld MT-belang. Het team krijgt daarvoor een spiegel voorgehouden en er ontstaat enige confrontatie, al komt men er deze sessie nog niet echt toe om elkaar aan te spreken en blijft de samenwerking wat politiek. Wel introduceren de teamleden 'Sara' als metafoor voor de klant. Daarmee leggen zij de basis voor het ontwikkelen van de *doelgerichte samenwerking*. Er worden wat opdrachten geformuleerd met het team om de aanwezige patronen te gaan doorbreken (zoals een wisselend voorzitterschap voor overleggen). De tweede bijeenkomst komen *leiderschap* en *doelgerichte samenwerking* volop onder de aandacht en het team laat een sterke ontwikkellijn zien. Wat maakt dat wij een team zijn, waar zijn wij van en wat zijn onze ambities, worden leidende vragen. 'Sara' blijft een rode lijn vormen tijdens de bijeenkomsten en helpt om het gemeenschappelijke hogere doel steeds meer geïnternaliseerd te krijgen. In de daaropvolgende bijeenkomsten krijgt onder andere de *taakgerichte samenwerking* vorm door het concreet oppakken van aandachtspunten in het team.

De scores van de HPT-vragenlijst laten ontwikkeling zien voor alle ingrediënten, inclusief de teamprestaties. Op het gebied van zelfmanagement wordt de grootste ontwikkeling gemaakt en scoort men als HPT (afgezet tegen de benchmark). Het team laat daarmee zien beter tot gezamenlijke besluiten te komen en de verantwoordelijkheid op te pakken.

HPT-scores 1-5	Voor traject	Na traject
Doelgerichte samenwerking	3,2	3,4
Taakgerichte samenwerking	3,0	3,3
Stakeholdergerichte samenwerking	3,5	3,6
Zelfmanagement	3,3	3,9
Teambevlogenheid	3,3	3,6
Leiderschap	3,8	3,9
Teamprestaties	3,5	3,8

Gekleurde scores geven aan of op dit onderdeel het team als HPT scoort t.o.v. de benchmark uit Kuipers & Groeneveld (2014)

Teamcombinatie P&O en Communicatie

In formele zin gaat het hier om twee aparte teams met een relatief kleine omvang. Door eenzelfde positie in de organisatie, inhoudelijke verbindingen en een gelijksoortige vraag (hoe jezelf als staf goed in de organisatie positioneert), blijkt de samenwerking in het traject al snel vanzelfsprekend te zijn. De eerste bijeenkomst laat direct een steile ontwikkellijn zien. Vanaf het eerst ogenblik is het gesprek zeer openhartig, als elke deelnemer gevraagd wordt een specifieke teamervaring te delen. Vanuit een gevoed onderling vertrouwen komt het team snel tot het ervaren van een hoger gemeenschappelijk doel; binnen de organisatie wil men 'gesprekspartner in verbinding' zijn. Er worden belangrijke stappen in *doelgerichte samenwerking* gezet. De tweede bijeenkomst begint met hoge verwachtingen en daar zit de valkuil. Er ontstaat een groepsgesprek dat niet lekker loopt en waarin er niet goed naar

elkaar geluisterd lijkt te worden. De groep wordt geconfronteerd met haar eigen doelstelling; wat laten ze nu feitelijk zien als ‘verbindend gesprekspartner’? Onder andere deze interventie helpt bij het verder vertalen en operationaliseren van het hogere doel, waarbij de eigenheid van iedereen in het team en de *teambevolegenheid* aan de oppervlakte komen. Al tijdens deze bijeenkomst wordt de positieve ontwikkellijn weer opgepakt. In de bijeenkomsten daarna worden o.a. de interne *stakeholders* nauw betrokken en wordt er in termen van *taakgerichte samenwerking* en beter *zelfmanagement* operationeel aan verbeteringen gewerkt van de interne positie en het hogere doel verder concreet ingevuld.

De HPT-vragenlijst wordt door de teams apart ingevuld, om het start- en eindpunt goed zichtbaar te maken. Wat opvalt is dat ook hier de teams op alle onderdelen verbetering laten zien. Voor zowel het team P&O als het team Communicatie ontwikkelt met name de doelgerichte samenwerking en teambevolegenheid, maar ook de stakeholdergerichte samenwerking verbetert zichtbaar. Beide teams slagen er in om voor de meeste ingrediënten als HPT te scoren (afgezet tegen de benchmark).

HPT-scores 1-5	Team P&O		Team Communicatie	
	Voor traject	Na traject	Voor traject	Na traject
Doelgerichte samenwerking	3,9	4,4	3,5	4,4
Taakgerichte samenwerking	3,8	4,1	3,6	3,9
Stakeholdergerichte samenwerking	3,5	3,9	3,1	3,8
Zelfmanagement	4,0	4,1	3,8	4,0
Teambevolegenheid	3,6	4,3	2,8	3,8
Leiderschap	2,3	2,9	2,9	3,0
Teamprestaties	3,5	4,0	3,6	3,7

Gekleurde scores geven aan of op dit onderdeel het team als HPT scoort t.o.v. de benchmark uit Kuipers & Groeneveld (2014)

De opbrengsten

Samen met alle deelnemende teams aan het traject ‘Werken aan HPT’ zijn tijdens de plenaire slotbijeenkomst ervaringen en lessen uitgewisseld. De evaluatie met de teams en de analyse van hun ontwikkeling maken vijf opbrengsten zichtbaar. Ten eerste geven de teams aan hun teamdoel helderder te hebben, daar gezamenlijk meer gevoel bij te hebben en vanuit doelgerichte samenwerking meer vanuit het doel te handelen. Ten tweede hebben teamleden beter inzicht in elkaars kennis en kunde en wordt deze beter benut in taakgerichte samenwerking. Ten derde hebben de teams door het traject handvatten ontwikkeld om zelf verder te kunnen werken aan hun teamontwikkeling, en hun zelfmanagement is vergroot. Ten vierde heeft het leren met andere teams in het traject de leerervaring sterker gemaakt. Door in het traject samen te werken met de eigen directe stakeholders en bij hen te toetsen hoe doelstellingen van het team merkbaar werden, zijn het stakeholdergericht en doelgericht samenwerken verder verbeterd. Ten slotte bleek er een essentiële rol voor de leidinggevende weggelegd in de teamontwikkeling. Soms stond de wijze van leiderschap ter

discussie, maar altijd werd er ruimte gemaakt voor reflectie en een open gesprek. De uitwisseling van ervaringen tussen leidinggevendenden hielp hen bewuster te zijn over hun eigen handelen en hun rol te pakken. Het actief betrekken van de leidinggevende in de te maken stappen en de inrichting van het traject hielp de teams sneller stappen te zetten richting high performance.

Succesvol ontwikkelen van teams

Het intensief doorlopen van het teamontwikkeltraject, het op de voet volgen van de teams en hen uitdagen om ervaringen en lessen te delen met anderen, heeft beter inzicht opgeleverd in doeltreffende aanpakken voor teamontwikkeling. In de gebruikte aanpak stond - mede ingegeven door de zes ingrediënten voor HPTs - het gedrag in teams centraal. Daardoor werd duidelijk dat de teams in hun ontwikkeling vanuit hun eigen verhaal aan de slag moesten gaan. Met name de kennismaking en voorgesprekken met de leidinggevende en de eerste sessie met elk team kon gebruikt worden om de plaatsbepaling en de ambities van het team te verkennen, maar ook om al doende aanwezige gedragspatronen inzichtelijk en bespreekbaar te maken. De teams werden en voelden zich serieus genomen, omdat niet de methode, maar hun ontwikkeling centraal stond. Vervolgens werd het hogere doel bij alle teams als kapstok opgepakt om te verbinden met de te maken ontwikkeling. Dit maakte niet alleen duidelijk waar men heenging en wat er nog te gebeuren stond, maar vooral waarom teamwerk nodig is vanuit afhankelijkheden en de rol van ieders gedrag. In elk van de teams kwam op enig moment en in enige vorm dan ook de ik-vraag aan bod: "Ben ik van dit team?" De eigen rol en bijdrage, de bevologenheid en de verbinding aan het doel en met de anderen speelden daarin een belangrijke rol. Het hielp teamleden om te zien wat het in doen en laten van hen vergde.

Vervolgens staat het eigen verhaal van het team centraal in het totale ontwikkelproces. In elk team bleken er wel ergens belemmerende patronen op te duiken en vaak openbaarden die zich door kritische momenten en gebeurtenissen. Op die momenten was het cruciaal om daar tijd en aandacht aan te besteden, bijvoorbeeld door op dat moment het programma voor die bijeenkomst opzij te schuiven. Door vervolgens de zichtbaar wordende patronen af te pellen en in het licht van het geformuleerde hogere doel te plaatsen, werden ongemakkelijke momenten beter bespreekbaar en ontwikkelden teamleden aanknopingspunten om doeltreffendere gedragingen te ontwikkelen. Het bleek van belang dat er speelruimte is op dergelijke momenten, zowel procesmatig als op relationeel vlak. Met name de leidinggevendenden speelden een grote rol in het (moreel) ondersteunen en actief deelnemen aan het bespreekbaar maken en bespreken van die patronen en kritische momenten. Hun gedrag stimuleerde teamleden daar ook aan deel te nemen. Door deze werkwijze werd het ritme tijdens het traject waar nodig aangepast en werd tegelijkertijd geholpen om vervolgens weer in het ritme te komen. Na het oppakken van de kritische momenten, zagen we de teams telkens weer een sprong maken in hun ontwikkellijn.

Teamwerk als werkwoord. We noemden het al eerder. Het gaat om wat je met elkaar doet en daarin staat het gedrag van ieder afzonderlijk en van het geheel centraal. De ontwikkeling van teamwerk is dus, net als teamwerk zelf, een dynamisch proces. Aan de hand van de zes ingrediënten van HPTs kan het team al doende reflecteren op de eigen ontwikkeling en met hulp van buiten gaandeweg instrumenten en aanpakken ontwikkelen om zelf verder te kunnen en een high performance team te zijn.

Noot: De auteur dankt de collega-teamcoaches, InternetSpiegel en de deelnemers aan het traject 'Werken aan HPT' voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit artikel.

Literatuur

Cohen, S. G., & Bailey, D. E. (1997). What makes teams work: Group effectiveness research from the shop floor to the executive suite. *Journal of management*, 23(3), 239-290.

Edmondson, A. C. (2012). Teamwork on the fly. *Harvard Business Review*, 90(4), 72-80.

Groeneveld, S., & Kuipers, B. S. (2014, January). Teamwork in the public cage: Antecedents of self-management of teams in public organizations. In *Academy of Management Proceedings* (Vol. 2014, No. 1, p. 12064). Academy of Management.

Kuipers, B. S., & Groeneveld, S. M. (2014). *De kracht van high performance teams: zes ingrediënten voor excellent presteren in de publieke sector*. Mediawerf.

18

Een agenda voor toekomstig integriteitsbeleid op de thema's informatisering en horizontalisering

Opgesteld door het Interdepartementaal Platform
IntegriteitsManagement Rijk (IPIM)

Symone Peters-Van Rijn

1 Inleiding

In dit artikel laat ik u graag kennismaken met het Leeratelier van het Interdepartementaal Platform IntegriteitManagement Rijk (hierna: IPIM), een samenwerkingsverband waarin op lerende en innoverende wijze nieuw integriteitsbeleid wordt vormgegeven. Het Leeratelier spitst zich inhoudelijk toe op twee belangrijke thema's: 'informatisering' en 'horizontalisering'. Met 'informatisering' doelen we op de snelle en alom aanwezige ontwikkeling naar een digitale informatiesamenleving en wat dat betekent voor overheid en ambtenaar. Met 'horizontalisering' wordt bedoeld op de ontwikkeling naar een meer horizontale relatie tussen overheid/ambtenaar en maatschappij/burger door onder meer het toenemende belang van netwerken, cocreatie en corealisatie.

In 2014 is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de meest urgente integriteitsrisico's in het openbaar bestuur, zoals die naar voren komen uit ontwikkelingen en trends van de afgelopen jaren. De beide thema's komen – naast andere thema's - prominent in het onderzoeksrapport 'Integriteit in ontwikkeling' aan de orde en zijn nog onverminderd actueel.¹ Het rapport is een belangrijke bron voor het Leeratelier. Met betrekking tot het thema informatisering is dit voorjaar het rapport 'Maak Waar!' tot stand gekomen. In november 2016 verzocht het kabinet de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid te adviseren over het verbeteren van het functioneren van de digitale overheid en over een toekomstige beleidsagenda voor de informatiesamenleving. Het resultaat in de vorm van het genoemde rapport 'Maak Waar!' heeft veel raakvlakken met integriteit en fungeert eveneens als belangrijke bron en bouwsteen voor het Leeratelier.² Voorts valt te wijzen op de recente brief van de secretarissen-generaal aan de informateur van het nieuw te vormen kabinet waarin onder andere ook de beide thema's zijn aangekaart.³ Reden genoeg om stil te staan bij de vraag wat deze thema's betekenen voor toekomstig integriteitsbeleid. Voordat ik verder inga op het Leeratelier en de gekozen thema's, volgt eerst een korte reflectie op wat we in het Leeratelier verstaan onder integriteit en integriteitsbeleid.

Nederland is een democratische rechtsstaat en wordt bestuurd binnen de wettelijke kaders en volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Beleids- en besluitvorming moeten op integere wijze plaatsvinden. Dat betekent niet alleen iets voor burgers, maar is bovenal een opdracht aan politieke bestuurders en aan de medewerkers die voor de overheid werken. Maar wat houdt die opdracht in? Wat verstaan we eigenlijk onder integriteit?

¹ Bron: 'Integriteit in ontwikkeling', implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur, Andersson Elffers Felix (AEF), 26 september 2014.

² De studiegroep heeft medio 2017 het rapport 'Maak Waar!' opgeleverd (zie bijlage 2 voor de taakopdracht).

³ Bron: Brief van 28 maart 2017 van de secretarissen-generaal aan de informateur.

Je kunt op verschillende manieren naar integriteit kijken. Binnen het Leeratelier wordt aangesloten bij een in de bestuurskunde veel gebruikte benadering: **integriteit als overeenstemming met geldende morele waarden, normen en (spel)regels**.⁴ Het gaat dan om hoe het volgens de publieke opinie 'hoort' in het sociale verkeer. Daarbij speelt bestaande regelgeving een rol, maar ook de opvattingen vanuit de bevolking, de professie en gezaghebbende instanties.⁵ Burgers moeten op de overheid kunnen vertrouwen. Burgers zijn in veel opzichten afhankelijk van de overheid. Bovendien kunnen overheidsbesluiten diep ingrijpen in het leven van burgers. Daarom moet de overheid integer zijn. Dat wil zeggen dat de overheid in haar functioneren eerlijk en betrouwbaar is, de burgers correct behandelt en respectvol bejegt. Bovendien moet de overheid zichzelf ten voorbeeld stellen: als je wilt dat burgers zich fatsoenlijk gedragen, zul je dat als overheid ook moeten doen.⁶ Een integere overheid handelt daarom in overeenstemming met de geldende (morele) waarden, normen en (spel)regels. Zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, rechtmatigheid. Zij verspilt geen belastinggeld, denkt niet alleen 'op de korte termijn' en zij wordt democratisch gestuurd. De precieze uitwerking van integriteit is afhankelijk van de publieke taak in kwestie. Daarbij is integriteit geen statisch begrip, maar nauw verbonden met de context waarin het begrip wordt gebruikt. En die context is evenmin statisch.

We spreken van een *integere overheid* of *integere overheidsorganisatie*. Het gaat hier om een essentiële eigenschap die primair betekenis moet krijgen op organisatieniveau. Maar integriteit van overheidsorganisaties kan alleen maar concreet tot uiting komen in het gedrag van de mensen die voor die overheidsorganisatie werken. Integriteit is een kernkwali-teit van publiek leiderschap en van ambtelijk vakmanschap.

Daarom zijn kaders gesteld voor goed bestuur en voor goed ambtenaarschap en is een actief integriteitsbeleid noodzakelijk. Beleid dat integriteit prominent op de agenda zet en houdt en dat ervoor zorgt dat integriteit doordringt tot in de haarvaten van onze organisatie en geïnternaliseerd wordt in onze dagelijkse werkprocessen. Het is een cliché, maar daarom niet minder waar: aan integriteitsbeleid moet je, net als aan een relatie, voortdurend blijven werken. Je moet het koesteren en onderhouden. En je moet het blijven ontwikkelen.

2 Het Leeratelier

Het IPIM is een adviesorgaan van het management binnen het Rijk waarin alle ministeries zijn vertegenwoordigd. Binnen het IPIM wordt het integriteitsbeleid van de werkgever Rijk interdepartementaal afgestemd. Het IPIM stelt zich daarbij proactief op en wil aansluiten op actuele ontwikkelingen. Het heeft in dat kader twee thema's geselecteerd die binnen het integriteitsbeleid op korte termijn worden uitgewerkt in de vorm van een zogenaamd 'Leeratelier', een samenwerkingsverband waarin leren en innoveren centraal staan.

⁴ AEF gebruikt in het rapport 'Integriteit in ontwikkeling' dezelfde definitie.

⁵ Bron: startnotitie van prof. Zeger van der Wal, die zich hierbij heeft gebaseerd op Leo Huberts (2012, 2014, 2015).

⁶ Bron: Gedragscode Integriteit Rijk.

De gekozen thema's : informatisering en horizontalisering

Het IPIM heeft gekozen voor twee thema's, die wij hebben aangeduid met de termen 'informatisering' en 'horizontalisering'. Beide thema's hebben grote invloed op de context waarin ambtenaren werken en brengen kwetsbaarheden voor hen mee. Het IPIM is zich ervan bewust dat, naast de gekozen thema's, nog vele andere maatschappelijke ontwikkelingen en beleidstrends invloed hebben op het openbaar bestuur en de context waarin ambtenaren werken. Zoals in het rapport 'Integriteit in ontwikkeling' van Andersson Elffers Felix wordt opgemerkt hebben al die ontwikkelingen en trends *in onderling samenspel* een effect op de integriteit van het openbaar bestuur (het rapport benoemt vijf maatschappelijke ontwikkelingen en vijf beleidstrends en komt in onderlinge relatie tot een opsomming van vijftien integriteitsrisico's voor het openbaar bestuur). Een effect dat complex, meerledig en multi-interpretabel wordt genoemd. Voorts wijst het rapport er terecht op dat beter gesproken kan worden van 'kwetsbaarheden' dan van 'risico's' omdat wordt gewezen op *mogelijke* gevolgen voor het openbaar bestuur die zich niet per se hoeven te manifesteren. Binnen het Leeratelier, en in dit artikel, wordt niettemin gesproken over integriteitsrisico's. Het IPIM heeft zich, zonder te willen simplificeren, beperkt tot de thema's informatisering en horizontalisering en richt zich daarbij specifiek op de betekenis voor integriteitsbeleid binnen een ambtelijke context:

1. Informatisering

De integriteitsrisico's van de ontwikkeling naar een digitale informatiesamenleving voor de organisatie en voor de ambtenaar; risico's onder meer bij het omgaan met big data, met aspecten als gegevensbescherming en beveiliging.

2. Horizontalisering

De relatie overheid, ambtenaar en burger; de betekenis voor integriteit van het toenemende belang van netwerken, cocreatie en corealisatie.

Vragen die bij de thema's kunnen worden gesteld, zijn:

- Leiden genoemde ontwikkelingen tot meer integriteitsrisico's, ontstaan er andere/nieuwe integriteitsrisico's of is sprake van een accentverschuiving en betreft het eigenlijk dezelfde risico's maar in een ander perspectief?
- Welk gewenst gedrag van ambtenaren past bij de ontwikkelingen? Zijn er al 'best practices'? Worden er knellende (spel)regels ervaren? Raakt het specifieke functies in het bijzonder?
- Voldoen de huidige kaders en codes of zijn deze juist te beperkend c.q. behoeven die actualisering?
- Op welke wijze kan de integriteitcoördinator de ambtenaren ondersteunen in hun werk in de context van deze twee thema's?

In het Leeratelier worden de thema's geplaatst in de bredere context van ambtelijk vakmanschap en publiek leiderschap⁷⁷ en verbonden met andere relevante actuele thema's.

⁷⁷ Bron: 'Visie op publiek leiderschap' van de Algemene BestuursDienst.

Denk daarbij aan de behoefte aan meer maatwerk in de dienstverlening van de overheid en de noodzaak van meer openheid en verantwoording vanuit de overheid naar de burger toe⁸. Aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid neemt hierin een belangrijke plaats in.⁹

Aanpak, doel en deelnemers

In het Leeratelier wordt samengewerkt met collega-werkgevers en experts. Via een gezamenlijke brede en open verkenning van de thema's wordt kennis vergaard en uitgewisseld, waarbij zowel theoretische als praktische input wordt gedeeld. Vervolgens worden relevante subthema's geselecteerd en vraagstukken geformuleerd voor toekomstig integriteitsbeleid. Voor de werkgever Rijk is het doel van het Leeratelier om een gedeeld beeld te krijgen van de integriteitsrisico's die hier aan de orde zijn en gezamenlijk te verkennen welk repertoire van interventies en instrumentarium daarbij past om de ambtenaren te ondersteunen. De collega-werkgevers kunnen vanzelfsprekend hun eigen doelstellingen aan het Leeratelier koppelen en verwezenlijken. Daarbij kunnen de werkgevers elkaar benutten en versterken. Aan het Leeratelier nemen behalve de werkgever Rijk op dit moment als collega-werkgever deel: De Nederlandsche Bank, Provincie Noord-Holland, de vier grote gemeenten, Hoogheemraadschap van Rijnland, sector Politie, UWV en een vertegenwoordiging van de zelfstandige bestuursorganen. Als experts zijn betrokken: relevante collega's binnen het Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Integraal Beveiligingsberaad Rijk, afdeling Kennis en Preventie van het Huis voor Klokkeluiders, Nationale ombudsman en mensen vanuit de wetenschap. Ook de medezeggenschap van de werkgever Rijk is aangesloten¹⁰. De exacte samenstelling van het Leeratelier kan variëren naar behoefte. Op deze wijze wordt de denkkraft gebundeld en tegelijkertijd een relevant netwerk gevormd, waarbij de partners samen optrekken en van elkaar kunnen leren.

In het voorjaar van 2017 is een aanvang gemaakt met de voorbereidingen van een gezamenlijke startbijeenkomst op 29 juni 2017, waarbij een eerste brede oriëntatie op beide thema's heeft plaatsgevonden. Inbreng hiervoor werd geleverd door prof. Dr. Gerrit-Jan Zwenne voor het thema 'informatisering' en door prof. Dr. Zeger van der Wal voor het thema 'horizontalisering' en door medewerkers die bereid zijn gevonden hun aansprekende praktijkvoorbeelden met ons te delen. Het beoogde resultaat van de startbijeenkomst was om te komen tot een selectie van relevante subthema's voor beleidsontwikkeling. Dit heeft de – misschien wat pretentieuze, maar in elk geval ambitieuze - vorm gekregen van een 'agenda voor toekomstig integriteitsbeleid' op beide thema's. De agenda is de basis voor een vervolgplan voor verdieping en uitwerking in het najaar van 2017.

De eerste verkenning op de startbijeenkomst heeft een rijke oogst opgeleverd. Wel bleek het lastig om te blijven focussen op integriteit. In alles zit wel een aspect van integriteit, maar als alles integriteit wordt, verliest het begrip zijn betekenis.¹¹ Aan de ene kant willen we het

⁸ Programma Modernisering Openbaarmaking Overheidsinformatie (MOOI), opgestart door BZK in 2017.

⁹ Bron: Brief van 28 maart 2017 van de secretarissen-generaal aan de informateur.

¹⁰ Door middel van een vertegenwoordiging van de Groepsondernemingsraad Rijk (GOR Rijk).

¹¹ Door Leo Huberts aangeduid met de term 'Integritisme'.

begrip integriteit en het integriteitsbeleid dus niet teveel oprekken, aan de andere kant is er het besef dat integriteitsbeleid zodanig verweven is met het totale functioneren van de overheid, dat het nooit op zichzelf staat en niet te isoleren is. Als gevolg van deze verkenning blijkt er dan ook behoefte te zijn aan een afbakening van het integriteitsbeleid in relatie tot andere beleidsterreinen en tot de bedrijfsvoering en is er behoefte aan reflectie op de rol en positie van de integriteitscoördinator in het geheel. De verwevenheid van integriteit met bredere thema's als informatiebeleid, informatiebeveiliging, diversiteit en inclusiviteit, interactieve beleidsvorming, leiderschap en ambtelijk vakmanschap maakt het noodzakelijk om die verbanden te onderkennen en tegelijkertijd te blijven focussen op de eigen rol als integriteitsprofessionals. Daarbij wordt nadrukkelijk de samenwerking gezocht met professionals van andere disciplines.

3 De agenda

De startbijeenkomst leverde bij elk thema interessante invalshoeken op om nader te verkennen, hieronder per thema geformuleerd als subthema's met daaraan verbonden vragen en aandachtspunten (tabel 1 en 2).¹²

Beide hoofdthema's leveren – letterlijk - meer dan genoeg aanknopingspunten voor de ontwikkeling van integriteitsbeleid. In het vervolgtraject van het Leeratelier zullen wij hierop gaan verdiepen en noodzakelijkerwijs ook nader selecteren en prioriteren.

Tabel 1: Uitwerking van het thema informatisering

Thema informatisering:

De betekenis van de ontwikkeling naar een digitale informatiesamenleving voor de integriteit van organisatie en ambtenaar en voor het integriteitsbeleid. Hierbij zijn de volgende subthema's benoemd:

Beschikbaarheid en bereikbaarheid: Welke integriteitsaspecten spelen een rol bij de digitale beschikbaarheid van relevante overheidinformatie en bij het bevorderen van de mogelijkheden tot digitale communicatie met de overheid?

- Hoe 'integer' is het dat degene die de informatie 'produceert' (de overheid) ook 'selecteert' welke informatie beschikbaar wordt gesteld?
- Aanspraken op essentiële digitale identificatiemiddelen, zoals DigiD, zijn op te vatten als een burgerrecht, vergelijkbaar met het kiesrecht. Zij zouden niet zomaar 'afgepakt' of ingetrokken mogen worden.
- De overheid verkeert in een monopoliepositie ten opzichte van de burger: er is voor de burger geen opt-out.

¹² Bron: startnotitie prof. dr. Gerrit-Jan Zwenne.

- Het risico van uitsluiting: een substantieel deel van de burgers ‘valt buiten de boot’ bij digitaal communiceren met de overheid.
- Het belang van ‘de menselijke factor’, ofwel het risico van ‘dehumanisering’ als gevolg van het digitale systeem/formulierdwang. Denk hierbij onder meer aan de zgn. ‘paarse krokodil’ en aan ‘computer says no’.

Informatieveiligheid en identiteitsinfrastructuur: Hoe kan integriteit bijdragen aan het waarborgen van informatieveiligheid en het realiseren van een betrouwbare identiteitsinfrastructuur?

- De overheid is voor kennis van IT afhankelijk van derden en zal dit voorlopig ook blijven. Deze afhankelijkheid leidt qua verantwoordelijkheid tot een hellend vlak tussen overheden en ICT-leveranciers. Kan integriteitsbeleid hier een rol vervullen en zo ja, welke?
- Hoe kun je, vanuit integriteit aangevlogen, de informatieveiligheid binnen/in de organisatie borgen? We hebben het dan niet over de harde kant van informatiebeveiliging, maar over de gedragskant. Denk hierbij ook aan toegang tot vertrouwelijke data in relatie tot tijd en plaats-onafhankelijk werken, thuiswerken en met externen werken.
- De informatisering is nog te ver van de dagelijkse praktijk van de integriteitscoördinator. De realiteit is dat de informatisering met zich meebrengt dat de impact van schendingen van de informatieveiligheid verandert (op één USB stick past meer informatie dan er in twee grote koffers past).
- Het risico/gevaar van datalekken.

Overheidsgegevensgebruik: Hoe kan integriteitsbeleid bijdragen aan het verbeteren van het gebruik van digitale gegevens/big data binnen en door de overheid?

- Oneigenlijk gebruik van data. Het uitgangspunt van doelbinding staat steeds meer onder druk. Hoe ga je om met ‘ander’ gebruik van data, dus buiten doelbinding om? ‘Ander’ gebruik van data moet proportioneel zijn, maar hoe weeg je een en ander af?
- Datamining. Het gebruik van data ‘om te zien wat er uitkomt’ is niet integer. De slogan ‘niet omdat het moet, maar omdat het kan’ zal vanuit het oogpunt van integriteit zeer kritisch benaderd moeten worden. Het gebruik van datamining als instrument moet duidelijk begrensd worden.
- Hetzelfde geldt voor profilering. Hieraan kleven zeker integriteitsvragen. Kan vanuit integriteitsbeleid ook actief worden meegedacht over de eventuele inzet van het instrument profilering? Een voorwaarde zou in ieder geval moeten zijn dat profilering zonder menselijke weging nooit kan leiden tot een beslissing in een (bijv. asiel)procedure.
- Correcte omgang met data. Kan de integriteitscoördinator hier een verbindende rol spelen in de richting van ambtenaren die veel met data werken? Zijn dit kwetsbare functies?
- Privacyaspecten. De Wet bescherming persoonsgegevens en straks per 1 mei 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Kan de integriteitscoördinator hier een verbindende rol spelen, met name in de richting van ambtenaren die daar intensief mee te maken hebben? Is hier sprake van kwetsbare functies?

Tabel 2: Uitwerking van het thema horizontalisering

Thema horizontalisering:

Centraal in dit thema staat de vraag wat de veranderende relatie tussen overheid, ambtenaar en burger in een steeds horizontaler opererende voorwaardenscheppende staat betekent voor integriteit en integriteitsbeleid. Hierbij zijn de volgende subthema's geformuleerd¹³:

Verantwoordelijkheidsverdeling: Bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid in horizontale samenwerkingsverbanden? Vergt horizontale samenwerking een gezamenlijk integriteitsbeleid?

- De overheid kan als hoeder van het publieke belang de verantwoordelijkheid voor integriteit van een (private) partner nooit helemaal afschuiven, is altijd in enige mate (mede)verantwoordelijk en wordt daar ook op aangesproken. Dit betekent dat je er als overheid iets mee moet, terwijl jouw invloed op het handelen van de partners beperkt is. Hoe manage je het risico dat een partner/burger over de schreef gaat?
- De integriteit van de ambtenaar is niet hetzelfde als de integriteit van de burger: er gelden andere referentiekaders. De neiging bestaat om teveel te denken en te opereren vanuit het referentiekader van de overheid. Dat werkt niet.
- Er is behoefte aan een nieuw handelingsperspectief voor horizontale samenwerking. Welke vorm zou dat moeten krijgen?

Kennisdisbalans: In horizontale samenwerkingsverbanden is vaak sprake van een 'kennisdisbalans'. Welke integriteitsrisico's en –dilemma's komen we tegen als gevolg hiervan?

- De overheid heeft een kennisvoorsprong (beleidsproces, begroting, inhoudelijke expertise, overheidsinformatie, politieke context). Anderzijds kunnen partners ook een kennisvoorsprong hebben (bijv. specifieke expertise die de overheid niet in huis heeft). Een kennisdisbalans leidt tot wederzijdse afhankelijkheden en verschil in machtsposities, waardoor het risico bestaat op impliciete sturing op de uitkomst van het proces.
- Een kennisdisbalans roept dilemma's op over informatiedeling: welke informatie stel je wanneer beschikbaar? Hoe informeer je de partners zo goed en volledig mogelijk zonder dat het disfunctioneel wordt? Hoe waarborg je transparantie en vertrouwen en bewaak je de vertrouwelijkheid van informatie (risico van lekken, door ambtenaren maar ook door partners)?
- Het risico bestaat dat de overheid zich afsluit of selecteert, wat leidt tot tunnelvisie en onvrede. Hoe 'open' is de dialoog?

Inclusiviteit en kwaliteit: Hoe houd je voldoende rekening met alle belangen, waarbij 'iedereen' gehoord wordt en bewaak je tegelijkertijd de kwaliteit en beheersbaarheid van het (vaak complexe) proces?

¹³ Bron: startnotitie van prof. dr. Zeger van der Wal.

- Niet iedereen is vertegenwoordigd. Daar zul je altijd mee te maken hebben. En ook bij 'vertegenwoordiging' kan de achterban diffuus en ongrijpbaar zijn. Er ligt een beheersingsvraagstuk met betrekking tot de diversiteit aan inzichten en meningen, mede in relatie tot verwachtingenmanagement.
- Zorgvuldige belangenafweging is een uitdaging. Hoe ga je om met een minderheidsstandpunt? Je kunt hierbij als overheid in een lastige spagaat terecht komen. Mensen die participeren willen iets; mensen die tevreden zijn hoor je niet, maar kunnen wel geraakt worden.
- De overheid werkt met mandaat. Burgers werken niet op die manier. Burgers voelen zich ook niet per definitie gebonden aan hun vertegenwoordiging. De partij kan daardoor 'onbetrouwbaar' worden in de samenwerking in de zin dat zij terugkomt op standpunten en niet staat voor het eindresultaat.
- Amateurisme kan op gespannen voet komen te staan met de gewenste kwaliteit en de noodzakelijke politieke verantwoording. Dit kan concrete dilemma's opleveren. Wat doe je als (deel) producten die door partners worden opgeleverd wel relevant maar onder de maat zijn?

4. Hoe verder?

De door het IPIM opgestelde ambitieuze Agenda veronderstelt een sterke positionering van de integriteitsfunctie binnen overheidsorganisaties. Zoals eerder opgemerkt rijst daarbij de vraag naar afbakening van het begrip integriteit en afbakening van integriteitsbeleid. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om te verbinden en te relateren aan de bredere context van publiek leiderschap en ambtelijk vakmanschap. Integriteit is zowel voor publiek leiderschap als voor ambtelijk vakmanschap een belangrijke, zo niet de belangrijkste kernkwaliteit. De scope van publiek leiderschap en ambtelijk vakmanschap is echter veel breder dan integriteit. Hoe ver reikt integriteit daarin?

Verkregen inzichten en vervolgplan

Behalve vragen heeft de startbijeenkomst ons ook al een aantal inzichten opgeleverd (tabel 3). In het vervolgtraject zullen we hiermee aan de slag gaan. Opgemerkt zij dat deze inzichten primair zijn geformuleerd vanuit de werkgever Rijk en het IPIM als initiatiefnemer van het Leeratelier. De inzichten zullen mogelijk ook bruikbaar blijken voor de deelnemende collega-werkgevers. In het vervolgplan zal het leren en innoveren in een proces van voortschrijdend inzicht gaandeweg vorm krijgen. De focus is, zoals hierboven in het schema is aangegeven, steeds **wat de ambtenaar nodig heeft** om zijn werk in de context van de twee thema's **op een integere manier** te kunnen doen. De eerste acties zijn gericht op kennisvergroting, ophalen van best practices en het verbinden met relevante collega's op andere functiegebieden.

Tabel 3: Verkregen inzichten na de startbijeenkomst

Verkregen inzichten:

Afbakening

- Behoeftte aan nadere reflectie op de afbakening van integriteitsbeleid in relatie tot het primaire proces, de andere beleidsterreinen en de bedrijfsvoering.
- Bezinning op de gewenste invulling en positionering van de integriteitsfunctie en in welke mate de integriteitsfunctie is toegerust om de vraagstukken die er liggen verder te brengen.
- En in het verlengde daarvan, welke rol het IPIM als adviesorgaan daarin vervult en welke rol de individuele integriteitscoördinatoren kunnen vervullen.

Verbinding en samenwerking

- Behoeftte aan meer kennis op het thema informatisering. Dit thema wordt nog als erg abstract en complex ervaren. We zullen eerst meer moeten 'leren' voordat we toekomen aan een begin van 'ontwikkelen'. Experts kunnen ons daarbij helpen.
- Meer verbinding en samenwerking op beleids- en operationeel niveau op het gebied van informatisering, beveiliging, privacy en integriteit waar deze functies elkaar raken, zodat deze tezamen als stelsel goed functioneren.
- Behoeftte aan het verzamelen, vergelijken en evalueren van opgedane ervaringen op het thema horizontalisering. Het gezamenlijk destilleren van de do's en don'ts in relatie tot integriteitsrisico's en deze vastleggen en breed toegankelijk maken.
- Winst behalen voor integriteitsbeleid door relaties te leggen met andere ontwikkelingen zowel binnen het Rijk als overheidsbreed¹⁴.

Integer ambtelijk vakmanschap

- Behoeftte aan een betere facilitering van de ambtenaar in zijn werk. Met name het thema horizontalisering refereert nadrukkelijk aan 'ambtelijk vakmanschap' en levert al concrete aanknopingspunten op. Maar ook het (nog abstractere) thema informatisering zal gerelateerd moeten worden aan datgene wat de ambtenaar nodig heeft om zijn werk op een integere manier te kunnen doen.
- Inbedding integriteitsbeleid in de wederkerige relatie tussen management en medewerkers. Zo is nadrukkelijk de behoefte van de medewerker aan rugdekking van de manager genoemd, maar ook de behoefte van de manager aan een sparringpartner die de juiste meerwaarde biedt.
- Aandacht voor de relatie met de politiek verantwoordelijken en de democratische volksvertegenwoordiging.

¹⁴ Opvolging 'Maak Waar!', programma's MOOI, interactieve beleidsvorming en ambtelijk vakmanschap.

5 Integriteit, publiek leiderschap en ambtelijk vakmanschap

Ter afsluiting nog een korte beschouwing over de relatie met publiek leiderschap¹⁵ en ambtelijk vakmanschap. Integriteit, samenwerken en reflectie zijn binnen het Rijk benoemd als kernkwaliteiten voor publieke leiders. In mijn woorden: ethisch leiderschap¹⁶, gedeeld leiderschap en lerend leiderschap. In relatie tot integer ambtelijk vakmanschap zijn daarbij een aantal noties in het bijzonder interessant.

Allereerst verwacht men van publieke leiders: *'het kunnen duiden van de maatschappelijke complexiteit en sturing geven aan organisatie, mensen, processen en middelen'*, waarbij zij transparant opereren en een voorbeeldfunctie vervullen in het dienen van het publieke belang. Ten tweede wordt benadrukt dat leiders nodig zijn die *'het gedeeld oftewel collectief leiderschap vorm kunnen geven, goed kunnen samenwerken en in verbinding staan met de haarvaten van de samenleving én daarnaast ruimte kunnen geven aan medewerkers en ze in staat stellen vraagstukken op te pakken en besluiten te nemen'*. De publiek leider wordt neergezet als boegbeeld, netwerker, organisator en regisseur, met aandacht voor de ontwikkeling van medewerkers zodat ook die hun rol kunnen pakken.

Daarbij hoort ook het organiseren van tegenspraak.¹⁷De publieke leider moet inhoudelijk richting geven, maar daarbij ook ruimte organiseren voor input van mensen met verstand van zaken. En de publieke leider moet staan voor een bestendige en betrouwbare overheidsorganisatie, met oog voor hanteerbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid in de praktijk. Dit vergt een combinatie van standvastigheid en flexibiliteit, reflectie en voortdurende ontwikkeling.

Het is bemoedigend dat in de al eerder genoemde brief van de secretarissen-generaal aan de informateur, waarin de uitvoering van beleid en het toezicht daarop als kwetsbaarheden zijn gedefinieerd, expliciet aandacht wordt gevraagd voor een adequate personeelsontwikkeling om de uitgesproken ambitie van een excellente uitvoering en dienstverlening door de (Rijks)overheid waar te kunnen maken. Verdere bezuinigingen staan op gespannen voet met die ambitie. Op het moment van schrijven van dit artikel is er geen regeerakkoord en is het nog de vraag of de politiek daarin zal volgen.

¹⁵ Bron: 'Visie op publiek leiderschap' van de Algemene BestuursDienst.

¹⁶ De term 'ethisch leiderschap' is ontleend aan Leonie Heres, 'Tonen van de Top' uit 2016.

¹⁷ Zie voor een beschouwing over tegenspraak 'Weerwoord en waarheid' van Erik Pool, directeur Participatie I&M, juni 2017.

19

Publieke integriteit en vertrouwen in Europa

Een managementsamenvatting van het rapport
'Public integrity and trust in Europe'

European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building
(ERCAS), Hertie School of Governance

Het voorliggende rapport biedt een analyse voor de periode 2008-2015 van de beeldvorming in de Europese Unie (EU) en in de afzonderlijke lidstaten van de EU omtrent het bestuur (*governance*). In het rapport wordt gekeken naar de integriteit en het algemeen vertrouwen in de samenleving. Basale verklaringen worden getoetst en er wordt een hoopvolle poging gedaan om te komen tot een objectievere meting van bestuurlijke kwaliteit. Het belangrijkste argument daarvoor is dat enkel de economische situatie geen volledige verklaring biedt voor de waarneembare afname in vertrouwen, zij het dat de Europeanen door de economische situatie wel beter zijn gaan beseffen hoe zij worden bestuurd en daar ook gevoeliger voor zijn geworden. De afname in vertrouwen weerspiegelt de opvatting onder Europeanen in veel lidstaten dat de kwaliteit van het bestuur afneemt en dat beleidsmaatregelen bedoeld om de situatie te verbeteren, falen. Slechts in een minderheid van de landen in het hedendaagse Europa is een duidelijke meerderheid van de bevolking van mening dat succes in de publieke of private sector te danken is aan geleverde prestaties en capaciteiten ('merit'). Ruim de helft van alle Europeanen meent tegenwoordig dat er in eigen land alleen zakelijk succes kan worden behaald wanneer politieke connecties worden ingezet. Bovendien vindt nauwelijks een kwart van alle Europeanen dat de pogingen van de eigen overheid om corruptie aan te pakken doeltreffend zijn. De landen waar de burger integriteit en bestuur hoger inschat, zijn de landen die erin zijn geslaagd om ondanks de economische crisis hoge vertrouwensniveaus te behouden.

In **hoofdstuk 1** worden de in dit rapport gehanteerde concepten en de neerslag ervan in de gegevens geïntroduceerd. We bespreken vertrouwen ten aanzien van het bestuur (*governance*), hier gedefinieerd als een stelsel van formele en informele spelregels voor de verdeling van publieke middelen in een bepaalde samenleving. Bestuur en het bijbehorende bestuurlijke gedrag alsmede het daaruit voortvloeiende publieke vertrouwen (of wantrouwen) worden hierbij gerangschikt tussen twee uitersten van een spectrum. Aan het ene uiterste plaatsen we de samenlevingen die worden gekenmerkt door een hoge mate van vertrouwen, waar overheden zich in hun werk laten leiden door het normatieve fundament van ethisch universalisme: gelijke behandeling op basis van integriteit in het maatschappelijk verkeer en een onbevooroordeelde houding van bestuur en ambtelijk apparaat. Aan het andere uiterste van het spectrum bevinden zich de samenlevingen waar een gering vertrouwen heerst, met systemen waarin voorrang wordt gegeven aan deelbelangen en waar de behandeling van de burger afhangt van bepaalde voorkeursrelaties. We bespreken hoe de opstelling van het bestuur en het ambtelijk apparaat en de norm voor de verdeling van de publieke middelen kunnen worden gepeild, zodat overheden kunnen worden getoetst aan een nauwkeuriger ijkpunt dan louter meningen omtrent bestuur of vertrouwen, namelijk aan de hand van objectief gemeten patronen van bestuurlijk en ambtelijk handelen.

Hoofdstuk 2 behandelt de concrete aanwijzingen sinds 2008 voor de afname van het maatschappelijk vertrouwen en voor de perceptie onder de burgers omtrent corruptie bij landelijke, regionale en lokale instellingen en overheden in de lidstaten van de EU. We verklaren waarom een meerderheid van de Europeanen zoveel corruptie signaleert terwijl de betrokkenen persoonlijk zo weinig corruptie ervaren, en waarom ook in andere opzichten het wantrouwen toeneemt. We constateren dat de lagere overheden in Europa het meest worden vertrouwd en dat de perceptie van wijdverspreide corruptie niet wordt

verklaard door directe persoonlijke ervaring met corruptie maar door particularisme, ofwel bevoordeling van deelbelangen. Er zijn hoge scores gemeten voor vermeende bevoordeling in openbare diensten en in relaties tussen politiek en bedrijfsleven. Een andere reden tot zorg is het sterk gedaalde vertrouwen in bepaalde landen in Zuid-Europa die bijzonder hard werden getroffen door de crisis.

In **hoofdstuk 3** wordt aan de hand van vergelijkbare aanwijzingen met betrekking tot de instellingen van de Europese Unie gekeken naar het verlies van vertrouwen in de EU. Het vertrouwen in de EU is sterker gedaald dan het gemiddelde verlies van vertrouwen in de afzonderlijke EU-lidstaten. De afname van het vertrouwen in de EU houdt ook nauwer verband met de economische situatie, waarvoor in deze studie de groei als graadmeter is genomen. De daling van het vertrouwen in de EU blijkt echter ook voor een deel te maken te hebben met het bestuur, en dan vooral de subjectieve kijk van de burger op het corruptiebeleid van overheden.

In **hoofdstuk 4** wordt aan de hand van objectievere bestuurlijke indicatoren geprobeerd een verklaring te bieden voor het door de burger gesignaleerde particularisme. Hiertoe zijn problematische uitkomsten van aanbestedingen gerelateerd aan scores voor corruptie, wat een correlatie te zien gaf. De inkooppraktijken werden vergeleken voor de 28 afzonderlijke lidstaten en de instellingen van de EU. De EU-instellingen bleken rond het gemiddelde te liggen en behoorden zeker niet tot de beste presteerders.

In **hoofdstuk 5** worden de diverse verklaringsrichtingen samengebracht in een ‘theoretisch pad’-model dat laat zien hoe een matig presterende overheid en een vermeend gebrek aan integriteit bij de politieke elites kan leiden tot een vicieuze cirkel van wantrouwen die funest is voor aanhoudende ontwikkeling. Ter illustratie worden enkele voorbeelden gegeven van recente corruptieschandalen die veel publiciteit kregen.

In **hoofdstuk 6**, ten slotte, wordt besproken in welke aspecten het huidige beleid er niet in slaagt het integriteitsprobleem aan te pakken. Ook wordt ingegaan op de beschikbare statistische onderbouwing voor de meest gangbare instrumenten waarmee in het openbare leven integriteit kan worden opgebouwd en verdedigd. We onderzoeken op welke wijze de instrumenten voor corruptiebestrijding – zoals financieringsvormen voor politieke partijen; transparantie; en overheidsinstanties voor corruptiebestrijding – voor hun effectiviteit afhankelijk zijn van bepaalde bevorderlijke contexten die op hun beurt weer zijn gerelateerd aan ontwikkeling. Zonder die bevorderlijke contexten werken de instrumenten gewoon niet. Ook geven we statistisch bewijs voor het effect van de elementen van dergelijke, op hard bewijs gestoelde, integriteitsraamwerken. Verder doen we een voorstel voor een objectief instrument waarmee de corruptiebeheersing in de lidstaten van de EU kan worden bewaakt: een index voor de integriteit in het openbare leven in de EU-lidstaten bestaande uit gemakkelijk te bewaken elementen. We laten zien hoe de afzonderlijke lidstaten wat dit betreft in de onderzochte periode hebben gepresteerd. Het onderzochte bewijsmateriaal levert inzichten op die enquête-uitkomsten en institutionele kenmerken overstijgen: in essentie maken ze duidelijk aan welke algemene voorwaarden beleid moet voldoen om het politieke vertrouwen in Europa te kunnen doen herstellen. Wij bespreken nu vijf van deze inzichten.

1 Op hard bewijs gestoelde beleidsmaatregelen ter bevordering van integriteit zijn niet alleen wenselijk maar ook beschikbaar

Het eerste inzicht is dat vertrouwen en integriteit in het openbare leven concrete, reële maatschappelijke aspecten zijn, met een aanhoudend karakter, die tamelijk nauwkeurig kunnen worden benoemd, begrepen en verklaard. Wanneer uit de Eurobarometer-enquêtes blijkt dat corruptie in de ogen van een meerderheid van de Europeanen een groot probleem is in eigen land, maar tegelijkertijd corruptie in de reguliere Eurobarometer-enquêtes niet eens wordt genoemd als een van de tien grootste maatschappelijke problemen, dan is noch de belangstelling van de beleidsmakers op dat gebied noch de professionaliteit van de enquêtes op een aanhoudend afdoende peil. Wanneer de Raad van de Europese Unie (2014) met bezorgdheid constateert dat ‘alhoewel er al lange tijd op hoog niveau een politieke betrokkenheid wordt getoond om corruptie in de EU aan te pakken, en er gaandeweg ook diverse beleidsinitiatieven en maatregelen zijn ingevoerd, maar corruptiepraktijken desondanks nog steeds in de gehele EU een probleem vormen’, moet de conclusie wel zijn dat betrokkenheid zonder beleid gestoeld op harde aanwijzingen voor effectiviteit niet volstaat. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de bestuurskunde zich, in tegenstelling tot nog maar enkele jaren geleden, als wetenschap inmiddels zodanig heeft ontwikkeld dat ze in staat moet worden geacht het benodigde bewijs te leveren voor een nauwkeurige toetsing van beleidsmaatregelen ter bevordering van integriteit en vertrouwen. Dit rapport biedt dan ook een keur aan objectieve en op bewijs gestoelde instrumenten voor het meten van integriteit.

2 Diverse contexten vragen om uiteenlopende en geen uniforme oplossingen

De tweede les betreft het grote scala van problemen en oplossingen in de Europese Unie. Integriteit en ethisch universalisme in het openbare leven zijn idealen die nergens volledig worden waargemaakt. In de vergrote Europese Unie zijn echter enorme verschillen waar te nemen in de mate waarin de praktijk achterblijft bij die idealen. Of een land een ‘nieuwe’ dan wel een ‘oude’ lidstaat is, vormt bovendien niet langer een betrouwbare indicatie voor verschillen in de kwaliteit van bestuur. De politieke unie herbergt tegenwoordig lidstaten die onderling grote verschillen vertonen in economische en institutionele ontwikkeling. Sommige lidstaten vertonen problemen die bijna vergelijkbaar zijn met die van ontwikkelingslanden, terwijl andere wereldwijd toonaangevend zijn op het gebied van bestuur. De poging om verbetering te brengen in deze situatie moet niet worden ingevuld met een streven naar een of andere uniforme inrichting van instellingen; dat zou geen oplossing bieden voor de problemen die bestaan in zulke uiteenlopende contexten. Het gaat erom, achterstanden in institutionele of bestuurlijke prestatieniveaus gaandeweg in te lopen. Zoiets kan alleen worden bereikt met strategieën op maat per land. Hetzelfde geldt voor de Europese instellingen, die dienen te worden beschouwd als het 29^e onderdeel van de EU, met zijn geheel eigen bestuurlijke problemen en oplossingen.

3 Een slimme samenleving voorkomt corruptie voordat deze plaatsvindt

De Europese staten met de beste corruptiebeheersing zijn de landen die het hoogst scoren op transparantie. In het huidige tijdperk van geavanceerde IT en big data maken bewakingsinstrumenten een exponentiële groei door. In dit klimaat kunnen vertrouwen en integriteit het beste worden gewaarborgd door het risico op corruptie weg te nemen en beleid in te voeren waarmee wordt voorkomen dat zich situaties voordoen waarin overtredingen worden gepleegd en moeten worden bestraft. Zodra er in een land eenmaal op grote schaal corruptie heerst, kan goed bestuur zelfs met de meest geavanceerde corruptiebestrijding ter wereld niet meer worden gerepareerd en volledig worden hersteld. Nieuwe technologie zou moeten worden ingezet om te voorzien in volledige transparantie in belastingzaken en het toezicht op de overheid door de burger. 'Digitale burgers' vormen een tot nog toe onbenutte pijler onder goed bestuur: zij kunnen de gemeenschappelijke middelen beschermen, tegen lage kosten voor de overheid, en zijn bij uitstek geschikt om integriteit af te dwingen in het openbare leven.

4 Kijk naar de echte in plaats van de legale landen

Volgens een oud Latijns gezegde is de meest corrupte staat die met de meeste wetten. In de EU, de 'wettelijke ruimte' bij uitstek, bestaat een neiging om te overschatten wat de wet en de formele instellingen kunnen uitrichten in de confrontatie met informele praktijken in de samenleving. Wij constateren dat de landen die het beste omgaan met vertrouwen en integriteit worden gekenmerkt door minder regelgeving en veel minder bureaucratie, en door veel meer normatieve beperkingen opgelegd door kritische burgers en media. Zowel de bewaking van integriteit als het beleid ten aanzien van integriteit dient gericht te zijn op de praktijk en de normen, en niet enkel op de regelgeving. Een land dat kampt met corruptie, kampt ook met informeel verkeer; die twee gaan samen. De verdeling van fondsen door de EU is onderhevig aan de strengste regels ter wereld. Desondanks blijken dergelijke fondsen door veel lidstaten en soms zelfs door Europese instellingen te worden verdeeld zonder dat maatschappelijk partijen onderling hebben kunnen concurreren om de toekenning ervan. Zowel in de bewaking als de aansturing van ethisch universalisme dient de aandacht uit te gaan naar de feitelijke uitkomsten van beleid gericht op prestaties en capaciteiten (merit) en de verdeling van publieke middelen, en niet enkel naar de regels voor individuele integriteit. Het beleid ter bevordering van goed bestuur dient gericht te zijn op de daadwerkelijke spelregels in de maatschappelijke context waarin publieke middelen worden verdeeld, en dit beleid moet tot doel hebben die spelregels te beïnvloeden.

5 Politici zijn belangrijker dan ambtenaren voor het herstel van vertrouwen

Ondanks overheidsbezuinigingen proberen publieke instellingen in de EU op een rechtvaardige en efficiënte manier hun dienstverlening uit te voeren. Hun inspanningen daartoe worden in elk geval met grotere welwillendheid gezien dan het handelen van politici. De huidige vertrouwenscrisis is tot op zekere hoogte veroorzaakt door het contrast tussen enerzijds de druk die door bezuinigingen is uitgeoefend op de burger, en anderzijds een door politici aan de dag gelegde inheligheid en minachting van regels. Ook wanneer alle mogelijke bestuurlijke en digitale beleidsmaatregelen zijn doorgevoerd, zal er behoefte blijven aan symboliek. Een samenleving die de broekriem moet aanhalen, heeft politici nodig die hun eigen broekriem aanhalen. Indien EU-politici hun publieke imago meer zouden spiegelen aan landen met een groot publiek vertrouwen, waar politici in economy class reizen en naar kantoor fietsen, zou dat sterk bijdragen aan een herstel van vertrouwen. Zware tijden zijn gemakkelijker door te komen wanneer de overheid probeert de lasten te delen met de burger.

Colofon

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directoraat-generaal Overheidsorganisatie

Directie Ambtenaar & Organisatie

www.rijksoverheid.nl | www.kennisopenbaarbestuur.nl

Turfmarkt 147

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

Ontwerp en drukwerk

Xerox/OBT, Den Haag

Databeheer

Internetspiegel, ICTU

Wilhelmina van Pruisenweg 104

2595 AN Den Haag

Postbus 84011

2508 AA Den Haag

© November 2017



WERKcongres

Medewerkers

Lessen

Trends

Duurzame inzetbaarheid

Wend

Kwaliteit

Integriteit succesvolle
publieke organisaties

Teamwe

Prestaties en productiviteit

Good governance

Ontwikkelingen

Zorgvuldig bestuur

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directoraat-generaal Overheidsorganisatie

Directie Ambtenaar & Organisatie

www.rijksoverheid.nl

www.kennisopenbaarbestuur.nl

© November 2017 | 104569

Mobiliteit

Leiderschap

HR

Prestaties en pro

Reflecteren

Ma