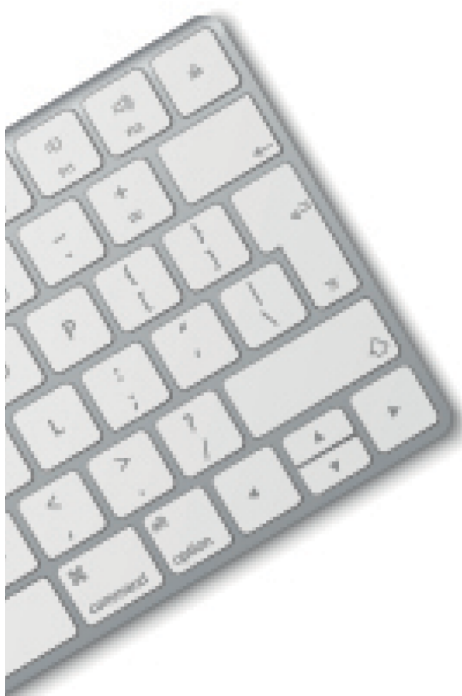


ICTU



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Kernrapport **WERK**onderzoek 2019



Uitkomsten van het WERKonderzoek 2019

Colofon

Deze publicatie beschrijft de resultaten van het WERKonderzoek 2019. Het WERKonderzoek is een coproductie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het rapport is samengesteld door programma InternetSpiegel, ICTU.

Auteurs: Siwert de Groot, Sil Vrielink (programma InternetSpiegel)

Met bijdragen van: Tessa Janssen, Brenda Vermeeren, Catharina Kolar,
Ester Baauw, Jessica Straetemans (programma InternetSpiegel)

Maart 2020

Samenvatting

De kwaliteit van de publieke sector staat of valt met de beschikbaarheid van voldoende en goed gekwalificeerd personeel. Het betreft mensenwerk en vereist de inzet en betrokkenheid van medewerkers. Dat geldt voor zowel het openbaar bestuur als het onderwijs. Daarnaast is het van belang dat overheidsorganisaties optimaal functioneren, dat ze inspelen op veranderingen in de maatschappij en een werkklimaat creëren waarin medewerkers kunnen excelleren.

Om inzicht te krijgen in het werk bij de overheid, voert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) periodiek een groot enquêteonderzoek uit. In het verleden richtte dit onderzoek zich vooral op de werktevredenheid van medewerkers en de mobiliteit en inzetbaarheid. In dit WERKonderzoek is daarnaast ook aandacht besteed aan organisatievraagstukken en de integriteit en sociale veiligheid van medewerkers. Het WERKonderzoek verschaft hiermee een scherper beeld van het werk in de publieke sector.

In deze samenvatting richten we ons op de analyses uit het kernrapport. Op verzoek van BZK hebben wetenschappers ook diverse verdiepende analyses uitgevoerd. In het WERKboek [Alles over werken in en aan overheidsorganisaties](#) treft u de belangrijkste resultaten daarvan¹. Daarnaast treft u in die bundel ook de beleidsanalyse en -conclusies van het ministerie van BZK.

De arbeidsmarktpositie van de overheid

Op basis van de meest recente cijfers kunnen we constateren dat het Nederlandse openbaar bestuur – de rijksoverheid, de gemeenten, provincies en waterschappen, gemeenschappelijke regelingen, zbo's en de rechterlijke macht – erin slaagt om in de huidige tijden van arbeidsmarktkrapte, voldoende mensen aan zich te binden. De verwachting is dat ook in de nabije toekomst zich in het openbaar bestuur hoogstens knelpunten in een aantal specifieke beroepsgroepen voordoen, bijvoorbeeld technisch personeel en ICT'ers. Voor het eerst in tijden stijgt het aandeel jongeren in dienst van het openbaar bestuur. Daarnaast heeft een aantal trends zich in de afgelopen jaren voorzichtig voortgezet: meer vrouwen, meer deeltijders en meer medewerkers met een migratie-achtergrond. Zorgelijke aspecten zijn er ook. Ondanks minder overwerk, minder werkdruk en een grotere arbeidstevredenheid, is het ziekteverzuim hoger dan bijvoorbeeld in het onderwijs en in de marktsector. Een goede verklaring daarvoor ontbreekt. Duidelijk is wel dat dit een forse aderlating is: in 2018 was bijna 6% van de personele capaciteit in het openbaar bestuur niet beschikbaar vanwege ziekte.

Aantrekkelijkheid van het werk bij de overheid

Medewerkers in het openbaar bestuur zijn over het algemeen (zeer) tevreden met hun baan en met het team waarin zij werken. Vooral over de inhoud van het werk, de samenwerking met collega's en de mate van zelfstandigheid zijn zij zeer te spreken. Onvrede is er vooral over de informatie en communicatie binnen de organisatie, de resultaatgerichtheid van de organisatie en de mate van invloed die men heeft. Medewerkers noemen de werkwijze en cultuur veelvuldig als reden voor vertrek. Onvrede over de inhoud van het werk en de loopbaanmogelijkheden in het openbaar bestuur zijn belangrijke pushfactoren. In de markt zijn werknemers vaker tevreden over de resultaatgerichtheid van de organisatie en over hun loopbaanmogelijkheden. In het onderwijs is men duidelijk minder tevreden over de hoeveelheid

¹ De artikelen staan ook op de Kennisbank Openbaar Bestuur: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/werkcongres-2020>

werk en over de beloning, dat zijn dan ook belangrijke vertrekmotieven. In het openbaar bestuur daarentegen is de tevredenheid over de beloning juist het grootst.

Organisatiecultuur en organisatie prestaties

Medewerkers oordelen overwegend positief over de legitimiteit en de effectiviteit van het handelen van hun team. Over de efficiency is men duidelijk minder te spreken: een aanzienlijk deel van de medewerkers is van mening dat er tijd en geld verspild wordt. Tevens constateren zij dat ondermaats presteren bij de overheid veelal gedoogd wordt en dat bovenmaats presteren niet echt beloond wordt. Organisaties scoren goed op maatschappelijke betrokkenheid en het belang van het werk, minder goed op deskundigheidsbevordering en duidelijkheid voor medewerkers over doelen en missie van de organisatie. Medewerkers in de markt geven vaker aan dat zij gestimuleerd worden om continu te verbeteren. Zij vinden ook vaker dat de organisatie veilig is in termen van het maken van fouten.

'In organisaties met een open cultuur is de betrokkenheid hoger dan in bureaucratistische organisaties.'

Medewerkers in het openbaar bestuur beoordelen de cultuur meer taak- dan resultaatgericht, meer proceduregericht dan pragmatisch en meer organisatiegericht dan vakgericht. Dat heeft gevolgen voor de werkbeleving: betrokkenheid en bevlogenheid gedijen in een cultuur waarin openheid centraal staat, en komen onder druk te staan in traditioneel bureaucratische, gesloten organisaties. Op basis van een tweetal cultuurkenmerken is een typologie van teams/organisaties gepresenteerd. Het blijkt dat in teams waar sprake is van psychologische veiligheid en de stimulans om te verbeteren de prestaties systematisch beter uitvallen, en dat er vaker doeltreffend en efficiënt wordt gewerkt.

Betrokkenheid, bevlogenheid en herstelbehoefte

Medewerkers in de publieke sector zijn over het algemeen tevreden met hun baan en met het team waarin zij werken. Ook zijn zij redelijk bevlogen over hun werk. Dit geldt in het bijzonder voor de medewerkers bij de rechterlijke macht. De tevredenheid over en betrokkenheid bij de organisatie vallen lager uit, vooral bij het Rijk. Medewerkers zijn meer bevlogen over hun werk dan betrokken bij de organisatie. De organisatiecultuur speelt hierbij een belangrijke rol: in organisaties met een open en mensgerichte cultuur is de betrokkenheid en bevlogenheid hoger dan in meer traditioneel bureaucratische organisaties. Meer bevlogenheid en betrokkenheid gaan samen met betere teamprestaties.

In het kader van werkstress en werkdruk valt op dat de herstelbehoefte van medewerkers vooral in het onderwijs hoog is. Het verschil met het openbaar bestuur en de markt is relatief groot. Medewerkers komen na een dag werken minder aan andere dingen toe en voelen zich vaker uitgeput als ze thuiskomen. Medewerkers in de rechterlijke macht zijn over het algemeen zeer bevlogen over hun werk, maar hebben tegelijkertijd ook een hoge herstelbehoefte. Bij het Rijk is de situatie omgekeerd. De betrokkenheid en bevlogenheid zijn hier relatief laag en de herstelbehoefte scoort onder het gemiddelde.

Kwaliteit en management

Op basis van zowel objectieve als subjectieve bronnen, zijn er voldoende aanwijzingen dat het met de kwaliteit van medewerkers in het openbaar bestuur wel goed zit. Wat betreft eindcijfers op de middelbare school doet men zeker niet onder voor de markt, het opleidingsniveau is hoog en stijgt bovendien,

en het oordeel over de mate waarin collega's integer en gemotiveerd zijn, de juiste kennis en vaardigheden hebben en goed werk leveren is men zeer te spreken. Het beeld wordt zorgelijk als het gaat om ondermaats en bovenmaats presteren. Een meerderheid van de medewerkers in het openbaar bestuur ziet geen reactie op ondermaats presteren en bovenmaats presteren levert in de ogen van een meerderheid op zijn hoogst extra taken op. In vergelijking met de marktsector is in de publieke sector sprake van een gedoogcultuur. Een analyse van de leiderschapsstijl in het openbaar bestuur bevestigt het bovenstaande beeld: er ligt veel nadruk op ethisch gedrag en medewerkers worden vooral gecoacht, gestimuleerd en geënthousiasmeerd. Het belonen van prestaties en ingrijpen bij onderpresteren komt veel minder vaak voor.

Verder blijkt dat overheidsorganisaties minder moeite doen in het aantrekken en behouden van talent. In de marktsector gebeurt dat veel vaker, zo stellen medewerkers én leidinggevendenden.

Inzetbaarheid en employability

Circa een derde tot de helft van de medewerkers binnen het openbaar bestuur beoordeelt zijn interne en externe inzetbaarheid hoog tot zeer hoog. De externe inzetbaarheid schatten zij hoger in dan de interne inzetbaarheid. Als we kijken naar de employability-competenties (een belangrijke voorspeller van de mate van inzetbaarheid) dan zien we dat medewerkers hun beroepsexpertise en persoonlijke flexibiliteit relatief hoog beoordelen. De mate van anticipatie en optimalisatie beoordelen ze lager. Opvallend is, dat medewerkers in hoge mate aangeven dat zij verantwoordelijkheid nemen voor het behouden van hun waarde op de arbeidsmarkt, maar dat zij in mindere mate aangeven zich te oriënteren op de arbeidsmarkt, vervolgstappen in de loopbaan te plannen en werkzaamheden bewust te veranderen om de loopbaan positief te beïnvloeden. Het zou interessant zijn om te verkennen wat zij dan wel doen op het gebied van anticipatie en optimalisatie. Het is wel de vraag of het huidige zittende personeel voldoende toegerust is om de veranderingen, mede onder invloed van de toepassing van nieuwe technologieën (digitalisering, dataficering van de overheid) bij te benen. Vooral ouderen en lager opgeleiden twijfelen daar zelf aan, hun leidinggevendenden zijn er nog minder positief over.

Leren en ontwikkelen

In het openbaar bestuur is (vooralsnog) nauwelijks een leercultuur. Een minderheid van de medewerkers geeft aan dat de eigen organisatie leert van andere organisaties en dat *continu verbeteren* wordt gestimuleerd. Ook het leren van fouten blijkt geen gemeengoed: slechts een kleine meerderheid van de medewerkers in het openbaar bestuur ervaart dat het bespreken van fouten 'veilig' is in de organisatie.

'Stimuleer ouderen en laagopgeleiden om zich te blijven ontwikkelen zodat zij duurzaam inzetbaar zijn.'

Verder blijkt uit het onderzoek dat hoogopgeleiden vaker deelnemen aan formele en informele leeractiviteiten dan laagopgeleiden, en ook de leeropbrengsten hoger inschatten. Laagopgeleiden worden minder gestimuleerd om zich verder te ontwikkelen dan hoogopgeleiden, en zijn in de regel ook minder gedreven om te verbeteren. Ook ouderen nemen minder vaak aan opleidingen deel. Ouderen en laagopgeleiden hebben gemiddeld genomen een minder goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt. Het zou daarom goed zijn om juist deze twee groepen te stimuleren om zich te scholen en te blijven ontwikkelen, zodat zij duurzaam inzetbaar zijn.

Integriteit en sociale veiligheid bij de overheid

In het openbaar bestuur constateert maar een klein deel van de medewerkers integriteitsschendingen. Over de opstelling van de leiding van de organisatie ten aanzien van integriteit is een deel van de medewerkers niet zo te spreken. Naast integriteitsschendingen komen andere vormen van ongewenst gedrag vaker voor. Gemiddeld heeft ruim een op de vijf medewerkers bij de overheid in 2019 te maken gehad met intimidatie. Ongewenst gedrag komt vaker van buiten de organisatie dan vanbinnen (collega's en leidinggevenden). Andere vormen van ongewenst gedrag komen minder vaak voor, dat geldt ook voor discriminatie op het werk (onder andere leeftijd, geslacht, religie en huidskleur). In recente jaren is discriminatie op het werk flink toegenomen. Een zorgelijke ontwikkeling.

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	8
2. De arbeidsmarktpositie van de overheid	10
3. De aantrekkelijkheid van het werk bij de overheid	20
4. Organisatieprestaties en organisatiecultuur	29
5. Betrokkenheid en bevologenheid van medewerkers	40
6. Kwaliteit en management	45
7. Inzetbaarheid	53
8. Leren en ontwikkelen.....	63
9. Sociale veiligheid en integriteit	68
Lijst met tabellen en figuren	77
Bijlage - WERKonderzoek	79
Bijlage - uitkomsten NEA	82

1. Inleiding

Om inzicht te krijgen in de werkbeleving van medewerkers in de publieke sector voert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) periodiek een groot personeelsonderzoek uit (voorheen POMO). Dit onderzoek richtte zich tot nog toe altijd op drie groepen personeel: instromers, uitstromers en zittend personeel. Het primaire doel was daarbij om een inzicht te krijgen in de werktevredenheid van medewerkers en de mobiliteit en inzetbaarheid.

Nieuwe elementen

In het WERKonderzoek 2019 zijn deze onderwerpen opnieuw aan de orde gesteld, maar zijn daarnaast ook nieuwe elementen toegevoegd. In het onderzoek is aandacht besteed aan organisatievraagstukken en de integriteit en sociale veiligheid van medewerkers. Daarnaast zijn aan leidinggevenden vragen voorgelegd over de prestaties van hun team en de inzetbaarheid van medewerkers. De focus was daarbij vooral gericht op het openbaar bestuur. Dat wil zeggen de sectoren Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, plus de rechterlijke macht, gemeenschappelijke regelingen en de zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

Kernpublicatie

In deze kernpublicatie presenteren we de belangrijkste resultaten van het WERKonderzoek 2019. In het rapport gaan we in op:

- de arbeidsmarktpositie van de overheid
- de aantrekkelijkheid van het werk bij de overheid
- de organisatiecultuur en -prestaties
- de betrokkenheid en bevlogenheid van medewerkers
- de kwaliteit en inzetbaarheid van medewerkers
- de sociale veiligheid en integriteit.

Om een goed beeld te krijgen van het werk in het openbaar bestuur, maken we regelmatig de vergelijking met de situatie in het onderwijs en de marktsector. Daarnaast worden de cijfers ook naar sector uitgesplitst. Zodoende ontstaat een gedetailleerd beeld van de werkbeleving van medewerkers in overheidsorganisaties.

Onderzoekopzet

Het WERKonderzoek 2019 is uitgevoerd in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het programma InternetSpiegel van ICTU. BZK en ICTU hebben de vragenlijst ontwikkeld, in samenwerking met het CBS dat ook het veldwerk, de steekproeftrekking en de weging voor zijn rekening nam. Daarnaast heeft het CBS de enquêtedata verrijkt met achtergrondgegevens uit beschikbare registers. Voor het onderzoek zijn bijna 95.000 werkenden bevestigd over het werk. Binnen het Rijk is daarbij onderscheid gemaakt tussen beleid en uitvoering. Verder zijn instromers en managers *oversampled*, om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de instroommotieven van nieuwe medewerkers en de opinies van leidinggevenden. In totaal hebben er 39.640 personen gereageerd. De respons komt daarmee uit op 41,7 procent. Nadere informatie over de steekproef en respons treft u in de bijlage.

Het CBS heeft ook een aantal maatwerktabellen gemaakt, waarvan de resultaten in dit rapport zijn opgenomen. Deze tabellen zijn gebaseerd op gegevens uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) en het Sociaal Statistisch Bestand (SSB). De tabellen zijn gepubliceerd op de website van het CBS².

Verdiepende analyses

Naast deze kernpublicatie is op de [Kennisbank Openbaar Bestuur](#) ook een serie artikelen gepubliceerd van wetenschappers die verdiepende analyses hebben gedaan op basis van het WERKonderzoek. Deze artikelen zijn in verkorte vorm ook opgenomen in het door BZK samengestelde WERKboek [Alles over werken in en aan overheidsorganisaties](#). In dit WERKboek treft u ook de beleidsanalyse en -conclusies van het ministerie van BZK.

² Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/12/arbeidsomstandigheden-arbeidsvoorwaardelijke-overheid>
<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/12/personeel-arbeidsvoorwaardelijke-overheid-2017>

2. De arbeidsmarktpositie van de overheid

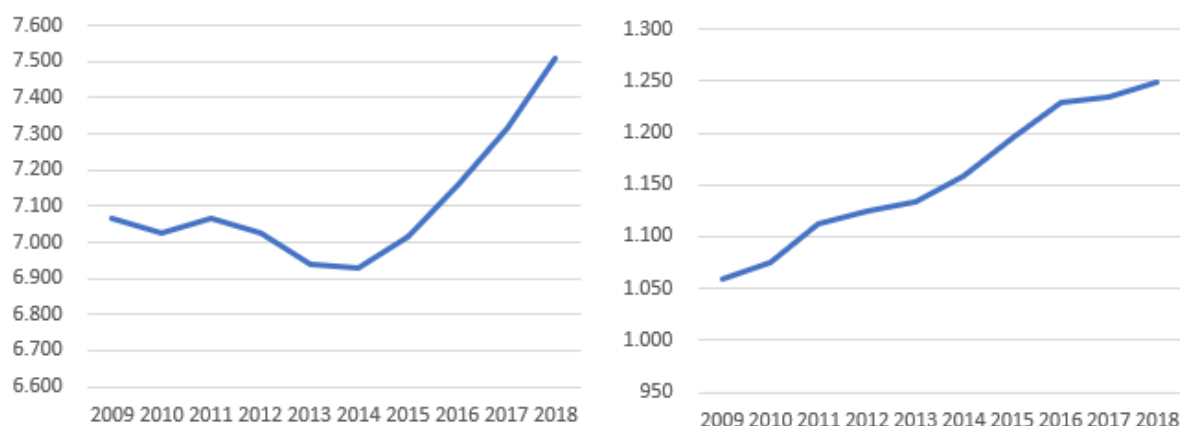
Een belangrijk vraag voor het ministerie van BZK is hoe de arbeidsmarktpositie van de overheid er uit ziet. Slaagt de overheid er in om voldoende en goed gekwalificeerd personeel te vinden en vast te houden? In dit hoofdstuk kijken we in eerste instantie naar de feitelijke situatie, dat wil zeggen: naar cijfers die gebaseerd zijn op administraties en registraties (ABP, UWV, CBS). In het volgende hoofdstuk komen vervolgens de meningen aan de orde: wat vinden medewerkers en leidinggevenden over het werken bij de overheid.

De context: de Nederlandse arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt van de overheid staat niet los van de arbeidsmarkt als geheel in Nederland. Er zijn overheidssectoren met een in meer of mindere mate afgeschermd arbeidsmarkt, waar voor specifieke beroepen gebonden toetredingseisen bestaan (onderwijs, politie). Maar de overheid kent ook veel banen die met een groot aantal opleidingen toegankelijk zijn, dit geldt met name in het openbaar bestuur. De arbeidsmarkt als geheel wordt in hoge mate bepaald door de ontwikkeling van de economie. In de jaren direct na de financiële en economische crisis van 2008, was de economische ontwikkeling kwakkelend te noemen: dan weer krimp, dan weer groei. Sinds 2014 is de ontwikkeling alleen nog maar positief, met bijna 3 procent groei van het BNP in 2017 als hoogtepunt.

De ontwikkeling van het aantal arbeidsjaren volgt met enige vertraging de ontwikkeling van de economie: kwakkelend in de eerste 5 jaar na de inzet van de economische crises in 2008, voorspoedige groei in de 5 jaar die daarop volgde (Figuur 1, links). Tegelijkertijd is de transitie te zien die de Nederlandse arbeidsmarkt in het afgelopen decennium heeft doorgemaakt: het aantal arbeidsjaren van zelfstandigen steeg gedurende de gehele periode, ook in jaren van economische krimp (Figuur 1, rechts). Nederland telde in 2018 bijna 1,1 miljoen zelfstandigen zonder personeel³.

Figuur 1 De arbeidsmarkt (2009-2018)



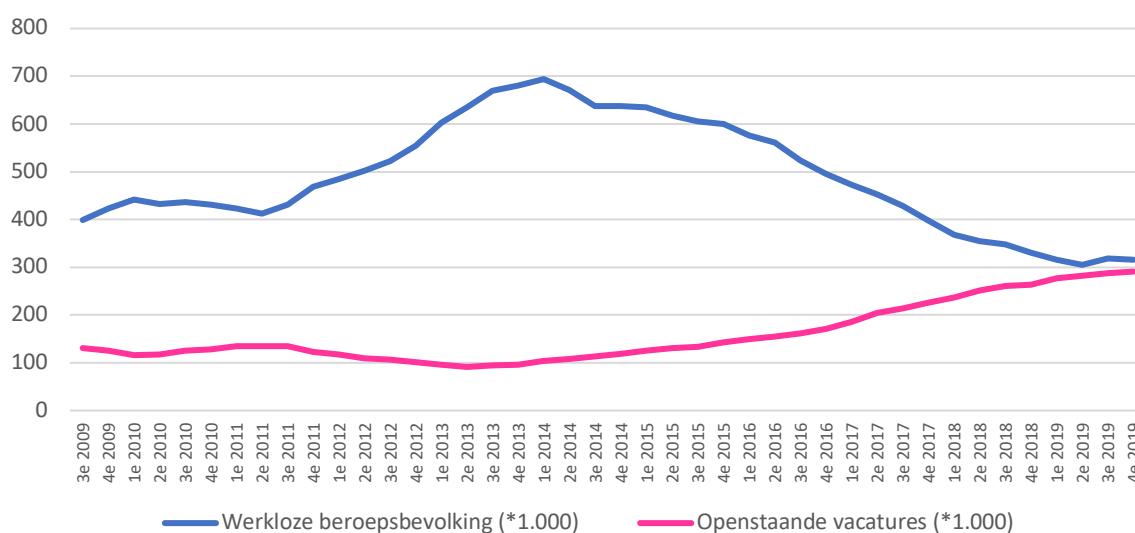
Bron: CBS, statline (2019)

In 2013 was de arbeidsmarkt zeer ruim: de arbeidsvraag uitgedrukt in het aantal openstaande vacatures was heel laag, terwijl het arbeidsaanbod uitgedrukt in de werkloze beroepsbevolking, zeer ruim was. In

³ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp>

de jaren daarna, zie Figuur 2, nam de spanning geleidelijk aan toe. Inmiddels is het aantal openstaande vacatures in het vierde kwartaal van 2019, bijna even groot als de werkloze beroepsbevolking. Dat duidt op een (zeer) gespannen arbeidsmarkt. Temeer daar er ten dele sprake is van een mismatch tussen vraag en aanbod: voor de openstaande vacatures gelden kwalificatie eisen die in de werkloze beroepsbevolking niet altijd beschikbaar zijn. Bovendien is er ook regionaal sprake van discrepanties: de arbeidsvraag doet zich niet per se op dezelfde plaats voor als het arbeidsaanbod. Verhoudingsgewijs telt de werkloze beroepsbevolking meer jongeren, ouderen en laagopgeleiden. Volgens het CBS was de werkloosheid onder jongeren in 2019 groter dan onder hogere leeftijdsgroepen, en hadden laagopgeleiden vaker met werkloosheid te maken (9,2%) dan middelbaar (5,0%) en hoogopgeleide (4,6%) jongeren (CBS, 2020).

Figuur 2 Spanning op de arbeidsmarkt (2009-2019)



Bron: CBS, statline (2019)

Het Centraal Planbureau verwacht voor de komende jaren (2022-2025) economische groei, maar op een lager niveau (1,1 procent per jaar) dan in de afgelopen jaren.⁴ De spanning op de arbeidsmarkt zal ondanks de lagere economische groei nog verder toenemen. Er is onvoldoende aanbod om aan de vraag te voldoen die het gevolg is van de groei van de werkgelegenheid in de het bedrijfsleven in combinatie met de demografisch gedreven afname van het arbeidsaanbod in deze periode. Naast de marktsector verwacht het CPB ook een sterke vraag naar personeel in de zorgsector, een sector die onder invloed van de vergrijzing en stijgende uitgaven verder doorgroeit. In het onderwijs is in veel mindere mate sprake van groei, daar komt de arbeidsvraag vooral tot stand als gevolg van een vervangingsvraag. Er zijn de komende jaren dus goede perspectieven op werk, zoals het ROA eerder al voorspelde.⁵ Maar er zijn grote verschillen naar opleidingsniveau en -richting. De perspectieven zijn goed voor wo- en hbo-geschoolden en voor mbo-gediplomeerden zijn de perspectieven redelijk. Veel hangt echter af van de opleidingsrichting, zo zijn technisch opgeleiden op alle niveaus in trek, datzelfde geldt voor de richting gezondheidszorg. Het ROA verwacht dat het in zorg- en welzijn beroepen de komende jaren lastig blijft om geschikt personeel vinden. Datzelfde geldt voor de pedagogische beroepen, maar dan vooral waar het leraren in het basisonderwijs betreft en in specifieke richtingen in het voortgezet onderwijs.

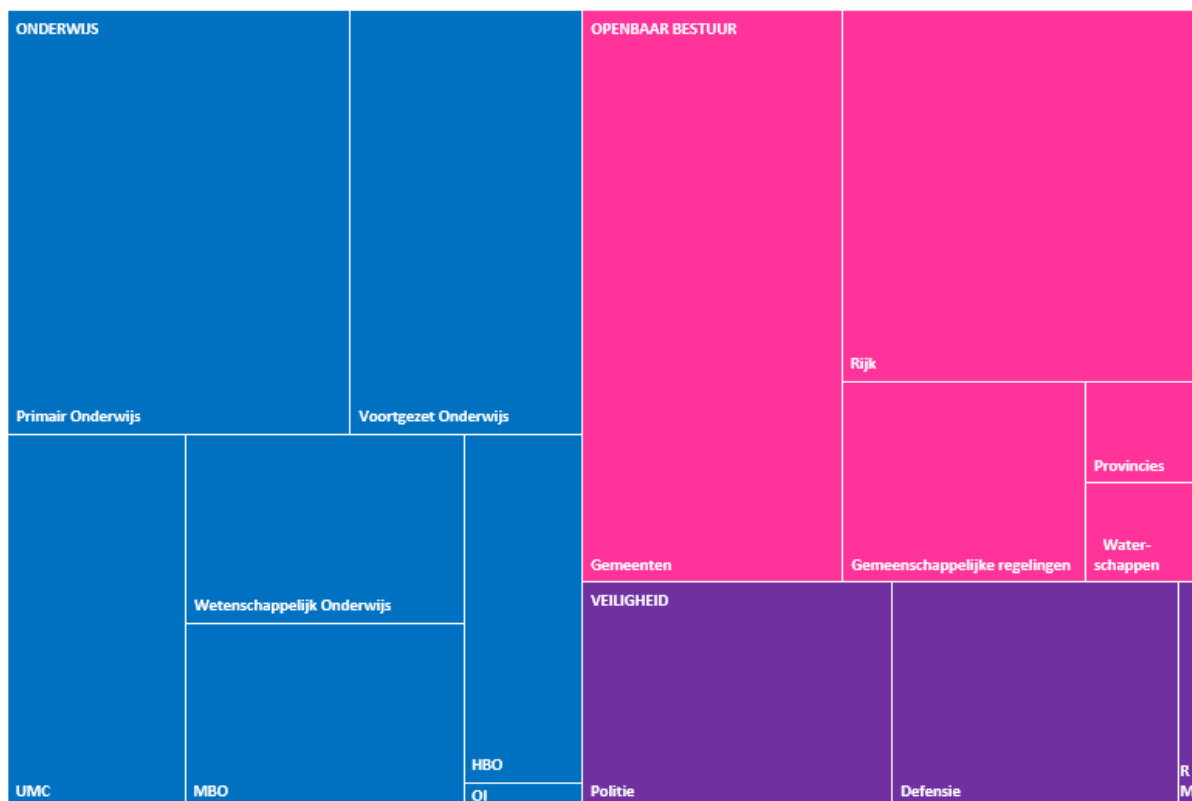
⁴ CPB, Middellangetermijnverkenning 2022-2025 (november 2019).

⁵ Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82309NED/table?dl=33A36>

Omvang en samenstelling van de overheid

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een coördinerende rol als het gaat om de arbeidsvoorwaarden bij de overheid. Het ministerie hanteert daarbij een arbeidsvoorwaardelijke afbakening van de overheid, die gebaseerd is op het principe dat werkgevers tot een van de 14 arbeidsvoorwaardelijke sector behoren, als ze aangesloten zijn bij de werkgeversvereniging in de betreffende sector. Strikt genomen betekent dit dat gemeenschappelijke regelingen (GR-en) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) niet tot de arbeidsvoorwaardelijke overheid gerekend worden, maar vanwege het belang van die organisaties – zij voeren cruciale overheidstaken uit – worden ze waar dat mogelijk en nuttig is, in deze analyse wel meegenomen.

Figuur 3 Arbeidsvoorwaardelijke sectoren van de overheid in 2018⁶



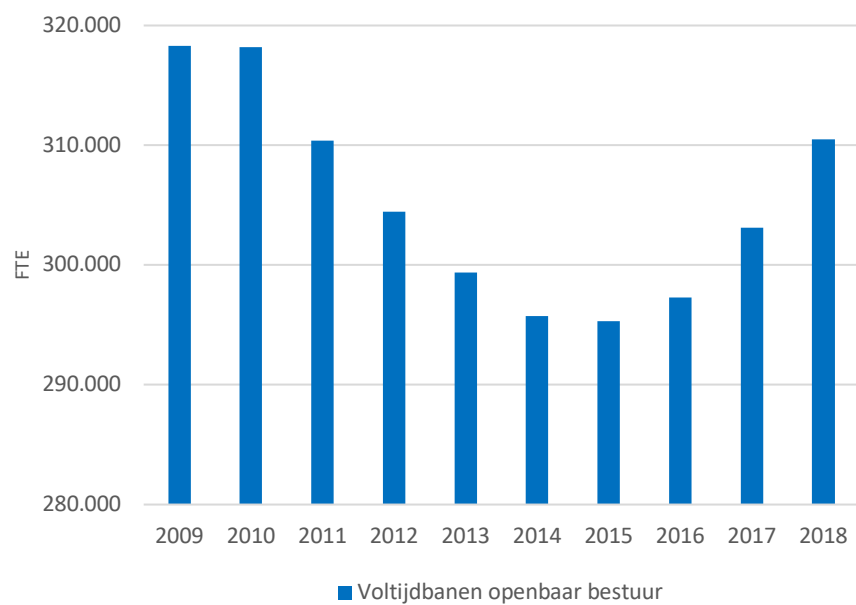
Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) Kerngegevens Overheidspersoneel

In 2018 bestond de overheid (Figuur 3) uit 865.000 voltijdbanen (FTE), ofwel 981.000 werkzame personen. Het grootste deel hiervan werkt in onderwijs en wetenschappen (397.000 FTE), een iets kleiner deel in het openbaar bestuur (345.000 FTE, inclusief GR-en en zbo's) en nog eens 120.000 FTE in het taakveld veiligheid (politie, defensie, rechterlijke macht).

In het vervolg van deze paragraaf richten we ons weer specifiek op het openbaar bestuur, waar nodig betrekken we andere (overheids-) sectoren om te vergelijken. In Figuur 4 is te zien dat het openbaar bestuur (inclusief gemeenschappelijke regelingen en zbo's) in de afgelopen 10 jaar een sterke ontwikkeling heeft doorgemaakt. In 2009 was er nog sprake van meer dan 315.000 voltijdbanen, onder invloed van de economische laagconjunctuur en de bezuinigingen die als gevolg daarvan doorgevoerd werden, daalde de werkgelegenheid tot 293.000 voltijdbanen in 2016. Daarna begon het openbaar bestuur weer te groeien.

⁶ In dit figuur staat 'OI' voor Onderzoekinstellingen en 'RM' voor de Rechterlijke macht.

Figuur 4 Voltijdbanen in het openbaar bestuur, 2009-2018⁷



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) Kerngegevens overheidspersoneel

De samenstelling van het personeelsbestand van het openbaar bestuur (inclusief GR en zbo's) is aan langjarige ontwikkelingen onderhevig. In

⁷ Exclusief zbo's

Figuur 5 is de ontwikkeling van de personeelssamenstelling naar een aantal persoonskenmerken inzichtelijk gemaakt. Het aandeel ouderen (55 plus) is in de afgelopen 10 jaar gestegen, van 24 procent in 2009 naar 37 procent in 2018. Voor het eerst in een hele lange tijd, is de groep jongeren (jonger dan 35 jaar) weer licht toegenomen. Het aandeel vrouwen nam in de afgelopen jaren langzaam toe tot 45 procent in 2018, het aandeel deeltijders (omgerekend naar voltijdbanen) steeg van 27 naar 30 procent. Voor het aandeel van werknemers met een niet-westerse migratie-achtergrond, geldt dat na een lichte daling in de crisisjaren, een groei is ingezet: in 2018 betrof dit 9,5 procent van de medewerkers in het openbaar bestuur.

Figuur 5 Samenstelling van het openbaar bestuur 2009-2018⁸

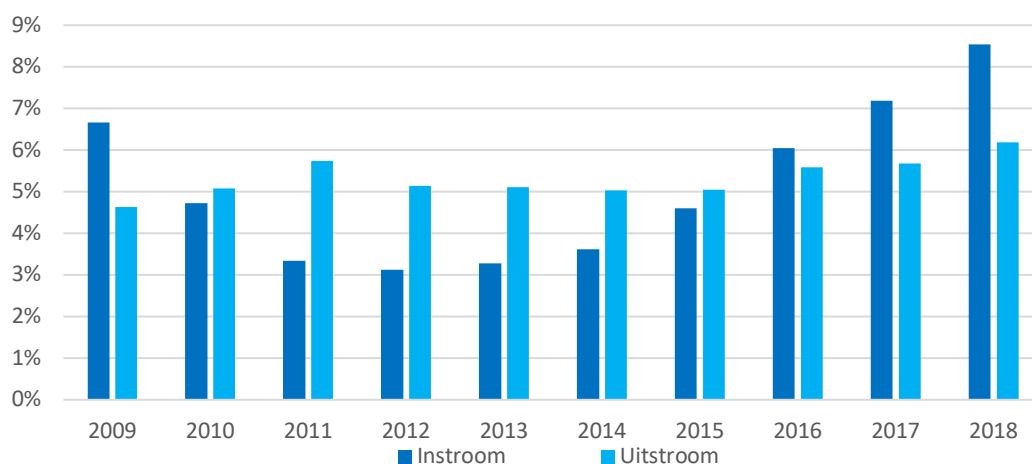


Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) Kerngegevens overheidspersoneel

⁸ Exclusief zbo's

Figuur 6 laat de instroom en uitstroom van medewerkers zien, als aandeel van het aantal werkzame personen in het openbaar bestuur (inclusief GR en Zbo's). Deze geven de getallen over de ontwikkeling van de omvang van het openbaar bestuur nog wat extra kleur: de werkgelegenheid in het openbaar bestuur was weliswaar pas in 2017 hoger dan in het voorgaande jaar, de groei had zich al eerder ingezet. Vanaf 2013 steeg de instroom van medewerkers, maar omdat de uitstroom nog hoger was, resulteerde dat nog niet in een toename van de totale werkgelegenheid in het openbaar bestuur. De figuur laat ook zien dat de instroom sterker onderhevig is aan de conjunctuur dan de uitstroom. De instroom kent meer variatie omdat ze in sterke mate bepaald wordt door bezuinigingen (vacaturestops). De uitstroom is stabiel, die is vooral demografisch bepaald (uitstroom naar pensioen).

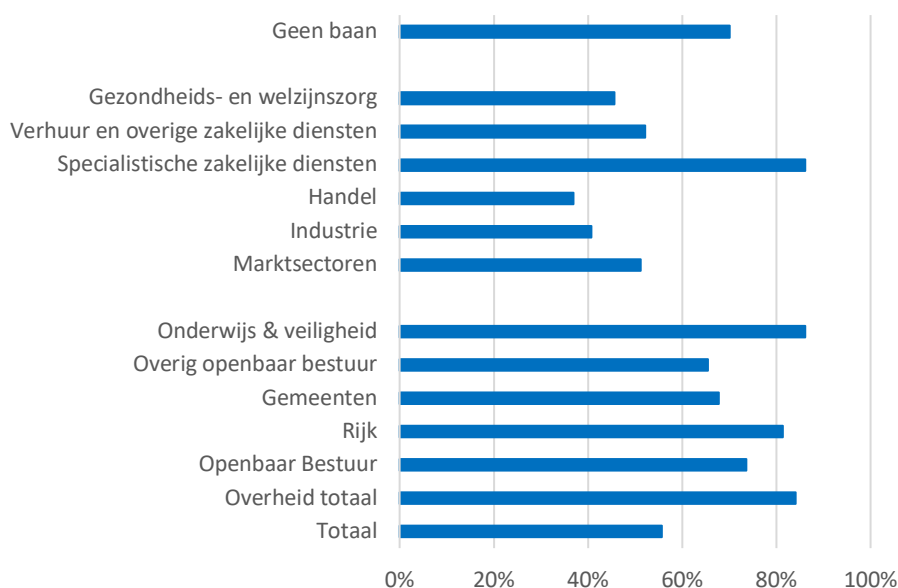
Figuur 6 In- en uitstroom in het openbaar bestuur, 2009-2018⁹



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) Kerngegevens overheidsperoneel

In de vorige editie van dit stuk, de arbeidsmarkt in het openbaar bestuur: verleden, heden, toekomst,¹⁰ lieten wij al zien dat het gemiddelde opleidingsniveau van zittend personeel bij de overheid hoog is en dat er, op basis van instroomcijfers ook nog eens sprake is van upgrading. In opdracht van het ministerie van BZK, heeft het Centraal Bureau van de Statistiek een aantal tabellen geproduceerd over instroom en uitstroom van overheidsperoneel. Onderstaande Figuur 7 is op CBS data gebaseerd over de instroom naar banen van schoolverlaters uit het voorgaande jaar. Uit de figuur blijkt dat de overheid veel hoogopgeleiden trekt: meer dan 80 procent van de instroom van schoolverlaters bij de overheid, was in 2017 hoogopgeleiden, dat wil zeggen: op HBO of wetenschappelijk niveau geschoold. Dit geldt in het bijzonder voor het onderwijs en voor de rijksoverheid. Alleen de specialistische zakelijke dienstverlening heeft een hiermee vergelijkbaar opleidingsprofiel.

Figuur 7 Aandeel hoogopgeleiden in de instroom van schoolverlaters (2017)



Bron: CBS, maatwerktabellen voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019)

⁹ Exclusief zbo's

¹⁰ Heyma, A., in Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties WERKcongres congresbundel (2017)

Sociale zekerheid en ziekteverzuim

In Figuur 8 is te zien dat het aantal werklozen (WW) afkomstig uit het openbaar bestuur een tegengestelde ontwikkeling laat zien als de omvang van het personeelsbestand. Ten tijde van de bezuinigingen en krimp van het personeelsbestand, liep de WW op. Toen de overheid weer begon te groeien, nam de WW-populatie af. In dezelfde figuur is te zien dat het ziekteverzuim de afgelopen jaren is toegenomen, van 4,6 naar 5,4 procent bij de overheid als geheel. Van oudsher is het ziekteverzuim in de markt iets lager dan bij de overheid. Binnen de overheid springt het openbaar bestuur eruit, met een ziekteverzuim van 5,8 procent, met de waterschappen als koploper met 6,6 procent verzuim in 2018. Vergelijkenderwijs is het verzuim in het onderwijs lager dan in het openbaar bestuur en de sector veiligheid. Eveneens uit de NEA 2018, blijkt dat het gemiddelde verzuim in Nederland als geheel in 2018 7,6 dagen was, bij de arbeidsvoorwaardelijke overheid was dat 9,2 dagen, met als uitschieters naar boven de politie en de waterschappen met meer dan 13 dagen verzuim gemiddeld.

Figuur 8 Sociale zekerheid en ziekteverzuim in het openbaar bestuur¹¹



Bron: kerngegevens overheidspersoneel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018), ziekteverzuim afkomstig uit de NEA (2018)

¹¹ Exclusief zbo's

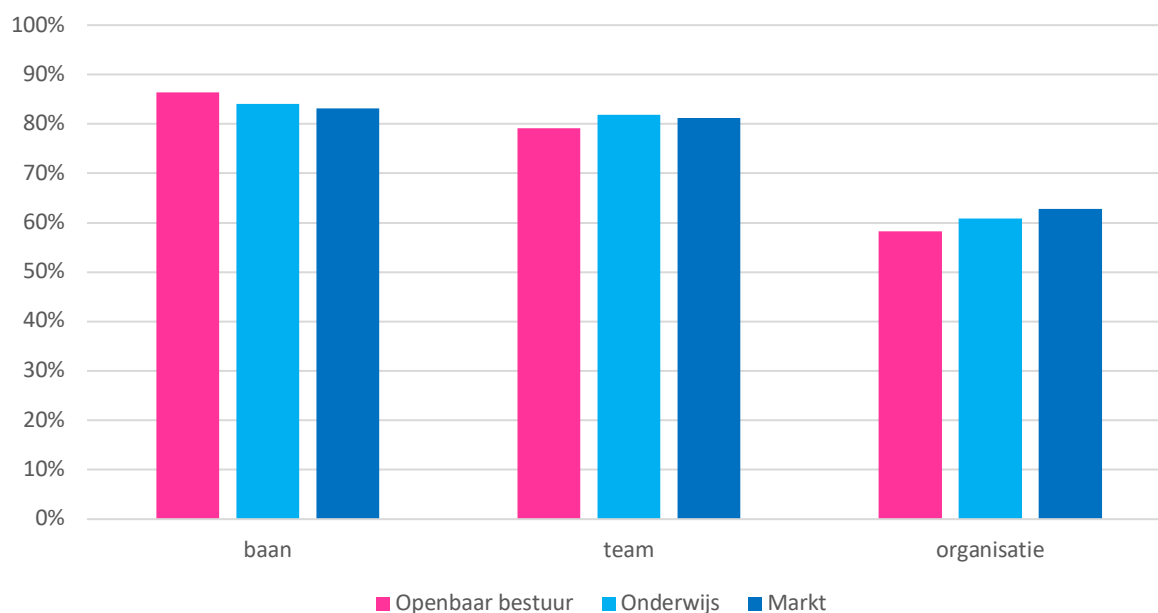
Conclusies

Op basis van de meest recente getallen kan geconstateerd worden dat het Nederlandse openbaar bestuur – de rijksoverheid, de gemeenten, provincies en waterschappen, gemeenschappelijke regelingen, zbo's en de rechterlijke macht – er in slaagt om in de huidige tijden van arbeidsmarktkrapte, voldoende mensen aan zich te binden. De verwachting is dat ook in de nabije toekomst zich in het openbaar bestuur hoogstens knelpunten in een aantal specifieke beroepsgroepen voordoen, bijvoorbeeld waar het technisch personeel betreft en ICT-ers. Voor het eerst in tijden is er sprake van een stijgend aandeel jongeren in dienst van het openbaar bestuur, daarnaast heeft een aantal trends heeft zich in de afgelopen jaren voorzichtig voortgezet: meer vrouwen, meer deeltijders en meer medewerkers met een migratie-achtergrond. Een zorgelijk aspect in het openbaar bestuur is dat ondanks minder overwerk, minder werkdruk en een grotere arbeidstevredenheid, het ziekteverzuim hoger is dan bijvoorbeeld in het onderwijs maar ook dan in de marktsector. Een goede verklaring daarvoor ontbreekt, maar duidelijk is wel dat dit een forse aderlating: in 2018 was bijna 6 procent van de personele capaciteit in het openbaar bestuur, niet beschikbaar vanwege ziekte.

3. De aantrekkelijkheid van het werk bij de overheid

Om een goed beeld te krijgen van de arbeidsmarktpositie gaat het natuurlijk niet alleen om feitelijke ontwikkelingen (vorige hoofdstuk) maar ook om hetgeen het personeel – zittend personeel, (potentiële) instromers en (potentiële) uitstromers – er zelf van vinden. Het zoeken van een baan, het besluit om te veranderen van baan, de inzet waarmee de taak wordt uitgevoerd: het zijn allemaal elementen van de *beleving* van medewerkers. Dat soort informatie is niet terug te vinden in administratieve bestanden. Daarom voert het ministerie van BZK al sinds 1998 belevingsonderzoek uit onder medewerkers. In deze paragraaf zoomen we in op de tevredenheid van medewerkers met hun baan.

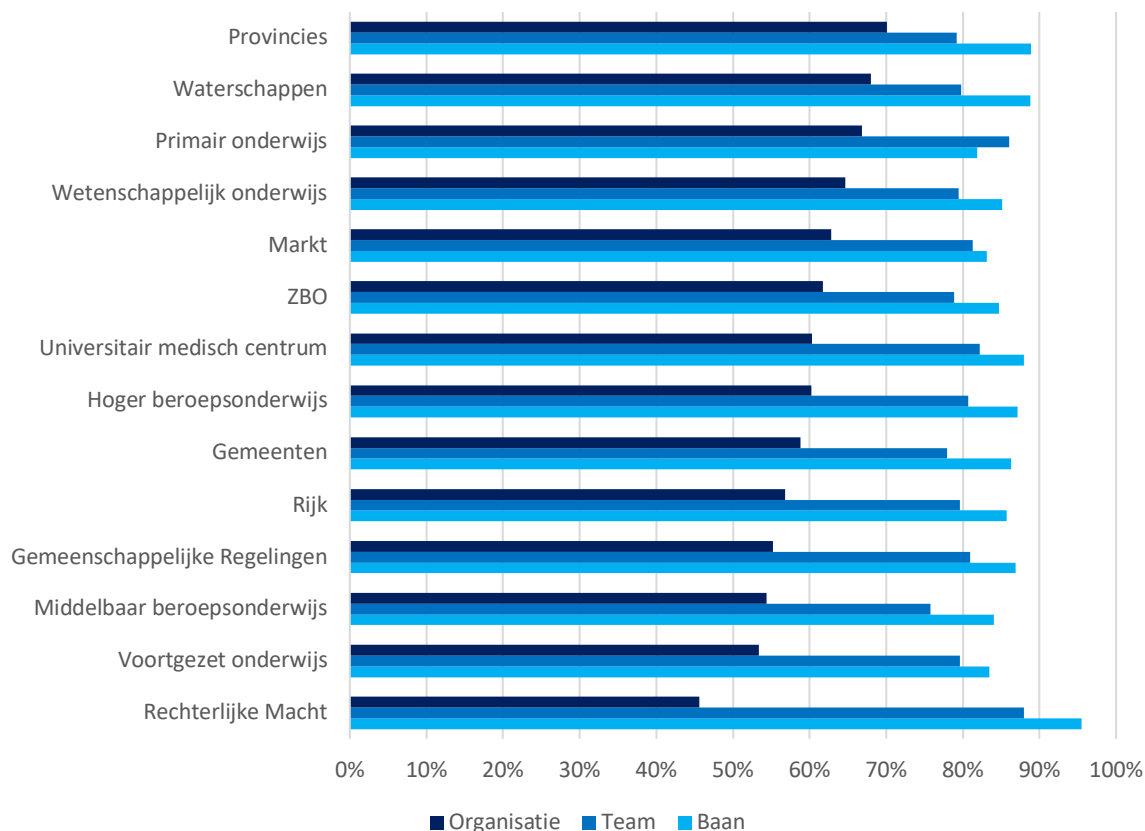
Figuur 9 Tevredenheid van medewerkers naar taakveld



In Figuur 9 is te zien dat over de hele linie – dus: in de taakvelden openbaar bestuur, onderwijs en wetenschap en in de markt - de tevredenheid over de baan overal net iets groter is dan de tevredenheid over het team. De tevredenheid over de organisatie ligt op een lager niveau. De verschillen tussen de taakvelden zijn beperkt. In het openbaar bestuur is men – in vergelijking met de andere taakvelden - gemiddeld genomen iets tevredener met zijn of haar baan en iets minder tevreden met de organisatie. Uit eerder personeelsonderzoek van BZK kwam dit ook naar voren¹².

¹² Ministerie van BZK (2015) *Werkbeleving in de publieke sector*. Den Haag.

Figuur 10 Tevredenheid van medewerkers per sector



In Figuur 10 is de tevredenheid verder uitgesplitst naar de onderliggende sectoren van de overheid. Ook hier is zichtbaar dat in vrijwel alle gevallen minstens 4 op de 5 medewerkers tevreden of zeer tevreden is met hun baan en hun team. De tevredenheid over de organisatie varieert sterk per sector. Bij de provincies, waterschappen en in het primair onderwijs zijn 2 op de 3 medewerkers tevreden tot zeer tevreden over hun organisatie. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich het mbo, voortgezet onderwijs en de rechterlijke macht. In die laatste sector is minder dan de helft van de medewerkers tevreden over hun organisatie. Op de oorzaken van de onvrede over de organisatie en de consequenties van een problematische organisatiecultuur, wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

Er kan nog verder ingezoomd worden op factoren die tot meer of minder tevredenheid stemmen. In Figuur 11 wordt voor de drie taakvelden getoond welk aandeel van de medewerkers tevreden tot zeer tevreden is over 14 aspecten van hun werk. In het algemeen vertonen de taakvelden openbaar bestuur, onderwijs en wetenschappen en de marktsector een vergelijkbaar patroon. De grootste tevredenheid is terug te voeren op zaken als de mate van zelfstandigheid, de inhoud van het werk en de samenwerking met collega's. De laagste tevredenheid heeft betrekking op een aantal organisatiekenmerken, zoals: de mate van invloed die men heeft binnen de organisatie, de resultaatgerichtheid en de informatievoorziening en communicatie binnen de organisatie.

Figuur 11 Tevredenheid van medewerkers over baanaspecten per taakveld, 2019



Significante verschillen tussen sectoren worden zichtbaar waar het de hoeveelheid werk, de beloning, de loopbaanmogelijkheden en de resultaatgerichtheid betreft. In de markt is men meer tevreden over de resultaatgerichtheid van de organisatie en over de loopbaanmogelijkheden. In het onderwijs is men duidelijk minder tevreden over de hoeveelheid werk en over de beloning. In het openbaar bestuur daar-entegen is de tevredenheid over de beloning juist het grootst. De waardering die men in het openbaar bestuur en in het onderwijs heeft voor beloning, komt overeen met de resultaten van eerder in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd beloningsonderzoek (o.a.: BZK, 2017). Daaruit blijkt dat, gecorrigeerd voor allerlei achtergrond kenmerken, medewerkers in onderwijs en wetenschappen een lichte achterstand hebben ten opzichte van de marktsector. Die achterstand is in de afgelopen jaren niet ingelopen.

Uit de vergelijking van de psychosociale arbeidsbelasting op het werk, blijkt dat medewerkers in het openbaar bestuur, in vergelijking met de medewerkers in het onderwijs, vaker zelf kunnen beslissen hoe ze hun werk uitvoeren, in welke volgorde en in welk tempo.¹³ Bovendien bepalen zij vaker zelf wanneer ze verlof opnemen en wat hun werktijden zijn.

¹³ Gebaseerd op de basis van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (2018), zie voor meer informatie de Bijlage - WERKonderzoek.

Motieven van instromers en uitstromers

In het WERKonderzoek is aan mobiel personeel gevraagd naar hun motieven om bij de overheid te gaan werken of daar juist te vertrekken. Aan medewerkers die op zoek zijn naar een andere baan is gevraagd waarom zij op zoek zijn. Op basis van deze gegevens kan de aantrekkelijkheid van het werk bij de overheid verder ingevuld worden.

Instroommotieven

De instroom van medewerkers in de publieke sector bestaat voor een belangrijk deel uit mensen die van baan wisselen. Dit geldt zowel voor degenen die in het openbaar bestuur gaan werken, als voor de instromers in het onderwijs. Uit het WERKonderzoek blijkt dat ongeveer twee derde van de instromers eerder een baan had in loondienst en circa 10 procent werkzaam was via een uitzendbureau of als zelfstandige. Daarnaast is ongeveer één op de zes (17%) ingestroomd vanuit de opleiding¹⁴ en circa 5 procent vanuit een uitkeringssituatie (werkloos/arbeidsongeschikt).

Aan alle instromers¹⁵ is gevraagd naar de redenen voor hun baankeuze. Figuur 12 laat zien dat de inhoud van het werk verreweg de belangrijkste reden is om te kiezen voor een baan in het openbaar bestuur en het onderwijs. Ruim twee derde van de instromers noemt dit als keuzemotief. Daarnaast wordt ook regelmatig gewezen op het maatschappelijk belang van het werk, de loopbaanmogelijkheden en de mate van zelfstandigheid. Daarbij valt op dat instromers in het openbaar bestuur relatief vaker het maatschappelijk belang van het werk noemen dan degenen die in het onderwijs zijn gaan werken.

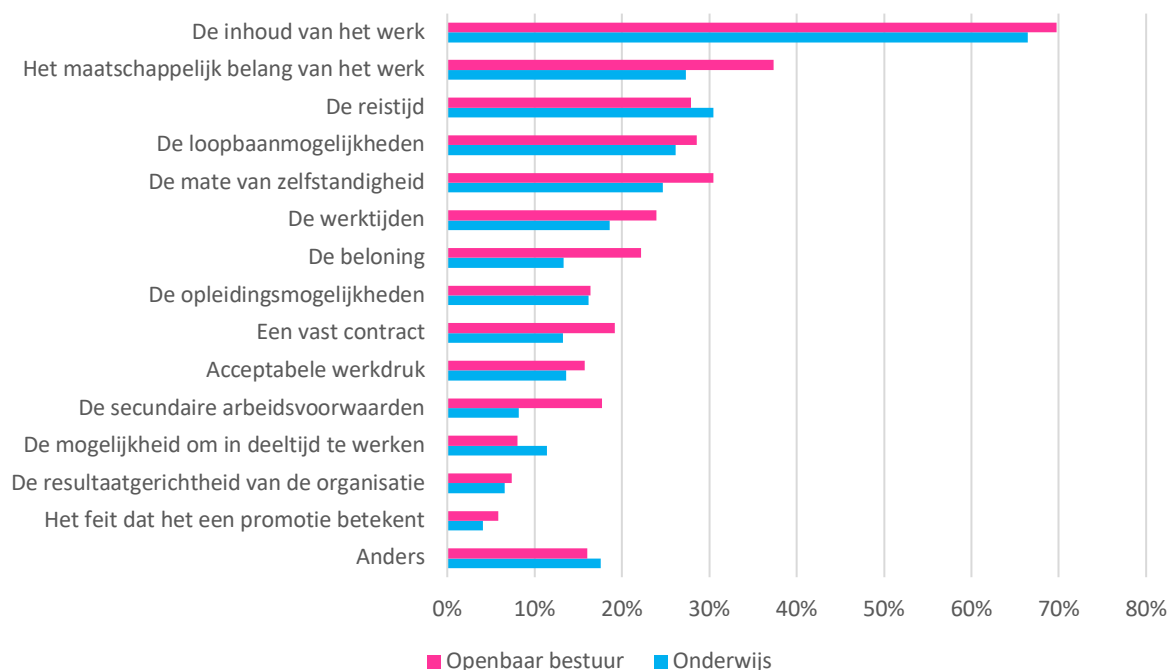
Uit nadere analyses blijkt dat de instroommotieven niet alleen verschillen naar taakveld, maar ook naar arbeidsmarktpositie, leeftijdsklasse en opleidingsniveau:

- Starters (pas afgestudeerden) noemen relatief vaak het maatschappelijk belang van het werk (64%) en de loopbaanmogelijkheden (40%) als reden om bij de overheid te gaan werken. Voor medewerkers die van baan zijn gewisseld, speelt dit veel minder een rol.
- Instromers in de leeftijd tot 35 jaar noemen relatief vaak het maatschappelijk belang, de loopbaanmogelijkheden en de beloning als instroommotief. Voor oudere instromers spelen deze factoren minder.
- Hoger opgeleiden noemen verhoudingsgewijs vaak de inhoud van het werk en het maatschappelijk belang als instroommotief. Lager en middelbaar opgeleiden noemen relatief vaak de werktijden en een vast contract.

¹⁴ Het aandeel pas afgestudeerden is in het onderwijs groter dan in het openbaar bestuur (22% vs. 8%).

¹⁵ De vragen over instroom zijn gesteld aan medewerkers die de afgelopen twee jaar in dienst zijn getreden van een overheidsorganisatie.

Figuur 12 Instroommotieven overheidspersoneel, naar taakveld (%)



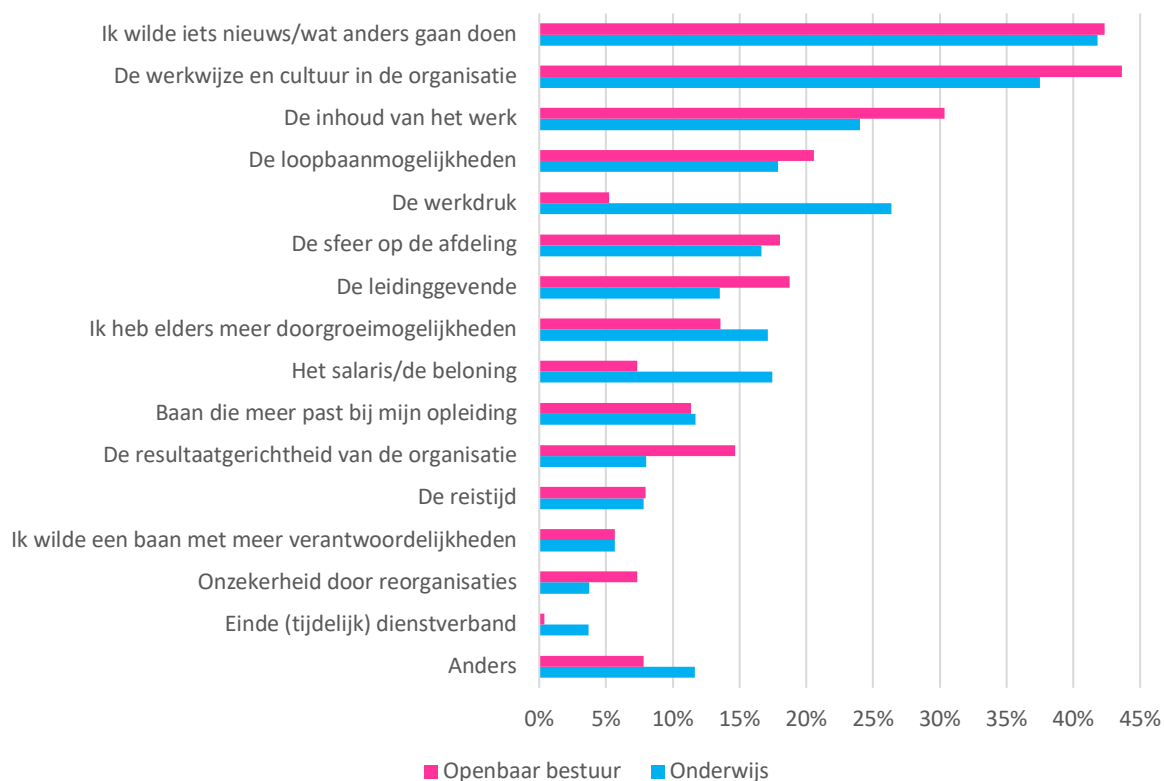
Uit eerder onderzoek is bekend dat een deel van de ambtenaren bewust kiest voor een baan in de publieke sector omdat ze het maatschappelijk belang willen dienen. Deze drive staat ook wel bekend als *public service motivation* (PSM). Uit dit onderzoek blijkt dat dit vooral in het openbaar bestuur een relevante factor is, maar dat dit niet geldt voor iedereen. Het zijn vooral de jongere en hoog opgeleide instromers die voor een baan in de publieke sector kiezen vanwege het maatschappelijk belang. Voor ouderen en lager opgeleiden speelt PSM veel minder.

Uitstroommotieven

De *inhoud van het werk* is een belangrijke *pullfactor* voor mensen om in de publieke sector te gaan werken, zo blijkt uit voorgaande analyse. Verreweg de meeste medewerkers zijn hier ook (zeer) tevreden over. Dit betekent dat de inhoud van het werk in belangrijke mate ook de aantrekkelijkheid van de sector bepaald. Maar dat is de ene kant van het verhaal. Er zijn ook *pushfactoren* die bijdragen aan het vertrek van personeel.

In het WERKonderzoek is aan medewerkers die zijn uitgestroomd naar de markt gevraagd naar hun vertrekmotieven, en aan medewerkers die de overstap hebben gemaakt naar een andere overheidsorganisatie is gevraagd naar het vertrek bij hun oude werkgever. Op basis van deze vertrekmotieven ontstaat een aardig beeld van de pushfactoren.

Figuur 13 Vertrekmotieven overheidspersoneel naar marktsector, naar taakveld (%)



Figuur 13 geeft een overzicht van de uitstroommotieven voor medewerkers die *uit eigen beweging* de overstap hebben gemaakt naar de marktsector. Het gaat hierbij om mensen die zelf ontslag hebben genomen bij hun werkgever. Medewerkers die zijn ontslagen of van wie het tijdelijk contract afliep, zijn niet meegenomen in de analyse.

Uit de figuur blijkt dat een belangrijk deel van de uitstromers (42%) wat anders wilde gaan doen. Zij waren toe aan een nieuwe uitdaging en hebben daarom hun baan opgezegd. Daarnaast noemt een aanzienlijk deel van de uitstromers de *werkwijze en cultuur in de organisatie* als reden voor vertrek. Vooral in het openbaar bestuur wordt dit vaak genoemd als reden voor vertrek (44%). Medewerkers die zijn uitgestroomd vanuit het onderwijs noemen relatief vaak de werkdruk en het salaris als reden voor vertrek. Dit laatste strookt met de bevinding dat de onvrede hierover in het onderwijs ook vrij groot is.

Medewerkers die binnen de publieke sector van werkgever zijn veranderd, noemen vergelijkbare redenen voor het vertrek bij hun oude overheidswerkgever als degenen die zijn uitgestroomd naar de markt.

Afgezien van de verschillen naar taakveld, verschillen de vertrekmotieven ook naar leeftijdsklasse en opleidingsniveau. Daarbij valt op dat jongeren (< 35 jaar) relatief vaak vertrekken vanwege de loopbaanmogelijkheden en het salaris, en medewerkers van middelbare leeftijd (35-54 jaar) omdat zij toe zijn aan een nieuwe uitdaging en wat anders wilden gaan doen. Verder blijkt dat hoger opgeleiden relatief vaak vanwege de inhoud van het werk van werkgever zijn veranderd. Dit is opmerkelijk omdat de meeste medewerkers hierover (zeer) tevreden zijn.

Op zoek naar een andere baan

Uit voorgaande analyses komt een vrij consistent beeld naar voren over de vertrekmotieven van medewerkers uit de publieke sector. Daarbij valt op dat de *werkwijze* en *cultuur* veelvuldig wordt genoemd als reden voor vertrek, en dat onvrede over de inhoud van het werk en de loopbaanmogelijkheden met name in het openbaar bestuur pushfactoren zijn. In het onderwijs geldt dit vooral voor de werkdruk en het salaris. Gegevens over de verloopintentie en de redenen om op zoek te gaan naar een andere baan bevestigen dit beeld.

Uit het WERKonderzoek blijkt dat ongeveer één op de vijf medewerkers in het openbaar bestuur en het onderwijs op zoek is naar een andere functie (zie

Tabel 1). Eenzelfde percentage heeft afgelopen jaar ook daadwerkelijk gesolliciteerd. In de meeste gevallen richt men zich hierbij op de eigen sector. Het aandeel medewerkers dat op zoek is naar een baan buiten de publieke sector is beperkt (5%), en hetzelfde geldt voor het aandeel medewerkers dat heeft gesolliciteerd naar een baan elders (3%). Dit laatste is op zich niet verbazingwekkend. Uit eerder onderzoek kwam ook al naar voren dat de uitstroom naar andere sectoren relatief klein is en dat de arbeidsmarktkansen bovendien ook vrij laag zijn. De publieke sector hoeft derhalve ook niet direct te vrezen voor een massale exodus van medewerkers. Veel belangrijker is het dat medewerkers die omzien naar een andere baan voor de publieke sector worden behouden. Daarbij is het cruciaal dat goed wordt ingespeeld op de behoeften van medewerkers die een nieuwe uitdaging zoeken.

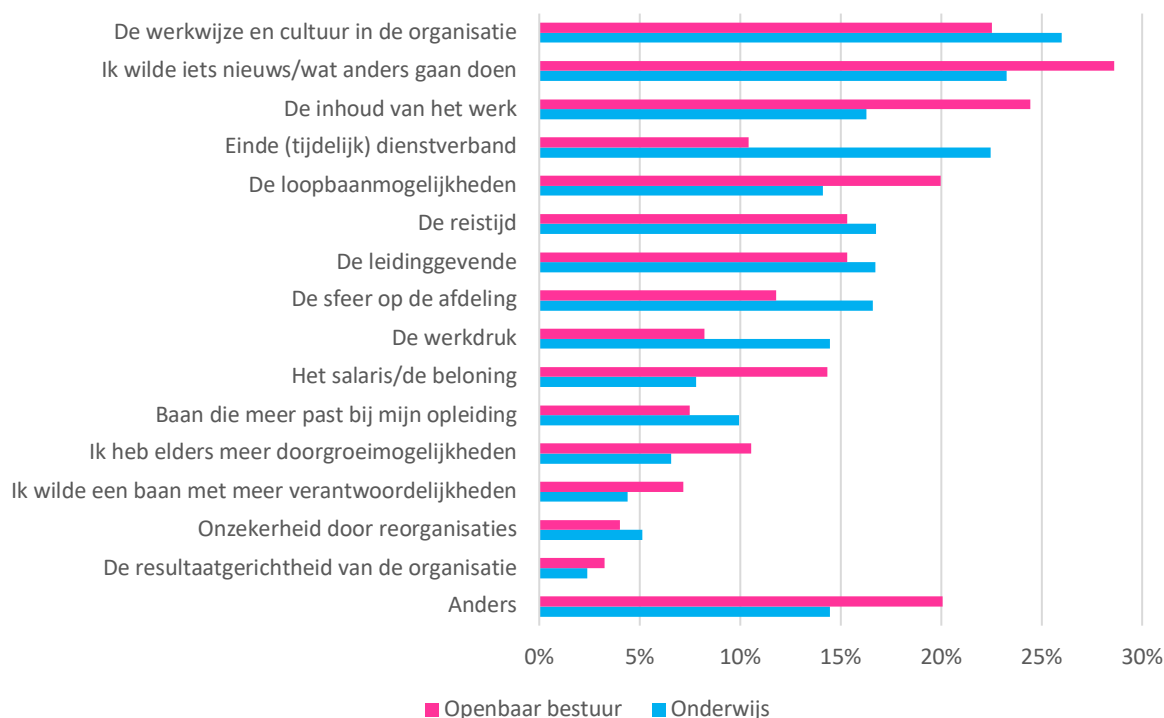
Tabel 1 – Aandeel medewerkers dat op zoek is naar andere functie en heeft gesolliciteerd (%)*

	Op zoek		Gesolliciteerd	
	Openbaar bestuur	On-derwijs	Open-baar be-stuur	Onder-wijs
Niet op zoek/gesolliciteerd	82%	82%	79%	83%
> bij dezelfde werkgever	10%	8%	11%	6%
> bij andere werkgever in deze sector	7%	10%	5%	8%
> bij een andere werkgever binnen de publieke sector	9%	6%	6%	3%
> bij een andere werkgever buiten de publieke sector	5%	5%	3%	3%
> anders	1%	1%	0%	0%
Totaal (n)	16.081	13.706	16.495	14.109

* Meer antwoorden mogelijk

Medewerkers die op zoek zijn naar een baan bij een andere werkgever is gevraagd naar de belangrijkste redenen daarvoor. De *werkwijze* en *cultuur* en het *zoeken van een nieuwe uitdaging* zijn ook hier de meest genoemde motieven. Bijna een derde van die medewerkers geeft dit als reden aan voor het zoeken van een andere baan. Andere belangrijke redenen zijn: de inhoud van het werk, de loopbaanmogelijkheden en het salaris. Naar taakveld zijn er ook hier wat verschillen. Daarbij valt op dat de *organisatiecultuur* en de *inhoud van het werk* in het openbaar bestuur relatief vaak als reden worden genoemd voor het zoeken van een andere baan, en in het onderwijs de *werkdruk* een belangrijk motief is om te zien naar een andere baan.

Figuur 14 Redenen om op zoek te gaan naar andere baan, naar taakveld (%)*



* Meer antwoorden mogelijk

Net als de vertrekmotieven, verschillen ook de redenen voor het zoeken van een andere baan naar leeftijdsklasse. Jonge medewerkers (< 35 jaar) zoeken relatief vaak een andere baan vanwege de (beperkte) loopbaanmogelijkheden, het salaris, en de doorgroei mogelijkheden. Medewerkers van middelbare leeftijd (35-54 jaar) doen dit relatief vaak omdat zij toe zijn aan een nieuwe uitdaging en ouderen uit onvrede over de organisatiecultuur.

Medewerkers in het openbaar bestuur die op zoek zijn naar baan buiten de publieke sectoren, noemen relatief vaak de *organisatiecultuur* als reden voor het zoeken van een andere baan. In het onderwijs noemt deze groep relatief vaak de werkdruk en het salaris als belangrijkste reden om op zoek te gaan. Deze bevindingen bevestigen het beeld uit eerder onderzoek dat onvrede over het werk niet alleen van invloed is op de verloopintentie, maar ook op de oriëntatierichting¹⁶. In het openbaar bestuur gaat het dan vooral om de organisatiecultuur en in de onderwijssector om de werkdruk en het salaris. Deze factoren vergroten de kans op vertrek van medewerkers uit de sector. Om personeel te behouden, is het daarom van belang om pushfactoren waar mogelijk aan te pakken. Voor het openbaar bestuur betekent dit vooral het werken aan een uitdagende (organische) organisatiecultuur.

Conclusies

Medewerkers in het openbaar bestuur zijn over het algemeen (zeer) tevreden met hun baan en met het team waarin zij werken. Vooral over de inhoud van het werk, de samenwerking met collega's en de mate van zelfstandigheid is men zeer te spreken. Onvrede is er vooral over de informatie en communicatie binnen de organisatie, de resultaatgerichtheid van de organisatie en de mate van invloed die men heeft. Uit de analyse van vertrekmotieven, blijkt dat de *werkwijze en cultuur* veelvuldig wordt ge-

¹⁶ Delfgaauw (2006) *Not just whether, but also where*. EUR: Rotterdam.

noemd als reden voor vertrek, en dat onvrede over de inhoud van het werk en de loopbaanmogelijkheden in het openbaar bestuur pushfactoren zijn. In de markt is men vaker tevreden over de resultaatgerichtheid van de organisatie en over de loopbaanmogelijkheden. In het onderwijs is men duidelijk minder tevreden over de hoeveelheid werk en over de beloning, dat zijn dan ook belangrijke vertrek-motieven. In het openbaar bestuur daarentegen is de tevredenheid over de beloning juist het grootst.

4. Organisatieprestaties en organisatiecultuur

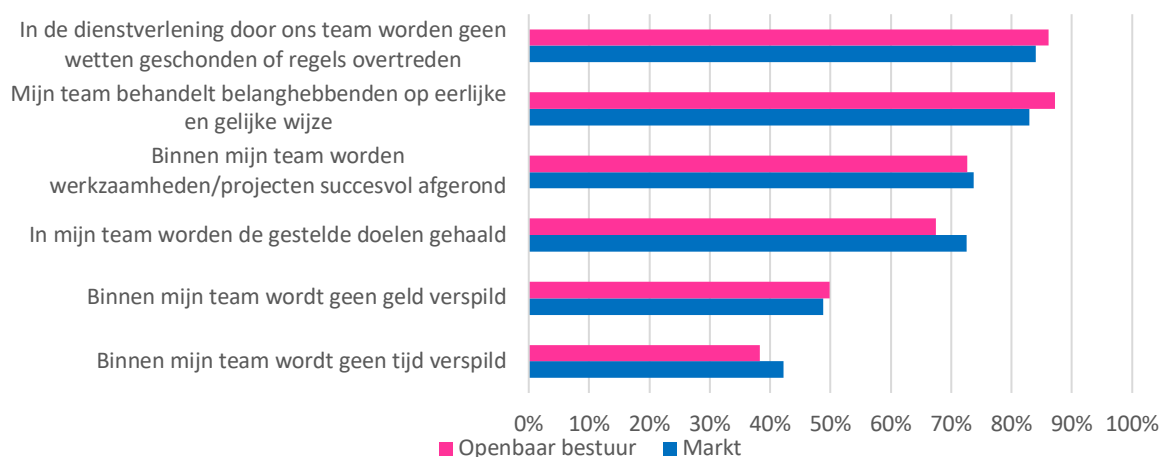
In het WERKonderzoek 2019 is voor het eerst aandacht besteed aan *organisatievraagstukken*. In eerder onderzoek werd vooral gevraagd naar de werktevredenheid, inzetbaarheid en mobiliteit van medewerkers. In het meest recente enquête kregen deelnemers diverse stellingen voorgelegd over de organisatieprestaties en de organisatiecultuur. In dit hoofdstuk gaan beschrijven we de uitkomsten en brengen de relatie tussen organisatiecultuur en organisatieprestaties in kaart.

Organisatieprestaties

De vragen in het WERKonderzoek over de prestaties van het team, geven inzicht in een drietal prestatie-indicatoren: *legitimiteit*, *effectiviteit* en *efficiency*. Legitimiteit verwijst daarbij naar een eerlijke en rechtmatige handelwijze. Effectiviteit gaat over de mate waarin de doelen worden gerealiseerd (ook wel doeltreffendheid genoemd). En efficiency verwijst naar het werkproces; worden de doelen op een efficiënte wijze gerealiseerd, met zo min mogelijk verspilling van tijd en geld?

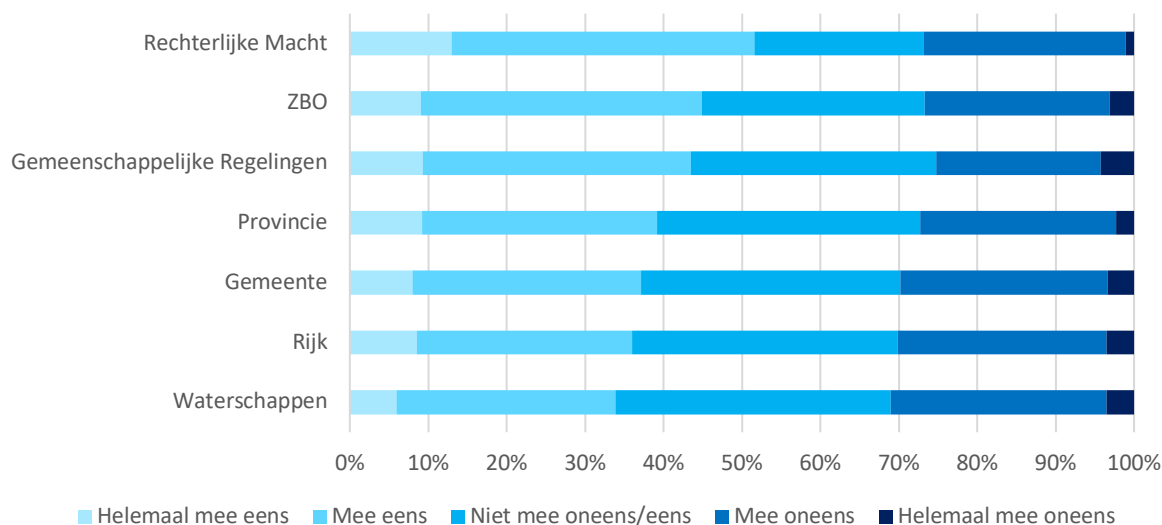
Figuur 15 toont de resultaten voor het openbaar bestuur en de markt¹⁷. Hieruit blijkt dat medewerkers overwegend positief oordelen over de *legitimiteit*. Maar een klein deel van de ondervraagden heeft ervaring met regels die worden overtreden, belanghebbenden die niet helemaal eerlijk en gelijk worden behandeld of wetten die worden geschonden. Ook over de *effectiviteit* is men te spreken. Dat wil zeggen: een groot deel van de medewerkers vindt dat werkzaamheden succesvol worden afgerond en doelen behaald. Over de *efficiency* is men duidelijk minder te spreken. Een aanzienlijk deel van de medewerkers is van mening dat in hun team tijd en geld verspild wordt. Dit geldt in het bijzonder voor de sectoren Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, en in mindere mate voor de gemeenschappelijke regelingen, ZBO's en de rechterlijke macht (zie Figuur 16). Hiermee is uiteraard niet gezegd dat de efficiency in de hele publieke sector in het geding is, maar deze bevindingen maken wel duidelijk dat er op veel plekken in de ambtelijke dienst ruimte is voor verbetering van de 'public performance'.

Figuur 15 Opinions over de teamprestaties in openbaar bestuur en markt (medewerkers)



¹⁷ Voor de marktsector is door het CBS-steekproef van medewerkers bevestigd die gelijkenis vertoont met het openbaar bestuur. Personeel in de horeca, landbouw en industrie is daarbij buiten beschouwing gelaten, evenals werknemers van bedrijven met minder dan 100 man personeel.

Figuur 16 OB: binnen mijn team wordt geen tijd verspild (%)



Leidinggevenden oordelen in de regel iets positiever over de prestaties van hun team dan medewerkers. Vooral de doeltreffendheid beoordelen zij beter. Circa 85 procent van de leidinggevenden geeft aan dat de werkzaamheden in het team succesvol worden afgerond en gestelde doelen worden gehaald. Onder medewerkers ligt dit aandeel substantieel lager. Ook leidinggevenden zijn van mening dat er tijd wordt verspild binnen hun team; in vergelijking met medewerkers zijn zij hierover zelfs nog kritischer. Vanuit efficiency oogpunt is dit uiteraard een zorgelijk signaal, maar dat is niet het enige. Het betekent namelijk ook dat overheidsorganisaties met dezelfde hoeveelheid personeel tot betere prestaties zouden kunnen komen, als zij erin slagen verspilling tegen te gaan. Efficiënter werken kan zodoende ook tot een betere publieke dienstverlening leiden.

De conclusie dat op veel plekken in de ambtelijke dienst ruimte is voor verbetering van de 'public performance' wordt ondersteund door onderzoek van Robert Dur en Max van Lent¹⁸. Uit hun analyse van het WERKonderzoek komt naar voren dat er grote verschillen zijn tussen overheid en marktsector in de manier waarop wordt omgegaan met ondermaats en bovenmaats presterende werknemers (zie ook het hoofdstuk *Kwaliteit en management*). Waar bij de overheid ondermaats presteren vooral wordt gedoogd, volgt in de marktsector veel vaker ontslag. Voor bovenmaats presterende werknemers ligt bij de overheid soms een beloning of promotie in het verschiet, maar veel vaker worden deze werknemers op dezelfde manier behandeld als gemiddeld presterende werknemers. In de marktsector hangt voor een derde van de werknemers de beloning op een belangrijke manier samen met de prestaties. Bij de overheid is dit slechts voor twintig procent van de werknemers het geval. Op grond van deze bevindingen concluderen de onderzoekers dat er op veel plekken bij de overheid sprake is van een gedoogcultuur, en dat het beloningsbeleid niet stimulerend wordt gevonden.

Organisatiecultuur

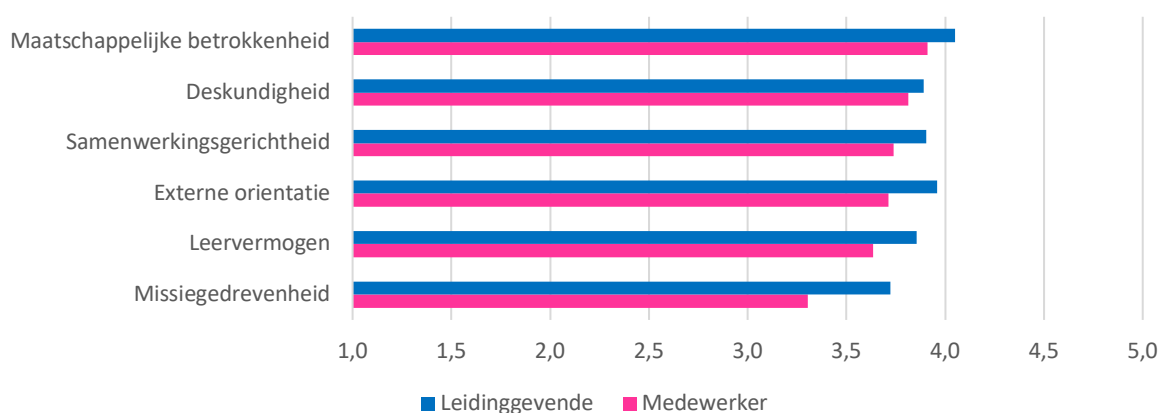
Naast vragen over organisatieprestaties, is in het WERKonderzoek dit jaar apart aandacht besteed aan de organisatiecultuur. Daarbij is gebruik gemaakt van stellingen die de organisatiecultuur typeren (zie Figuur 2). Deze stellingen onderscheiden zes verschillende dimensies en zijn ontleend aan de selectiecriteria voor de verkiezing van 'de Beste Overheidsorganisatie'. Dit betreft:

¹⁸ Dur en Van Lent (2020) *Beloning en motivatie van werknemers bij de overheid en in de marktsector*.

1. Externe oriëntatie en wendbaarheid
2. Leervermogen
3. Samenwerkingsgerichtheid
4. Deskundigheid
5. Missiegedrevenheid, en
6. Maatschappelijke betrokkenheid.

Figuur 17 toont de gemiddelde schaalscores van de zes cultuurdimensies in het openbaar bestuur¹⁹. Uit de figuur blijkt dat de maatschappelijke betrokkenheid, de deskundigheid en de samenwerkingsgerichtheid over het algemeen positief worden beoordeeld. De externe oriëntatie, het leervermogen en de missiegedrevenheid worden relatief minder beoordeeld. Dit geldt in het bijzonder voor medewerkers.

Figuur 17 OB: Stellingen over de organisatiecultuur (gemiddelde schaalscores)



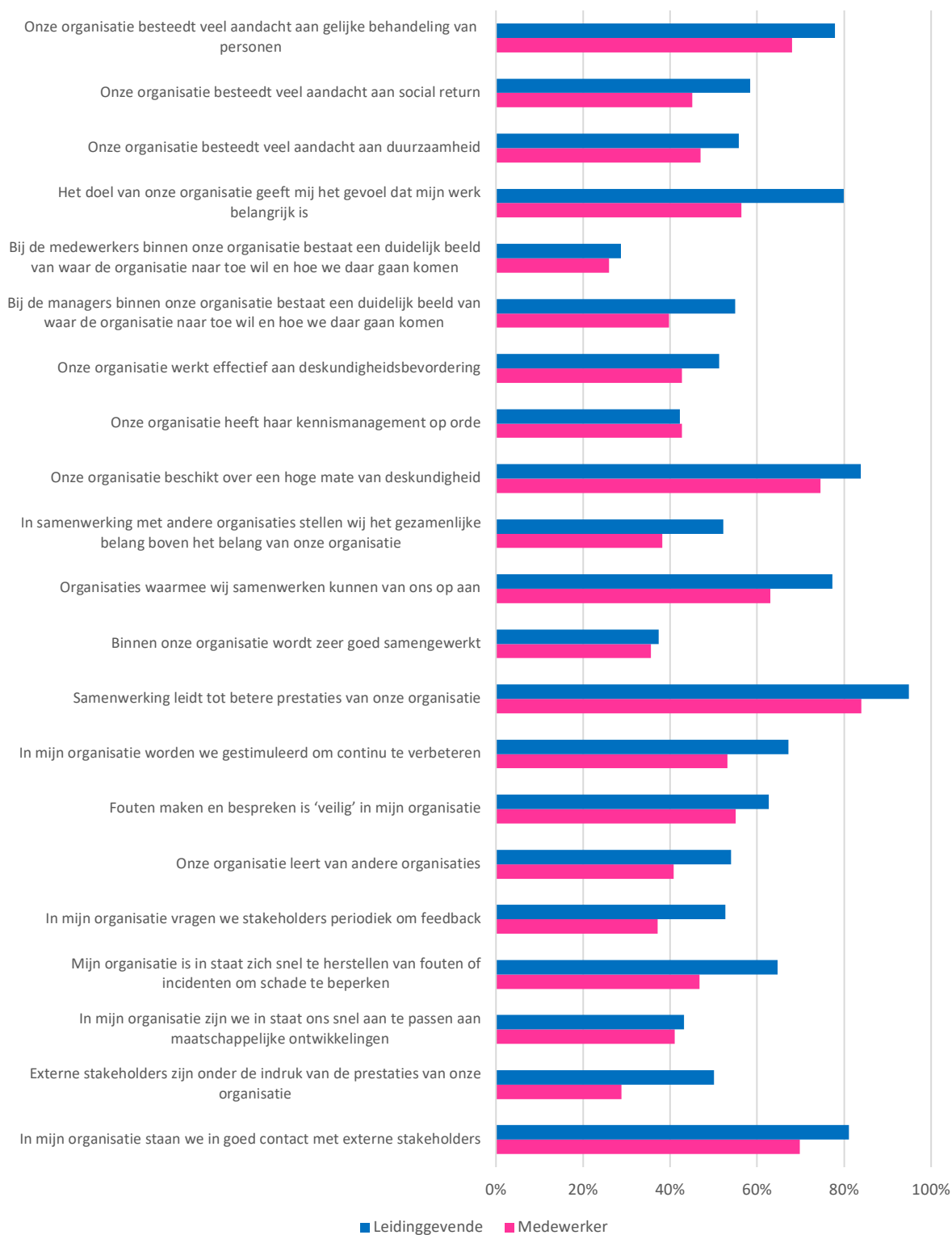
Als we de afzonderlijke stellingen bezien (Figuur 18), die aan de dimensies uit de voorgaande figuur ten grondslag liggen, dan is het beeld in een aantal gevallen minder positief. Zo valt bijvoorbeeld op dat de maatschappelijke betrokkenheid hoog scoort, maar dat nog niet de helft van de medewerkers aangeeft dat de organisatie aandacht heeft voor social return en duurzaamheid. Kijken we naar de externe oriëntatie, dan zien we dat organisaties volgens de meeste medewerkers goed contact hebben met externe stakeholders, maar deze partijen zijn volgens hen niet altijd onder de indruk van de organisatieprestaties. En ook op het vlak van deskundigheid zijn er verschillen. De meeste medewerkers vinden dat de organisatie over veel deskundigheid beschikt, maar slechts 43 procent is van mening dat de organisatie effectief aan deskundigheidsbevordering werkt. Er is wat dat betreft dus ruimte voor verbetering.

Opmerkelijk is verder dat men regelmatig aangeeft dat het doel van de organisatie het gevoel geeft dat het werk belangrijk is, maar tegelijkertijd blijkt dat men betwijfelt of het voor medewerkers duidelijk is waar de organisatie naar toe wil. De missie en de doelen van de organisatie zijn klaarblijkelijk lang niet altijd helder. Dat is niet goed, omdat duidelijkheid over doelen en missie medewerkers houvast geeft in hun werk. Een heldere missie heeft bovendien een gunstig effect op de betrokkenheid en bevoegenheid van medewerkers, zo concluderen Faddegon, De Goede en Straathof op basis van het WERKonderzoek²⁰.

¹⁹ Alle schalen lopen van 1 (laag) tot 5 (hoog).

²⁰ Faddegon, De Goede en Straathof (2020) *Overheidscultuur: de sleutel voor een tevreden en toegewijde medewerker*.

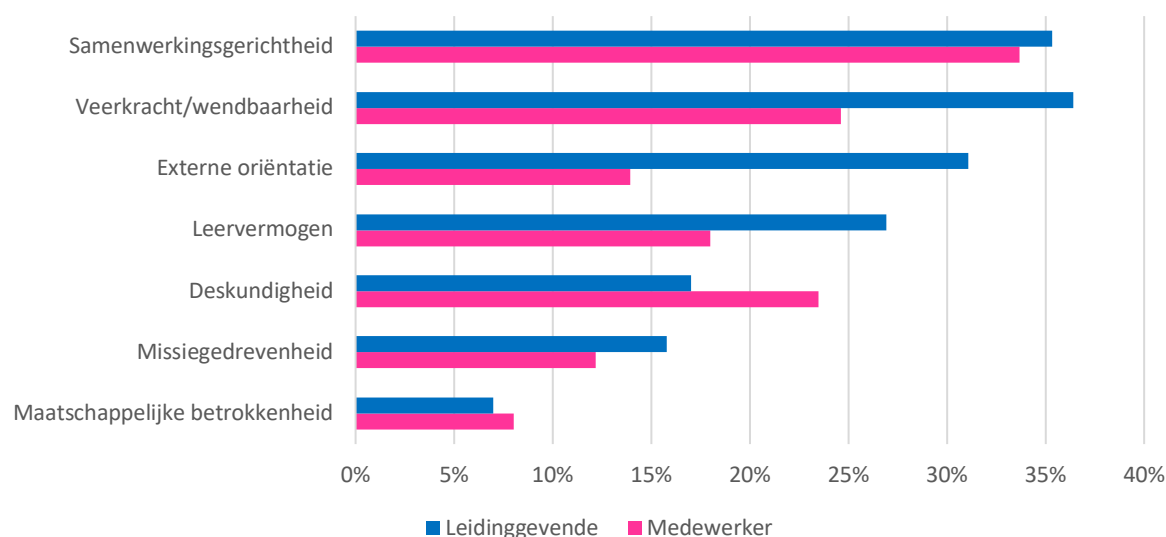
Figuur 18 OB: Stellingen over de organisatiecultuur (%)



Verschillen met de markt zijn er ook, vooral op het terrein van het leervermogen. Medewerkers in de markt geven vaker aan dat zij gestimuleerd worden om continu te verbeteren. In het openbaar bestuur geeft 53 procent van de medewerkers aan dat de organisatie hen stimuleert om continu te verbeteren. In de marktsector noemt 65 procent dat. Daarnaast wordt in de marktsector ook het maken fouten vaker als 'veilig' bestempeld (65% vs. 55%). Dit zijn belangrijke aanwijzingen dat het leerklimaat bij de overheid gemiddeld genomen minder stimulerend is dan in het bedrijfsleven.

Als medewerkers wordt gevraagd waar de organisatie in zou moeten investeren om een beter presterende organisatie te worden, wijzen zij vooral op de samenwerkingsgerichtheid, wendbaarheid en deskundigheid van de organisatie (zie Figuur 19). Leidinggevend en noemen daarnaast ook regelmatig de externe oriëntatie en het leervermogen.

Figuur 19 OB: In welke thema's zou uw organisatie extra moeten investeren om een beter presterende organisatie te worden? (%)



Naast stellingen over de organisatiecultuur, is in het WERKonderzoek ook gevraagd om de cultuur te typeren op basis van acht dimensies. Deze dimensies zijn gebaseerd op het model van Sanders en Neuijen²¹. In Figuur 20 zijn de gemiddelde scores weergegeven. Een score van 0 geeft daarbij aan dat beide dimensies even zwaar wegen. Een score kleiner dan 0 wijst erop dat de linker cultuurdimensie meer van toepassing is en een score groter dan 0 de rechter cultuurdimensie.

Uit de figuur blijkt dat de organisatiecultuur in het openbaar bestuur op een aantal facetten duidelijk afwijkt van die in de marktsector. Het valt op dat de cultuur in het openbaar bestuur *minder resultaatgericht* is dan die in de marktsector en *meer proceduregericht en behoudend*. Naar sector zijn er hierbij enkele opvallende verschillen:

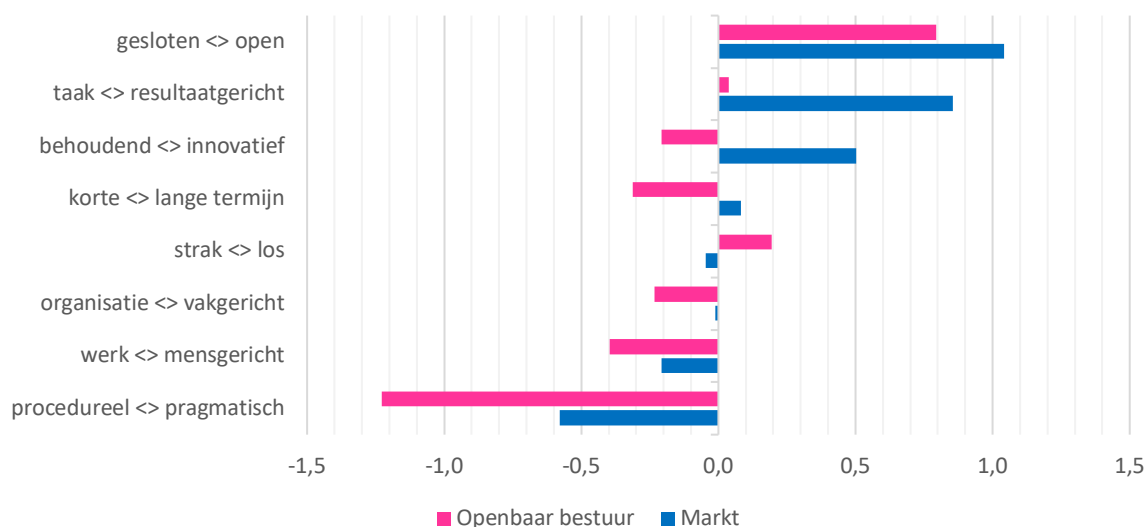
- de cultuur bij Rijk en Rechterlijke macht wordt als meer behoudend getypeerd dan die in andere overheidssectoren;
- m.n. bij provincies en waterschappen wordt de cultuur meer als taakgericht aangemerkt en minder resultaatgericht.

Faddegon, De Goede en Straathof concluderen in dit verband dat het openbaar bestuur op een aantal terreinen typisch 'bureaucratisch' scoort. Medewerkers beoordelen de cultuur meer taak- dan resultaatgericht, meer proceduregericht dan pragmatisch en meer organisatiegericht dan vakgericht. En deze karakteristiek heeft gevolgen voor de werkbeleving, zo blijkt uit analyses van Steijn en Vermeeren²². Betrokkenheid en bevoegenheid gedijen in een cultuur waarin openheid centraal staat, en komen onder druk te staan in traditioneel bureaucratische, gesloten organisaties, zo stellen de onderzoekers.

²¹ Sanders & Neuijen (1999). *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeding*. Assen: Van Gorcum.

²² Steijn en Vermeeren (2020) *De invloed van de organisatie op betrokkenheid en bevoegenheid van ambtenaren*

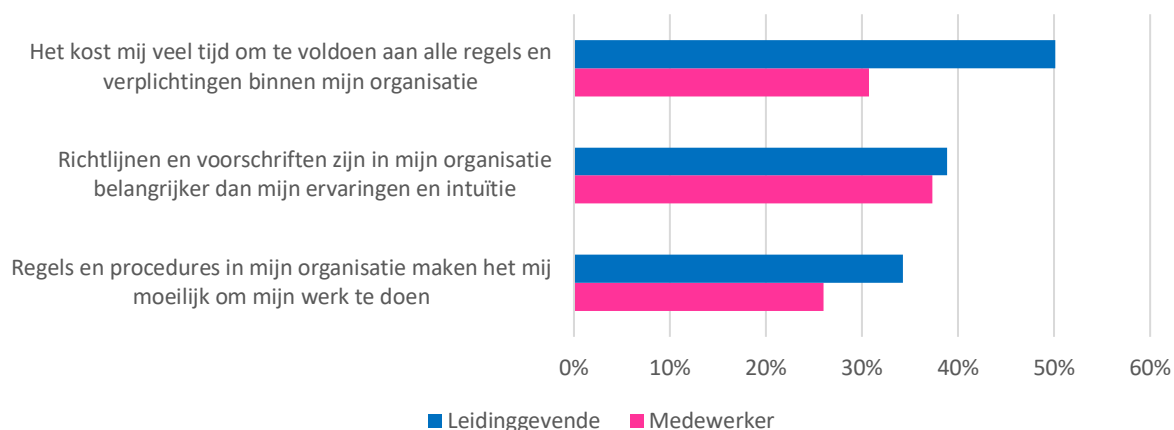
Figuur 20 Medewerkers: typering van de organisatiecultuur



Regeldruk

Het beeld dat de cultuur in overheidsorganisaties erg procedureel is, blijkt ook als respondenten naar de regeldruk wordt gevraagd (zie Figuur 21). Vooral leidinggevenden hebben last van regeldruk. Ongeveer de helft van de leidinggevenden in het openbaar bestuur geeft aan dat het hen veel tijd kost om te voldoen aan alle regels en verplichtingen in de organisatie. En bijna 40% stelt dat richtlijnen en voorschriften in de organisatie belangrijker zijn dan de eigen ervaring. Medewerkers ervaren relatief minder regeldruk, al geeft van hen ook ongeveer een derde aan dat het hen veel tijd kost om aan alle regels te voldoen. Dit laatste is vooral zorgelijk omdat een hoge regeldruk een negatief effect heeft op de werkbeleving. *Het zorgt voor minder bevlogen medewerkers*, zo stellen Steijn en Vermeeren in hun paper.

Figuur 21 Openbaar bestuur: stellingen over regeldruk (%)



Een typologie van het werkklimaat

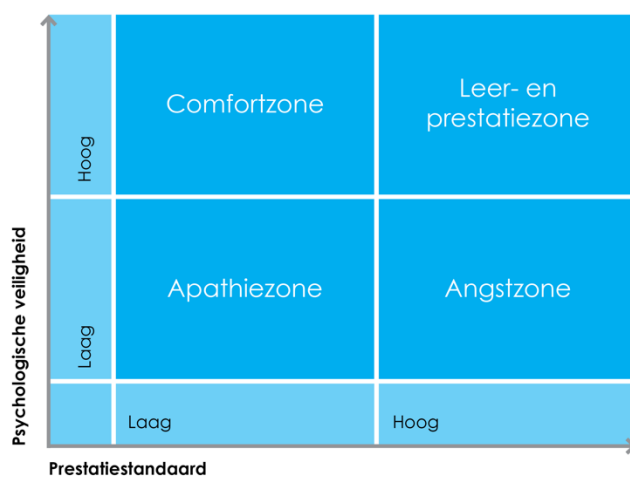
Uit voorgaande analyses blijkt dat de publieke prestaties op veel plekken in het openbaar bestuur voor verbetering vatbaar zijn. In de beleving van medewerkers is er sprake van verspilling van tijd en geld, en dat gaat samen met een cultuur waarin ondermaats presteren wordt gedoogd en continu verbeteren lang niet altijd wordt gestimuleerd. Dit geldt uiteraard niet voor alle onderdelen van het openbaar bestuur, er zijn verschillen tussen organisaties en teams. Sommige organisaties doen het goed, anderen

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

In haar boek *De Onbevreesde Organisatie*, dat eind 2019 is verschenen, gaat Edmondson uitgebreid in op het belang van psychologische veiligheid op de werkvloer. Op basis van een grote hoeveelheid onderzoeksmateriaal maakt zij inzichtelijk dat psychologische veiligheid een gunstig effect heeft op de betrokkenheid van medewerkers en het leren en presteren in organisaties. Het hanteren van hoge standaarden (c.q. prestatienormen) is daarbij ook van belang. Psychologische veiligheid is dus niet het enige dat nodig is om tot goede prestaties te komen; het gaat om een combinatie van veiligheid en hoge prestatienormen. Op basis van deze twee factoren onderscheid Edmondson vier typen werkklimaat (zie schema):

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

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



Op basis van het WERKonderzoek is een soortgelijke typologie gemaakt van overheidsorganisaties in het openbaar bestuur. Hierbij is gebruik gemaakt van een tweetal stellingen: ²³

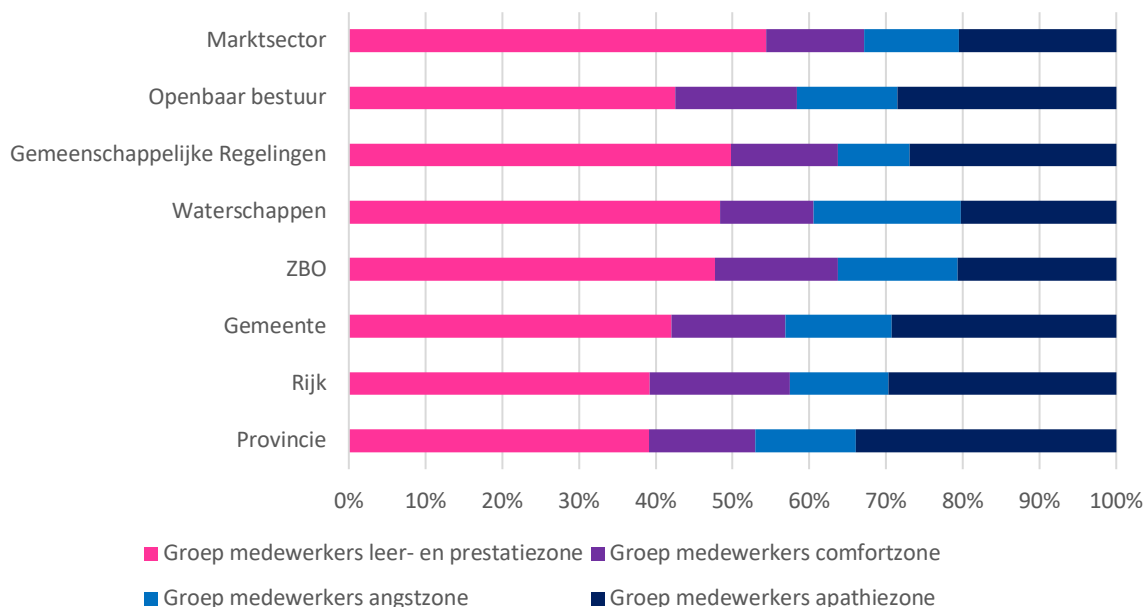
- *Fouten maken en bespreken is veilig in mijn organisatie* (psychologische veiligheid), en
- *In mijn organisatie worden we gestimuleerd om continu te verbeteren* (prestatie standaard).

Kijken we naar de verdeling van de groepen, dan valt op dat in de marktsector vaker sprake is van een veilig werkklimaat (c.q. leerzone) dan in het openbaar bestuur (zie Figuur 22). Omgekeerd treffen we in het openbaar bestuur vaker een werkklimaat waar de stimulans om continu te verbeteren ontbreekt

²³ Beide stellingen zijn daarbij gedichotomiseerd, de categorieën eens en helemaal eens zijn samengenomen, net als de andere antwoordcategorieën.

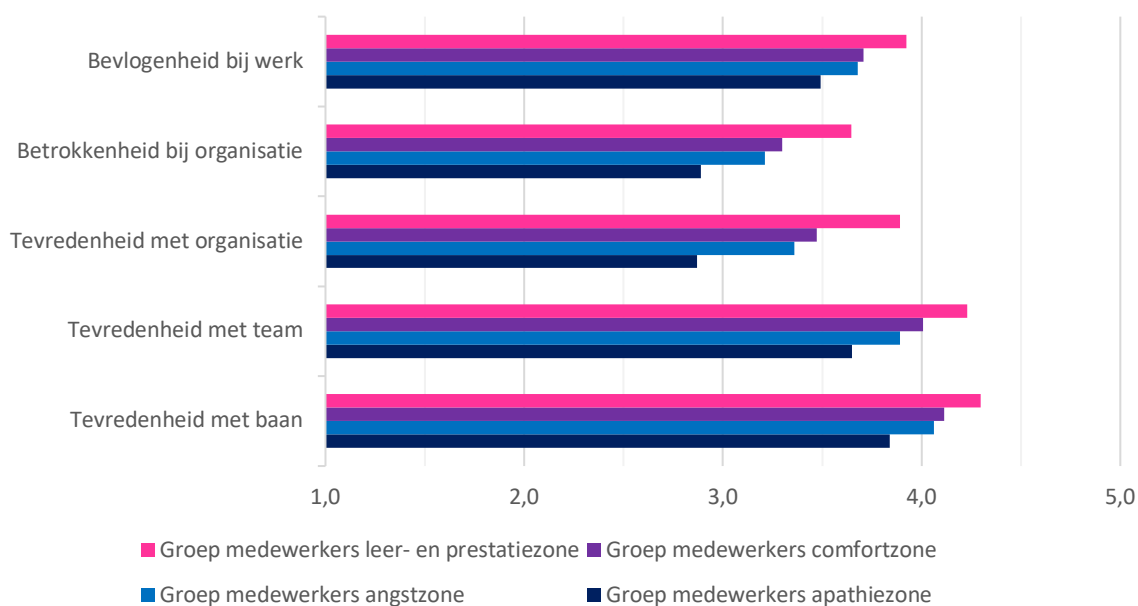
(comfortzone en apathiezone). Dit geldt vooral voor de sectoren: rechterlijke macht, rijk, provincies en gemeenten.

Figuur 22 Typologie van werkklimaat, naar sector



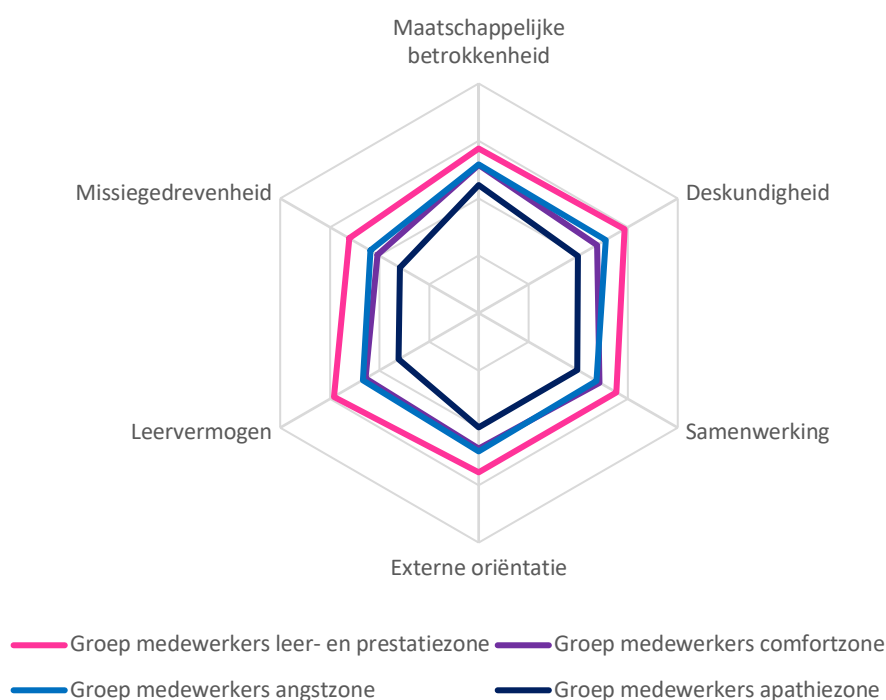
Verder blijkt dat de werkbeleving onder ambtenaren sterk verschilt tussen de vier groepen 'organisaties'. Medewerkers die in een *onbevreesde organisatie* werken, met een veilig werkklimaat, zijn significant meer tevreden over hun baan, meer bevoegen over hun werk en ook meer betrokken bij de organisatie. Omgekeerd zien we een geringe betrokkenheid en bevoegenheid bij medewerkers die werkzaam zijn op plekken waar zowel de psychologische veiligheid als de prestatie standaard laag is (zie Figuur 23).

Figuur 23 Betrokkenheid en bevoegenheid, naar type werkklimaat (gemiddelde schaaftscore)



Naast deze verschillen in arbeidsbeleving, toont het Werkonderzoek ook systematische verschillen in de organisatiecultuur en organisatieprestaties tussen de vier groepen. Organisaties met een veilig werkklimaat (leerzone) scoren op alle cultuurdimensies beter dan de rest. Niet alleen is de cultuur meer open en mensgericht, maar ook worden het leervermogen, de samenwerking, de externe oriëntatie en de missiegedrevenheid beter beoordeeld (zie Figuur 24). En dit alles gaat samen met significant betere teamprestaties op het terrein van legitimiteit, doelmatigheid en effectiviteit (zie Figuur 25).

Figuur 24 Verschillen in organisatiecultuur, naar type werkklimaat (schaalscores voor 4 groepen)*



In teams waar de psychologische veiligheid te wensen overlaat en de stimulans om te verbeteren ontbreekt, vallen de prestaties systematisch lager uit en zien we dat minder doeltreffend en efficiënt wordt gewerkt (Figuur 25). Dit zijn de teams waar de cultuur meer behoudend, gesloten en werkgericht is, en waar de focus meer op de korte dan de lange termijn is gericht. Het leervermogen, de samenwerking en de missiegedrevenheid scoort op deze plekken in de ambtelijke dienst ook een stuk lager (zie Figuur 24).

* In het spinnenwebdiagram zijn de scores van 4 groepen medewerkers weergegeven op 6 verschillende cultuurdimensies. Alle schalen lopen van 1 (laag) tot 5 (hoog), waarbij middelpunt gelijk is aan 1 en de buitenste ring gelijk is aan 5. Hoe verder naar buiten, hoe hoger (beter) de score op de betreffende cultuurdimensie.

Figuur 25 Verschillen in teamprestaties, naar type werkklimaat (gemiddelde itemscores)



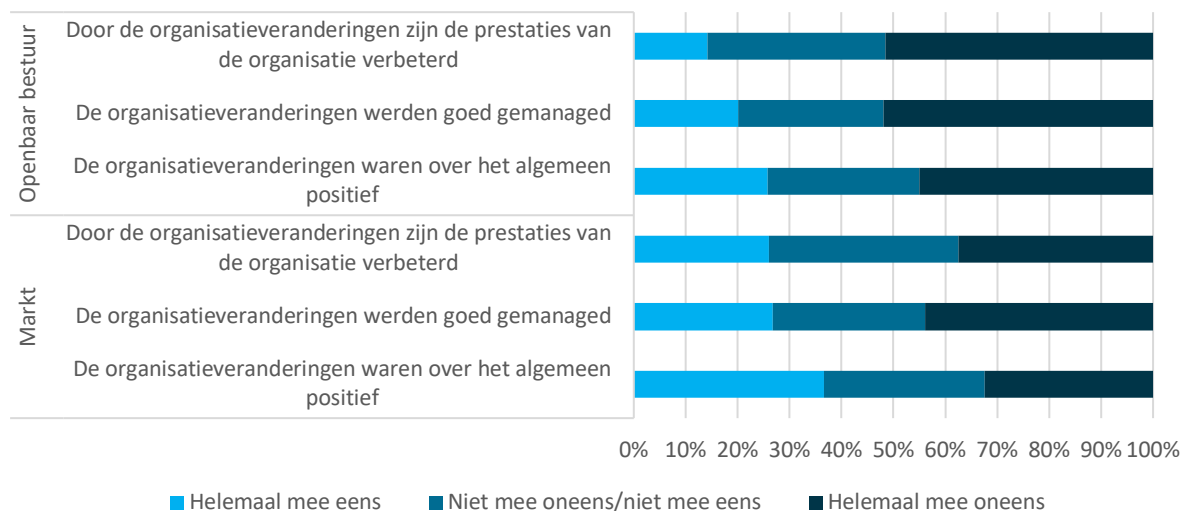
Op basis van deze gegevens kunnen we concluderen dat in *onbevreesde organisaties* betere teamprestaties worden gerealiseerd dan in organisaties waar fouten maken niet 'veilig' is en de stimulans om continu te verbeteren ontbreekt. Dit hangt samen met een open en op samenwerkinggerichte organisatiecultuur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

Reorganisatiemoetheid

Om de publieke prestaties te verbeteren wordt in het openbaar bestuur overgegaan tot organisatieveranderingen zoals reorganisaties, inkrimping en uitbesteding van een deel van het werk. Uit het WERKonderzoek blijkt dat medewerkers in het openbaar bestuur relatief vaak met organisatieveranderingen te maken hebben gehad. Ruim 40 procent van de medewerkers geeft aan dat er in hun organisatie één of meer organisatieveranderingen plaatsvonden in het afgelopen jaar. Het gaat dan vooral om reorganisaties, inkrimping zonder gedwongen ontslag en automatisering van bedrijfsactiviteiten. Vergelijken met de marktsector wordt in het openbaar bestuur iets vaker gereorganiseerd. Fusies, overnames en uitbesteding van ondersteunende diensten komen daarentegen minder vaak voor. In vergelijking met het onderwijs vinden in het openbaar bestuur wel vaker organisatieveranderingen plaats.

Organisatieveranderingen zijn vaak bedoeld om de organisatieprestaties te verbeteren en werkprocessen te optimaliseren, maar uit het WERKonderzoek blijkt dat medewerkers hier kritisch tegenover staan. Organisatieveranderingen in het openbaar bestuur worden in de regel negatief beoordeeld. Slechts 14 procent van de medewerkers geeft aan dat door de organisatieveranderingen de prestaties van de organisatie zijn verbeterd. Circa 52 procent is het daarmee (helemaal) oneens (zie *Figuur 26*). In de marktsector worden organisatieveranderingen gemiddeld genomen positiever beoordeeld, al wordt ook hier wel getwijfeld of de prestaties hierdoor zijn verbeterd. Al met al kunnen we echter concluderen dat organisatieveranderingen vrij negatief worden gepercipieerd. Borst, Knies en Leisink concluderen in dit verband dat organisatieveranderingen als een hinderende werkeis kunnen worden gezien. *Zij hebben een negatief effect op de bevoegenheid en leiden tot meer uitputting.*

Figuur 26 Opinions over organisatieveranderingen in het openbaar bestuur en de marktsector (%)



Conclusie

Medewerkers oordelen overwegend positief over de legitimiteit en de effectiviteit van het handelen van hun team. Over de efficiency is men duidelijk minder te spreken: een aanzienlijk deel van de medewerkers is van mening dat er tijd en geld verspild wordt. Tevens constateren zij dat ondermaats presteren bij de overheid veelal wordt gedoogd en dat bovenmaats presteren niet echt beloond wordt. Organisaties scoren goed op maatschappelijke betrokkenheid en het belang van het werk, minder goed op deskundigheidsbevordering en duidelijkheid voor medewerkers over doelen en missie van de organisatie. Medewerkers in de markt geven vaker aan dat zij gestimuleerd worden om continu te verbeteren en vinden vaker dat de organisatie veilig is termen van het maken van fouten. Medewerkers in het openbaar bestuur beoordelen de cultuur meer taak- dan resultaatgericht, meer proceduregericht dan pragmatisch en meer organisatiegericht dan vakgericht. Dat heeft gevolgen voor de werkbeleving: betrokkenheid en bevlogenheid gedijen in een cultuur waarin openheid centraal staat, en komen onder druk te staan in traditioneel bureaucratische, gesloten organisaties. Op basis van een tweetal cultuurkenmerken is een typologie van teams c.q. organisaties gepresenteerd. Het blijkt dat in teams waar sprake is van psychologische veiligheid en de stimulans om te verbeteren, de prestaties systematisch beter uitvallen en er vaker doeltreffend en efficiënt wordt gewerkt.

5. Betrokkenheid en bevlogenheid van medewerkers

Medewerkers in de publieke sector zijn over het algemeen tevreden met hun baan en met het team waarin zij werken, zo hebben we in eerdere hoofdstukken gezien. Vooral over de inhoud van het werk, de samenwerking met collega's en de mate van zelfstandigheid is men zeer te spreken. De tevredenheid over de organisatie ligt duidelijk lager. Hierover is circa 60 (zeer) tevreden.

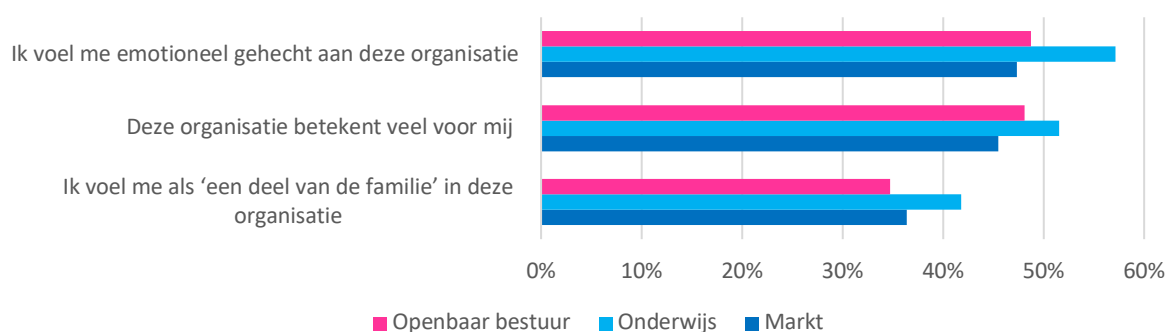
In dit hoofdstuk gaan we nader in op de werkbeleving van medewerkers in de publieke sector. Daarbij richten we ons in eerste aanleg op de betrokkenheid en bevlogenheid van medewerkers, en in tweede instantie op hun herstelbehoefte c.q. uitputting. Betrokkenheid en bevlogenheid hebben allebei een positieve connotatie; het gaat om de aangename energieke kant van de werkbeleving. Herstelbehoefte betreft de negatieve kant. Betrokkenheid definiëren we als een gevoel van verbondenheid met de organisatie waarvoor men werkt en bevlogenheid als de mate van bezieling die een medewerker ervaart in het werk. Herstelbehoefte betreft de ervaren vermoeidheid na het werk.

Uit onderzoek blijkt keer op keer dat betrokkenheid en bevlogenheid allerlei positieve effecten hebben op het werk. Het gaat dan onder meer om de prestaties van medewerkers. De literatuur laat overtuigend zien dat naarmate werknemers meer betrokken en bevlogen zijn zij betere prestaties leveren. Werkdruk en werkstress hebben daarentegen een negatief effect op de werkbeleving van medewerkers en op hun prestaties. In dit hoofdstuk geven we de stand van zaken weer op basis van gegevens uit het WERK-onderzoek 2019.

Betrokkenheid en bevlogenheid

Uit eerder personeelsonderzoek van BZK is bekend dat de betrokkenheid van medewerkers in de publieke sector relatief beperkt is vergeleken met de bevlogenheid over hun werk. Of, anders gezegd, ze zijn meer bevlogen over hun werk dan betrokken bij de organisatie waarvoor ze werken. Ook uit het meest recente onderzoek komt dit naar voren.

Figuur 27 Betrokkenheid naar taakveld (%)

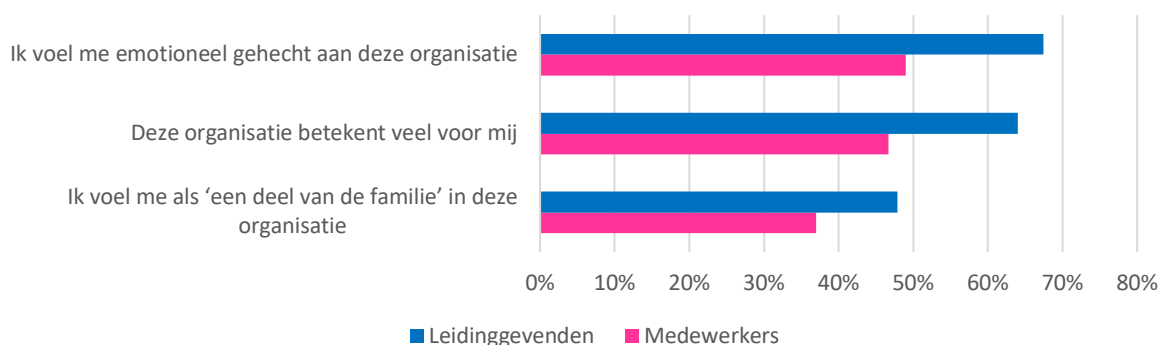


Figuur 27 toont de betrokkenheid van medewerkers in het openbaar bestuur, de sector onderwijs en wetenschap en de marktsector. Het valt op dat medewerkers in het onderwijs zich vaker emotioneel

gehecht voelen aan hun eigen organisatie dan medewerkers in de markt en het openbaar bestuur. En ook op de andere stellingen scoren zij hoger. De betrokkenheid in het openbaar bestuur is vergelijkbaar met die in de marktsector. Circa 48 procent van de medewerkers in het openbaar bestuur geeft aan dat de organisatie veel voor hen betekent en dat ze zich emotioneel gehecht voelen aan de organisatie.

Binnen het openbaar bestuur is er overigens een duidelijk verschil in betrokkenheid tussen medewerkers en leidinggevenden, de laatsten voelen zich meer betrokken bij de eigen organisatie dan medewerkers (Figuur 28). Het verschil is op alle drie de vragen meer dan 10 procentpunt en soms zelfs bijna 20 procentpunt.

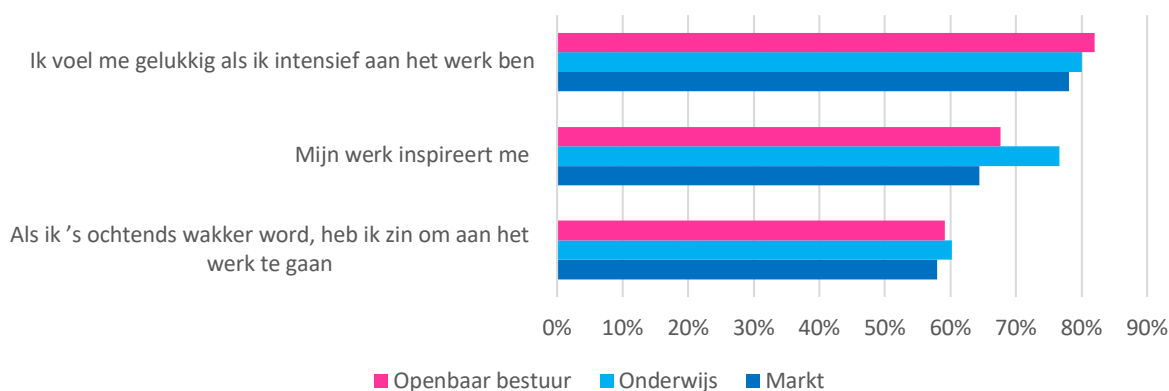
Figuur 28 OB: betrokkenheid leidinggevenden en medewerkers (%)



Bevlogenheid per taakveld

De bevlogenheid over het werk is groter dan de betrokkenheid bij de organisatie. Rond de 80 procent van alle respondenten is gelukkig als ze intensief aan het werk zijn (Figuur 29). Medewerkers binnen het openbaar bestuur zijn nog net iets gelukkiger dan medewerkers in het onderwijs en de markt. Verder geeft ruim twee derde van de respondenten aan dat het werk hen inspireert. Het onderwijs steekt er hier bovenuit, met 77 procent. Tussen de 55-60 procent van de respondenten heeft 's ochtends bij het wakker worden zin om aan het werk te gaan.

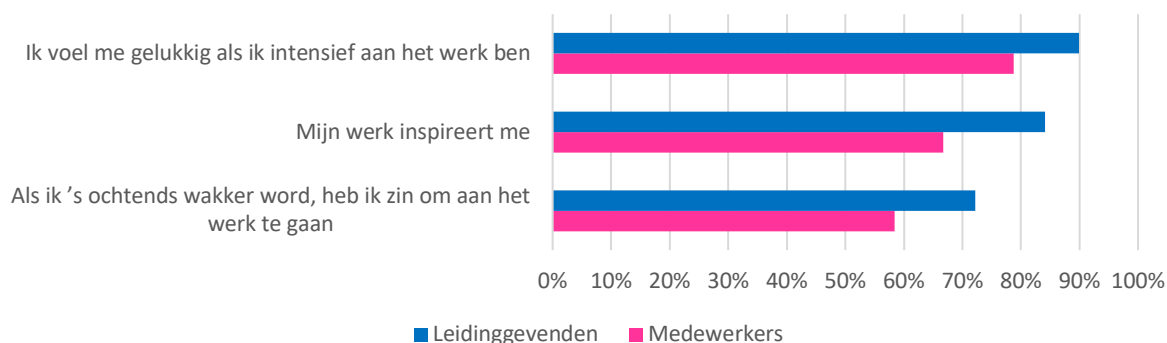
Figuur 29 Bevlogenheid naar taakveld (%)



Leidinggevenden zijn niet alleen meer betrokken bij de organisatie, maar ook meer bevlogen over hun werk (zie Figuur 30). Circa 84 procent van de leidinggevenden vindt het werk inspirerend tegenover ruim

66% van de medewerkers. Leidinggevendena voelen zich daarnaast ook vaker gelukkig als ze intensief aan het werk zijn en hebben 's ochtends meer zin om aan het werk te gaan.

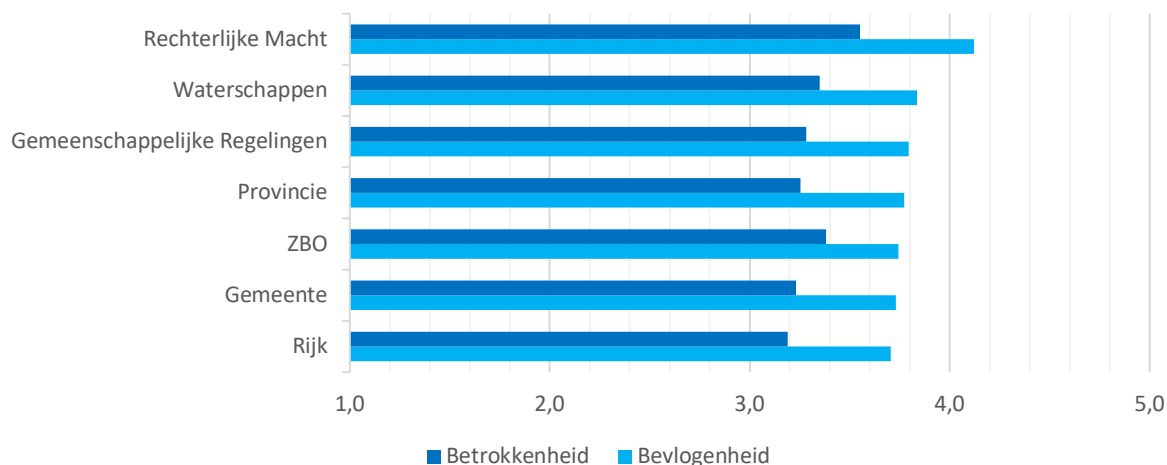
Figuur 30 OB: bevoegenheid leidinggevendena en medewerkers (%)



Op basis van de hiervoor gepresenteerde stellingen zijn twee meetschalen geconstrueerd, die inzicht geven in de betrokkenheid en bevoegenheid van medewerkers. Beide schalen lopen van 1 (laag) tot 5 (hoog). De gemiddelde score voor *betrokkenheid* bedraagt in het openbaar bestuur een 3,2, hetgeen als matig beschouwd kan worden. De gemiddelde score voor bevoegenheid ligt met een 3,7 wat hoger.

Figuur 31 laat zien dat er binnen het openbaar bestuur beperkte sectorale verschillen zijn in de betrokkenheid en bevoegenheid van medewerkers. De rechterlijke macht scoort op beide punten hoog. Medewerkers zijn hier gemiddeld genomen meer betrokken en bevoegen dan in de andere sectoren. Omgekeerd zien we dat medewerkers bij het Rijk en de gemeenten relatief weinig betrokken en bevoegen zijn. De waterschappen scoren op dit vlak duidelijk beter. Eerder onderzoek van BZK toonde dat ook al aan²⁴.

Figuur 31 OB: betrokkenheid en bevoegenheid, naar sector (schaalscores)



²⁴ BZK (2015) *Werkbeleving in de publieke sector*. Den Haag.
42

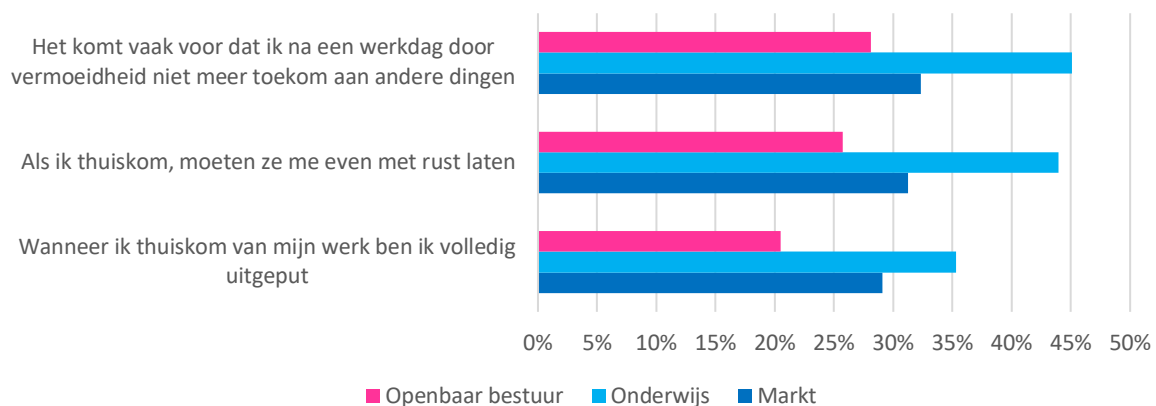
Herstelbehoefte

Uit voorgaande analyses komt een redelijk positief beeld naar voren over de werkbeleving van medewerkers in de publieke sector. De meeste medewerkers zijn tevreden met hun baan en bevrogen over hun werk. Onvrede is er vooral de informatie en communicatie binnen de organisatie en de resultaatgerichtheid. Daarnaast is er in het onderwijs ook onvrede over de hoeveelheid werk.

Om een goed beeld te krijgen van de effecten van werkdruk en werkstress is in het WERKonderzoek dit jaar ook aandacht besteed aan de *herstelbehoefte* van medewerkers. Het gaat hierbij om de ervaren vermoeidheid na het werk. In de enquête is dit met behulp van drie stellingen uitgevraagd. Figuur 32 laat zien dat medewerkers in het onderwijs meer herstelbehoefte hebben dan medewerkers in de marktsector en het openbaar bestuur. Binnen het openbaar bestuur is de herstelbehoefte of ervaren uitputting het laagst.

Ruim 45 procent van de medewerkers in het onderwijs komt thuis na een werkdag niet meer toe aan andere dingen vanwege vermoeidheid. In het openbaar bestuur ligt dit aandeel substantieel lager, en zegt 28 procent niet meer aan andere dingen toe te komen. Ruim 20 procent van de respondenten in het openbaar bestuur is na het werk volledig uitgeput. In de markt gaat het om 29 procent en binnen het onderwijs om 35 procent.

Figuur 32 Herstelbehoefte naar taakveld (%)



Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de ervaren werkdruk en 'uitputting' onder meer afhankelijk is van werkeisen, de mate waarin medewerkers daarmee om kunnen gaan en de steun die zij krijgen vanuit de organisatie. In de Engelstalige literatuur wordt in dit verband wel gesproken over: job demands, control en support. Hoewel deze concepten in het WERKonderzoek niet zijn opgenomen, blijkt uit analyses van Borst, Knies en Leisink wel dat organisatieveranderingen als een hinderende werkeis kunnen worden gezien²⁵. Zij hebben een negatief effect op de bevrogenheid en leiden tot meer uitputting. En hetzelfde geldt voor ongewenst gedrag van burgers en/of klanten.

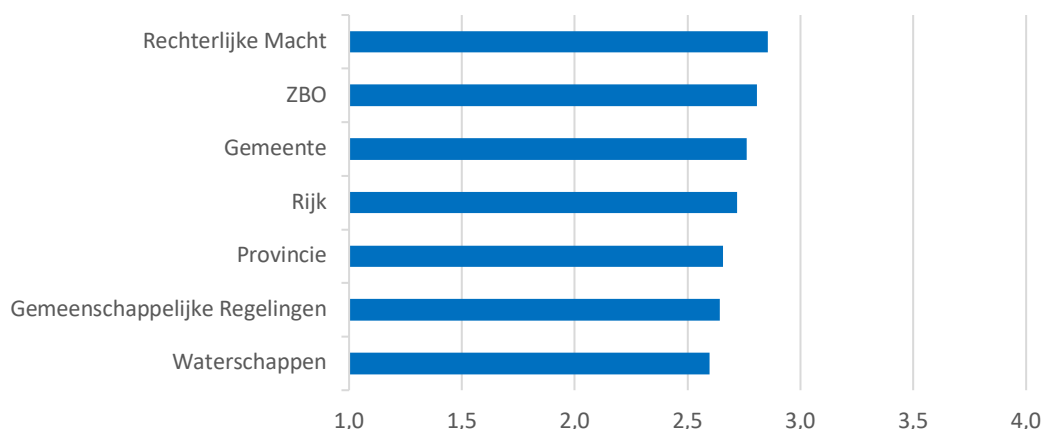
Een goede ondersteuning gaat in de praktijk vaak samen met een lagere werkdruk en herstelbehoefte. Uit het WERKonderzoek komt dit ook naar voren en zien we een gunstig effect van 'ondersteunend' leiderschap. Medewerkers die positief oordelen over de steun die zij krijgen van hun leidinggevende ervaren minder vermoeidheid na het werk (lagere herstelbehoefte).

²⁵ Borst, Knies & Leisink (2020) *Welzijn van ambtenaren onder druk*.

Sectorale verschillen in herstelbehoefte

Op basis van de drie stellingen in Figuur 32 is een schaal ontwikkeld die de herstelbehoefte van medewerkers meet. Deze schaal loopt van 1 (laag) tot 5 (hoog) en heeft een gemiddelde van 2,7; althans in het openbaar bestuur²⁶. Binnen het openbaar bestuur zijn er beperkte verschillen in herstelbehoefte c.q. ervaren vermoeidheid. Bij de waterschappen en de gemeenschappelijke regelingen is de herstelbehoefte het kleinst, en bij de rechterlijke macht en de ZBO's het grootst (zie Figuur 33). Dit laatste is opmerkelijk, aangezien de betrokkenheid en bevoegenheid hier ook hoog is. Een sterke mate van betrokkenheid en bevoegenheid gaan bij de rechterlijke macht klaarblijkelijk samen met een grotere herstelbehoefte dan in de andere sectoren.

Figuur 33 Herstelbehoefte binnen het openbaar bestuur, naar sector (schaalscores)



Conclusie

Medewerkers in de publieke sector zijn over het algemeen tevreden met hun baan en met het team waarin zij werken. Ook zijn zij redelijk bevoegen over hun werk. Dit geldt in het bijzonder voor de medewerkers bij de rechterlijke macht. De tevredenheid over en betrokkenheid bij de organisatie vallen lager uit, vooral bij het Rijk. Medewerkers zijn meer bevoegen over hun werk dan betrokken bij de organisatie. De *organisatiecultuur* speelt hierbij een belangrijke rol, zo bleek eerder: in organisaties met een open en mensgerichte cultuur is de betrokkenheid en bevoegenheid hoger dan in meer traditioneel bureaucratische organisaties. Meer bevoegenheid en betrokkenheid gaan samen met betere teamprestaties.

In het kader van werkstress en werkdruk valt op dat de herstelbehoefte van medewerkers vooral in het onderwijs hoog is. Het verschil met het openbaar bestuur en de markt is relatief groot. Medewerkers komen minder aan andere dingen toe na een dag werken en voelen zich vaker uitgeput als ze thuiskomen. Medewerkers in de rechterlijke macht zijn over het algemeen zeer bevoegen over hun werk, maar hebben tegelijkertijd ook een hoge herstelbehoefte. Bij het Rijk is de situatie omgekeerd. De betrokkenheid en bevoegenheid zijn hier relatief laag en de herstelbehoefte scoort onder het gemiddelde.

²⁶ De schaalscore in het onderwijs ligt hoger (3,1).

6. Kwaliteit en management

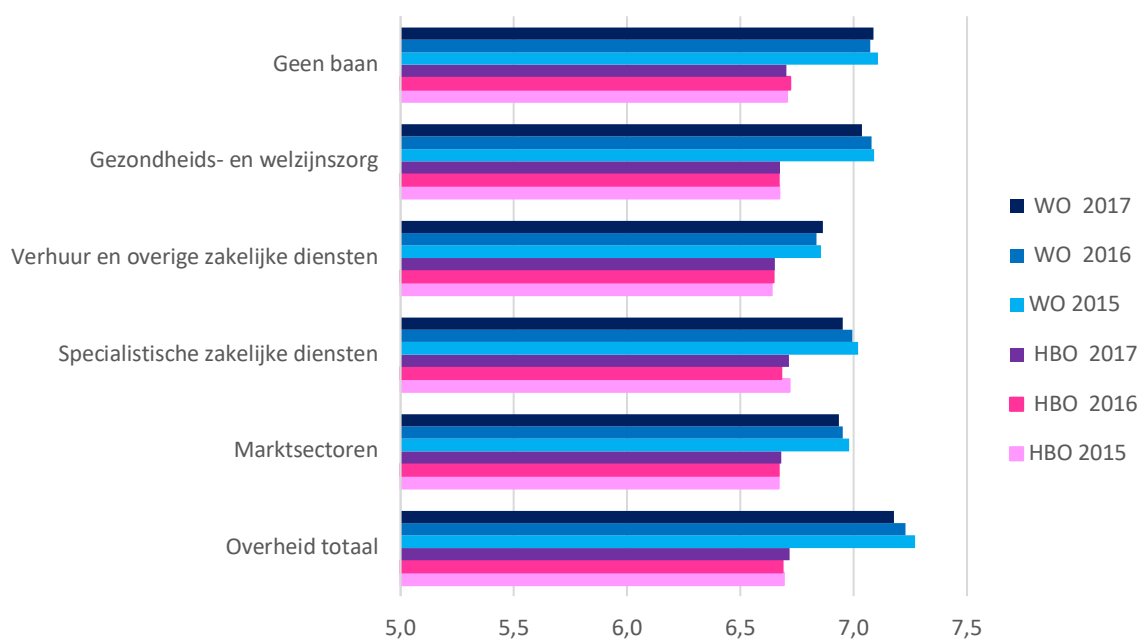
Het werk in de publieke sector is bijzonder. Ambtenaren vervullen een publieke taak en dienen het algemeen belang. Er worden daarom bijzondere eisen gesteld aan overheidspersoneel, bijvoorbeeld op het vlak van integriteit. Maar voor de juiste vervulling van hun taak, zijn er natuurlijk nog veel meer kwaliteiten nodig dan alleen integer handelen. En daarover gaat dit hoofdstuk de kwaliteit van medewerkers in het openbaar bestuur. Waar dat nuttig en mogelijk is wordt het openbaar bestuur afgezet tegen het onderwijs en de markt.

Van leidinggevendenden bij de overheid wordt veel verwacht, niet in het minst in relatie tot hun medewerkers. De juiste medewerker op de juiste plek, stimuleren, motiveren, inspireren, het goede voorbeeld geven, belonen en tot de orde roepen: het zijn allemaal elementen van leidinggeven die ervoor moeten zorgen dat de kwaliteiten van medewerkers tot hun recht komen. Daarom wordt in dit hoofdstuk over de kwaliteit van medewerkers ook naar de rol van managers en de stijl van leidinggeven gekeken.

Kwaliteit en cijfers

Kwaliteit van personeel is een heel breed en op veel manieren te operationaliseren begrip. Een aantal elementen hiervan kwam al eerder in deze publicatie aan de orde, bijvoorbeeld ten aanzien van het opleidingsniveau van zittend personeel en de instroom van nieuwe medewerkers. De overheid kent verhoudingsgewijs veel hoger opgeleiden en in de afgelopen jaren is er bovendien sprake van een verdere stijging (upgrading). Op basis van een set maatwerktabellen die het CBS in opdracht van het ministerie van BZK heeft gemaakt, kan nog een voorzichtige indicatie gegeven worden van de kwaliteit van medewerkers door te kijken naar het gemiddelde eindcijfer uit het voortgezet onderwijs van instromers bij de overheid en instromers in andere arbeidsmarktsectoren.

Figuur 34 Gemiddeld eindcijfer voortgezet onderwijs van instromers (2015-2017)



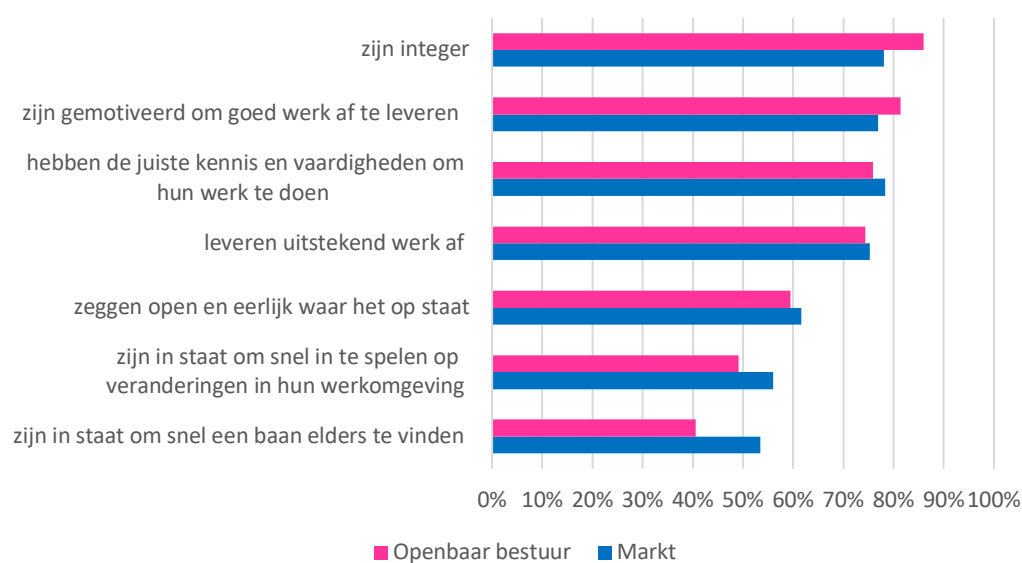
Bron: CBS, maatwerktabellen voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019)

In Figuur 34 zijn deze cijfers voor instromers op HBO- en WO-niveau in beeld gebracht. Een eerste constatering bij deze figuur is dat het gemiddelde eindcijfer uit het voortgezet onderwijs voor Hbo'ers zowel in de tijd als in de verschillende sectoren waar ze instromen, erg constant is, namelijk overal en altijd ongeveer een 6,7. Bij de wetenschappelijk opgeleiden is veel meer variatie te zien, met name tussen de sectoren. De overheid trekt de groep instromers aan met het hoogste gemiddelde eindcijfer uit het voortgezet onderwijs, gemiddeld bijna een 7,2 terwijl het gemiddelde in Nederland rond de 7,0 ligt en in de marktsector, waaronder de zakelijke dienstverlening, zelfs nog iets lager. Deze cijfers geven slechts een indicatie van het brede begrip van kwaliteit van medewerkers, maar op basis van deze getallen kan zeker niet de conclusie getrokken worden dat de overheid de 'mindere goden' of de 'zwakkere broeders' uit het onderwijs aantrekt, zoals aan de borreltafel nog wel eens wordt beweerd.

Kwaliteit van medewerkers

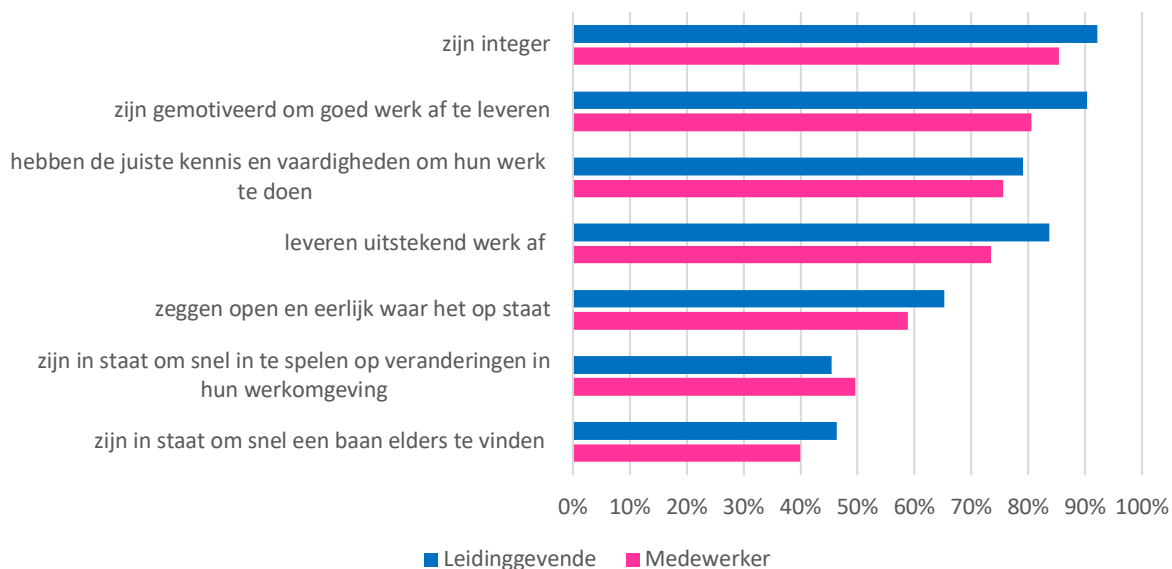
Naast min of meer objectieve aspecten van kwaliteit, zoals opleidingsniveau en eindcijfers, kan kwaliteit ook op een meer subjectieve manier benaderd worden, dat wil zeggen: door te vragen naar de ervaren kwaliteit. In het WERKonderzoek is aan respondenten een aantal stellingen voorgelegd, zoals 'Mijn collega's leveren uitstekend werk af'. De stellingen gaan over kwaliteit in brede zin en hebben onder andere betrekking op integriteit, motivatie, kennis en vaardigheden en flexibiliteit. De integriteit van medewerkers en collega's wordt positief beoordeeld. Van de ondervraagden in het openbaar bestuur, geeft 85 procent aan dat collega's integer zijn (Figuur 35). Daarnaast geeft 80 procent van de respondenten aan dat medewerkers gemotiveerd zijn om goed werk af te leveren, de juiste kennis en vaardigheden hebben om hun werk goed te doen en uitstekend werk af te leveren. Over de flexibiliteit wordt duidelijk minder positief geoordeeld. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat medewerkers/collega's in staat zijn om snel in te spelen op veranderingen in de werkomgeving en slechts 40 procent is van mening dat collega's in staat zijn om snel een baan elders te vinden. In de marktsector wordt deze *externe inzetbaarheid* beter beoordeeld (zie ook hoofdstuk 7).

Figuur 35 Opinies over de kwaliteit en inzetbaarheid van medewerkers/collega's (%)



Leidinggevenden zijn in de regel wat positiever over de kwaliteit van medewerkers dan medewerkers dat zijn over de kwaliteit van hun collega's, zo is te zien in Figuur 36. Met name op het terrein van integriteit, motivatie, goed werk afleveren zijn leidinggevenden positiever. Alleen op het vlak van flexibiliteit (inspelen op veranderingen), denken medewerkers positiever over collega's dan leidinggevenden.

Figuur 36 Opinions over de kwaliteit en inzetbaarheid van medewerkers/collega's (%) uitgesplitst naar medewerkers en leidinggevenden



Binnen het openbaar bestuur heeft de Rechterlijke macht een uitzonderingspositie. Op het terrein van integriteit, motivatie, kennis en vaardigheden en de kwaliteit van het afgeleverde werk, scoren ze aanzienlijk hoger dan de andere sectoren in het openbaar bestuur. De verschillen tussen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen zijn beperkt. Medewerkers van gemeenschappelijke regelingen (GR) en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) oordelen positiever over de flexibiliteit en inzetbaarheid van collega's.

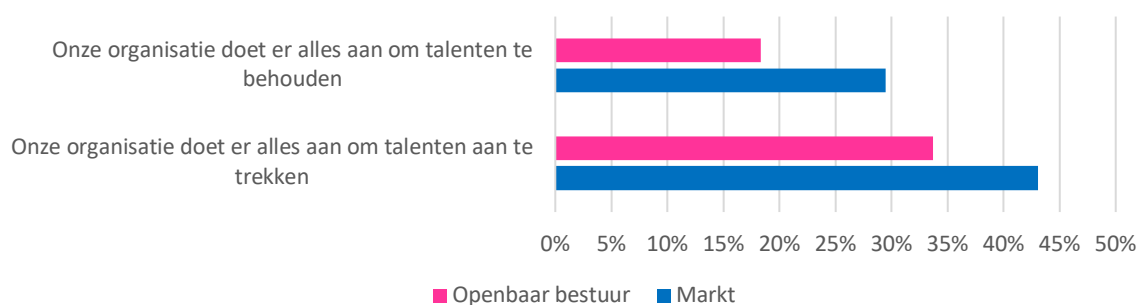
Om het beeld van de kwaliteit van medewerkers verder in kaart te brengen, is aan leidinggevenden een aantal specifieke stellingen voorgelegd. De prestaties van het team worden over het algemeen goed beoordeeld met een gemiddeld rapportcijfer 8,4. Deze positieve score blijkt ook uit de antwoorden op de vraag over de competenties van medewerkers. Circa 90 procent van de leidinggevende geeft aan dat de vaardigheden van medewerkers redelijk of goed aansluiten bij de voor het werk benodigde competenties. Slechts 10 procent van de leidinggevenden geeft aan dat er sprake is van een beperkte fit. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat de antwoorden op deze vragen mogelijk wat zijn vertekend; het oordeel over de kwaliteit van het team betekent namelijk impliciet ook een oordeel over de leidinggevende zelf.

Leidinggevenden denken niet alleen maar positief over hun medewerkers, dit bleek uit de reactie op de vraag welk deel van hun medewerkers ze zouden meenemen als hen zou worden gevraagd om eenzelfde functie te gaan vervullen in een nieuw op te zetten organisatie (-onderdeel). Een ruime meerderheid van de leidinggevenden (55%) gaf aan maximaal de helft van de medewerkers mee te willen nemen.

Een bijdrage aan de kwaliteit van het personeelsbestand, wordt ook geleverd als goede medewerkers worden binnengehaald en behouden blijven. Aan medewerkers is gevraagd of hun organisatie er alles

aan doet om dat te realiseren. Uit Figuur 37 blijkt dat er in het openbaar bestuur in vergelijking met de markt aanzienlijke twijfel bestaat of de organisatie er alles aan doet om talenten aan te trekken en ze vervolgens voor de organisatie te behouden. Ook leidinggevenden in het openbaar bestuur twijfelen hieraan; 34 procent van hen geeft aan dat de organisatie er alles aan doet om talent te behouden en 45 procent stelt dat de organisatie alles doet om talent aan te trekken. De rest is het daarmee oneens of heeft geen uitgesproken mening.

Figuur 37 Aandeel medewerkers dat het (helemaal) eens is met de stelling over aantrekken en behouden van talent

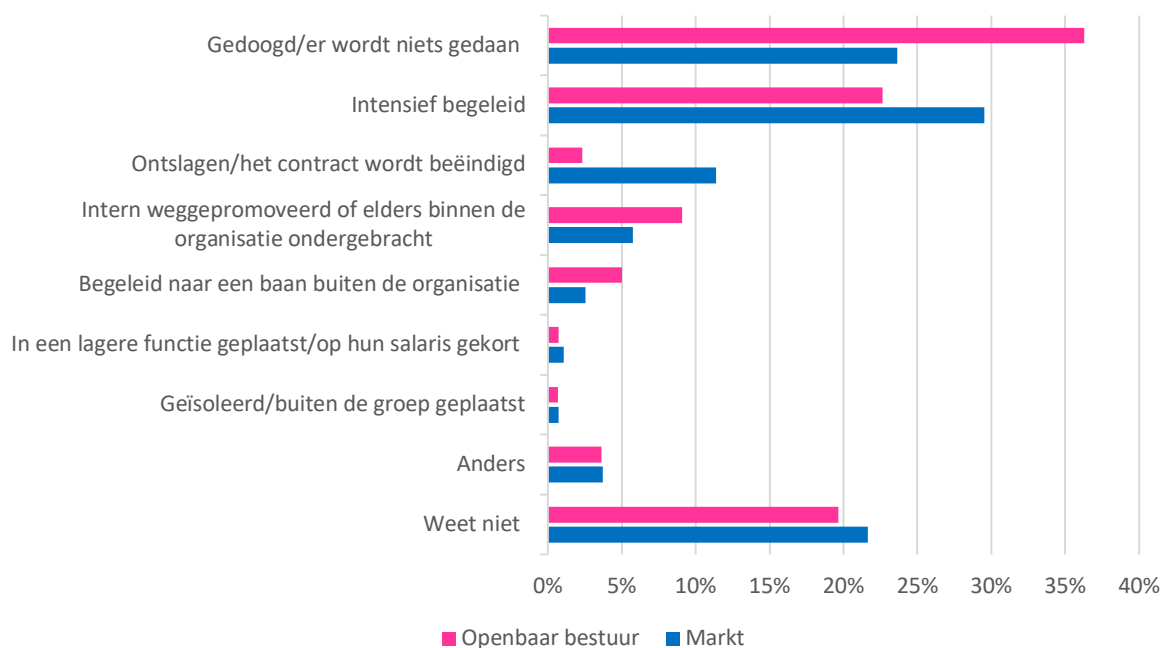


Omgaan met onder- en bovenmaats presteren

We zagen eerder in dit hoofdstuk dat het oordeel over de kwaliteit van collega's overwegend positief is, waarbij vooral integriteit, motivatie, kennis en de kwaliteit van het afgeleverde werk als goed beoordeeld worden. Maar wat als de prestaties beneden dat gemiddelde liggen of juist erboven: hoe wordt daar op gereageerd?

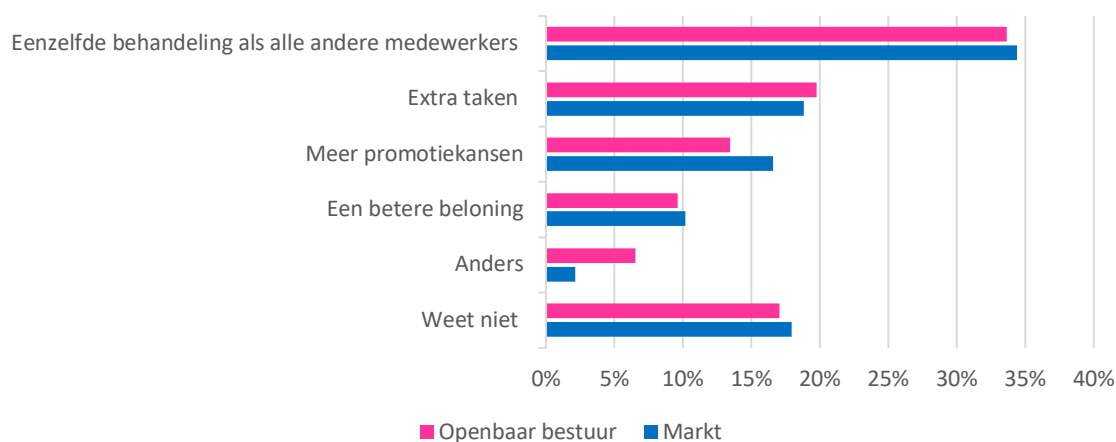
Op de vraag hoe men in de eigen organisatie omgaat met ondermaats presteren, antwoordt een meer dan 35 procent van de respondenten in het openbaar bestuur dat dit gedoogd wordt of dat er niks mee wordt gedaan (Figuur 38). Daarnaast geeft bijna 20 procent aan dat ze niet weten wat de reactie is. Binnen het openbaar bestuur is het Rijk de uitschieter, daar geeft meer dan 40 procent van de ondervraagden aan dat gedogen/niks doen, de reactie is op ondermaats presteren. Tegelijkertijd geven veel respondenten aan dat er intensief begeleid wordt door middel van scholing, coaching en gesprekken. De vergelijking met de marktsector laat grote verschillen zien in de reactie op ondermaats presteren: in bedrijven wordt dit veel minder vaak gedoogd, wordt er substantieel vaker intensief begeleid en veel vaker dan in het openbaar bestuur, volgt op ondermaats presteren ontslag of beëindiging van het contract.

Figuur 38 Omgaan met ondermaats presteren, openbaar bestuur vs. markt (%)



De tegenhanger van ondermaats presteren is bovenmaats presteren. Ook in dit geval geeft een groot deel van de ondervraagden in het openbaar bestuur dat er ofwel geen bijzondere reactie op volgt (hetzelfde als alle andere medewerkers) of dat ze niet weten welke reactie er op volgt. Daarnaast denkt 21 procent dat bovenmaats presteren tot extra taken leidt. De rechterlijke macht vormt een uitzondering: daar is meer dan een derde van de respondenten ervan overtuigd dat je extra taken krijgt bij bovenmaatse prestaties. Een betere beloning wordt het meest genoemd binnen de waterschappen. Hier heeft de rechterlijke macht een zeer lage score. De verschillen tussen het openbaar bestuur en de marktsector zijn minder uitgesproken dan in vergelijking met ondermaats presteren. Het grootste verschil betreft de promotiekansen: in de marktsector denkt men duidelijk vaker dat bovenmaats presteren die bevordert.

Figuur 39 Omgaan met bovenmaats presteren, openbaar bestuur vs. markt (%)



Er blijkt een groot verschil te zijn tussen de perceptie van medewerkers en leidinggevenden wat betreft de aanpak van ondermaats en bovenmaats presteren. Leidinggevenden zijn veel vaker van mening dat er, in geval van ondermaats presteren, intensief wordt begeleid door middel van scholing, coaching en

gesprekken en zijn veel minder vaak van mening dat deze situatie wordt gedoogd. Op eenzelfde manier zijn leidinggevendenden veel vaker van mening dat een medewerker, in geval van bovenmaats presteren, extra taken krijgt en betere promotiekansen heeft. En leidinggevendenden denken veel minder vaak dat er op bovenmaats presteren geen reactie volgt.

Omdat leidinggevendenden veelal de eerstverantwoordelijke zullen zijn voor een reactie op ondermaats of bovenmaats presteren, zou het heel goed kunnen zijn dat hun perceptie dichterbij de werkelijkheid ligt dan die van medewerkers. Echter, als medewerkers geen reactie zien op ondermaats of bovenmaats presteren, dan is dat natuurlijk een heel belangrijk signaal. Op de werkvloer van het openbaar bestuur is de perceptie van een meerderheid van de medewerkers, dat ondermaats presteren wordt gedoogd of niet tot een zichtbare reactie (weet niet) leidt. En dat bovenmaats presteren vaker niet dan wel beloond wordt. Al met al spreekt daaruit geen krachtige prikkel tot presteren in het openbaar bestuur.

Management

Aan medewerkers in het openbaar bestuur is een groot aantal stellingen voorgelegd over de leiderschapsstijl van hun leidinggevende, in Figuur 40 is te zien in hoeverre medewerkers het eens waren met die stellingen.

Figuur 40 Stellingen leiderschapsstijl openbaar bestuur (%)

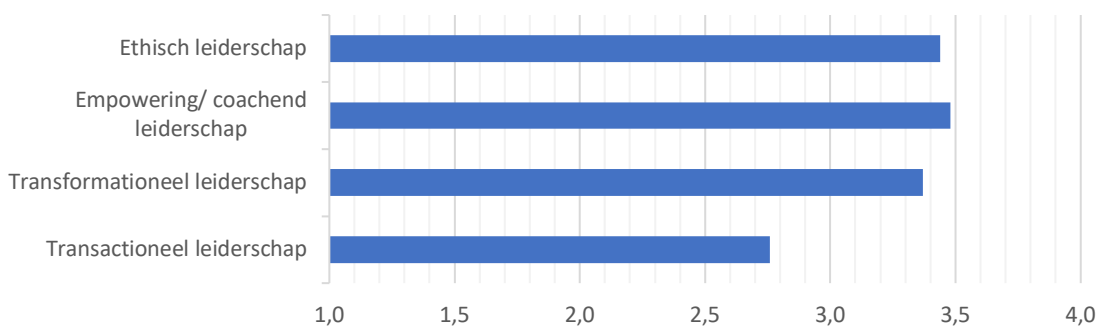


Bijna 70 procent van alle medewerkers vindt dat hun leidinggevende rekening houdt met hun persoonlijke wensen. Ruim de helft van de medewerkers vindt verder dat hun leidinggevende de mogelijkheid biedt om nieuwe vaardigheden aan te leren, hen aanmoedigt om talenten te benutten, voor samenwerking zorgt, hecht aan ethisch gedrag, het goede voorbeeld geeft en medewerkers helpt om zich te ontwikkelen. Aan de andere eind van het spectrum valt op dat leidinggevendenden weinig inspireren met

toekomstplannen en maar 20 procent van de medewerkers is het eens met de stelling dat leidinggevend hen duidelijk maken wat ze moeten doen om voor hun inspanningen beloond te worden.

In de literatuur wordt vaak onderscheid gemaakt tussen een viertal leiderschapsstijlen: *empowering*, *ethisch*, *transactioneel* en *transformationeel*. Een *empowering* leiderschapsstijl staat voor coachend leiderschap. Het houdt in dat een leidinggevende zich richt op het versterken van medewerkers door hen in staat te stellen optimaal gebruik te maken van hun talenten en capaciteiten. Bij een *ethische* leiderschapsstijl wordt grote waarde gehecht aan ethisch gedrag. *Transactioneel* leiderschap wordt gekenmerkt door een zakelijke overeenkomst tussen leidinggevend en medewerkers over het behalen van doelen (beloning, sancties). *Transformationeel* leiderschap betekent vooral enthousiasmeren voor visie en doelen, open staan voor input vanuit medewerkers, samenwerking stimuleren en inspireren. In Figuur 41 wordt de gemiddelde score getoond van de verschillende leiderschapsstijlen (gebaseerd op de antwoorden van respondenten op de eerder aangehaalde stellingen over leiderschap). Het zal duidelijk zijn dat er geen leiderschapsstijl expliciet bovenuit steekt, zowel *ethisch*, *empowering* en *transformationeel* leiderschap komen veel voor (in de buurt van een 3,5 op een schaal van 5). *Transactioneel* leiderschap komt duidelijk minder vaak voor in het openbaar bestuur (een score van 2,8). De verschillen tussen de sectoren binnen het openbaar bestuur zijn zeer beperkt: bij de waterschappen steekt het *empowering* leiderschap er iets bovenuit, in de rechterlijke macht komt *transactioneel* leiderschap nog minder vaak voort dan elders.

Figuur 41 Typen leiderschapsstijl openbaar bestuur (gemiddelde)



Conclusie

Op basis van zowel objectieve als subjectieve bronnen, zijn er voldoende aanwijzingen dat het met de kwaliteit van medewerkers in het openbaar bestuur wel goed zit. Wat eindcijfers op de middelbare school doet men zeker niet onder voor de markt, het opleidingsniveau is hoog en stijgt bovendien, en het oordeel over de mate waarin collega's integer en gemotiveerd zijn, de juiste kennis en vaardigheden hebben en goed werk leveren is met zeer te spreken.

Het beeld wordt zorgelijk als het gaat om ondermaats en bovenmaats presteren. Een meerderheid van de medewerkers in het openbaar bestuur ziet geen reactie op ondermaats presteren en bovenmaats presteren levert in de ogen van een meerderheid op zijn hoogst extra taken op. Onderzoekers van de Erasmus Universiteit²⁷ concluderen in dit verband dat op veel plekken bij de overheid sprake is van een gedoogcultuur, zeker in vergelijking tot de marktsector. En dit laatste gaat samen met een relatief beperkte focus op het aantrekken en behouden van talent. Slechts één op de drie medewerkers is van

²⁷ Dur en Van Lent (2020) *Beloning en motivatie van werknemers bij de overheid en in de marktsector*.

mening dat de organisatie er alles aan doet om talent aan te trekken, en maar één op de vijf stelt dat de organisatie er alles aan doet om talent te behouden. In de marktsector ligt dit substantieel hoger.

Een analyse van de leiderschapsstijl in het openbaar bestuur bevestigt het bovenstaande beeld: er ligt veel nadruk op ethisch gedrag en medewerkers worden vooral gecoacht, gestimuleerd en geënthousiasmeerd, het belonen van prestaties en ingrijpen bij onderpresteren komt veel minder vaak voor.

7. Inzetbaarheid

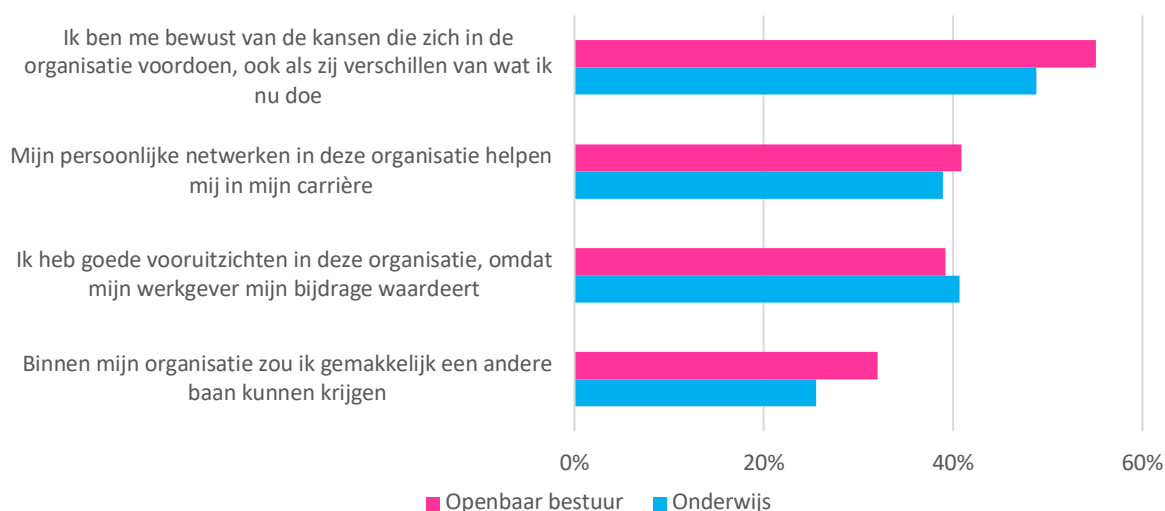
In de afgelopen decennia hebben demografische veranderingen (onder andere de vergrijzing) en veranderingen in het werkgelegenheidsbeleid (denk aan de aanpassing van de pensioenleeftijd) plaatsgevonden. Daarnaast veranderen op de hedendaagse arbeidsmarkt de kwalificaties die medewerkers nodig hebben om hun baan goed uit te kunnen oefenen met een steeds grotere snelheid. Als gevolg van deze ontwikkelingen is duurzame inzetbaarheid een urgent thema geworden. In het WERKonderzoek is aandacht besteed aan zowel de (interne en externe) inzetbaarheid van medewerkers als aan de employability-competenties van medewerkers die belangrijke voorspellers zijn van de inzetbaarheid van medewerkers. In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste resultaten. Daarbij richten we ons vooral op de inzetbaarheid van medewerkers. Leidinggevend en zijn in de analyse buiten beschouwing gelaten, tenzij expliciet anders vermeld. Tot slot wordt in dit hoofdstuk beschreven hoe medewerkers aankijken tegen de technologische ontwikkeling, waarbij het de vraag is of medewerkers de ontwikkelingen kunnen bijbenen en in hoeverre er sprake van is dat ze hun baan dreigen te verliezen als gevolg van technologisering.

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de kwaliteit van medewerkers in de publieke sector. Daarbij zagen we dat medewerkers overwegend positief oordelen over de integriteit van collega's, hun kennis en vaardigheden en hun motivatie om goed werk af te leveren. Over de inzetbaarheid en flexibiliteit oordeelt men echter minder positief. Er wordt getwijfeld aan het verandervermogen van collega's en hun kansen op de arbeidsmarkt. Zijn zij wel in staat om snel in te spelen op veranderingen in het werk en om elders een baan te vinden? Uit de analyses blijkt dat medewerkers en leidinggevend hier regelmatig aan twijfelen. En dat geldt in het bijzonder voor het openbaar bestuur. De vraag is derhalve hoe het nu precies staat met de inzetbaarheid van medewerkers.

Interne en externe inzetbaarheid

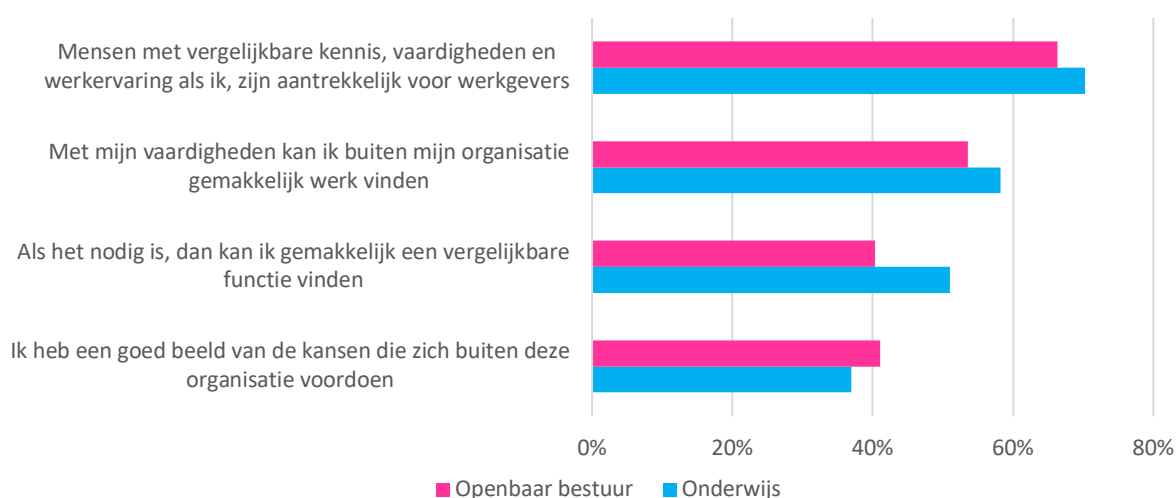
Inzetbaarheid is het vermogen om de huidige functie uit te oefenen, een nieuwe functie te verwerven, of werk te creëren door optimaal gebruik te maken van aanwezige competenties (Van der Heijde & Van der Heijden, 2006). In het WERKonderzoek 2019 is aan medewerkers een serie stellingen voorgelegd over hun inzetbaarheid. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen *interne* en *externe inzetbaarheid*. Interne inzetbaarheid betreft het vermogen om de huidige baan te houden en externe inzetbaarheid betreft het vermogen om een nieuwe baan te vinden.

Figuur 42 Interne inzetbaarheid van medewerkers, naar taakveld (%)



Medewerkers binnen het openbaar bestuur vinden zichzelf meer extern inzetbaar dan dat ze zich intern inzetbaar achten. Vergeleken met het taakveld Onderwijs is de interne inzetbaarheid van medewerkers binnen het openbaar bestuur hoger (zie Figuur 42). De ervaren externe inzetbaarheid is daarentegen in het openbaar bestuur iets lager dan in het onderwijs (zie Figuur 43).

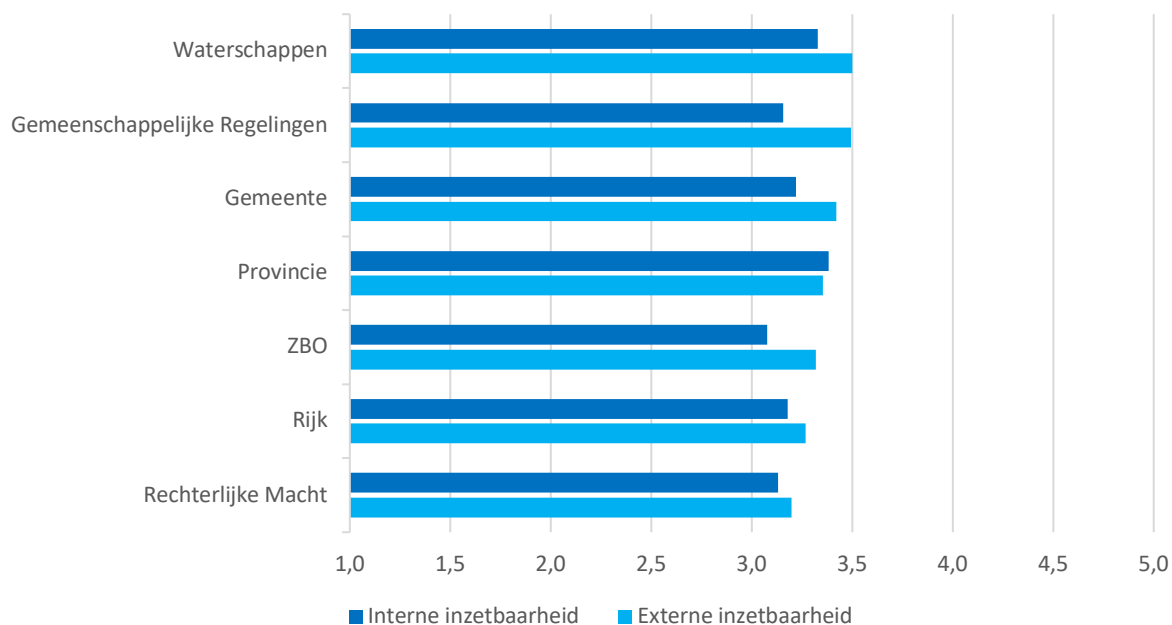
Figuur 43 Externe inzetbaarheid van medewerkers, naar taakveld (%)



Figuur 44 toont de gemiddelde score voor de schalen van interne en externe inzetbaarheid, uitgesplitst naar sector²⁸. Hieruit blijkt dat er beperkte sectorale verschillen zijn in de inzetbaarheid van medewerkers. Bij de provincies is de interne inzetbaarheid het hoogst, en bij de waterschappen de externe inzetbaarheid. De rechterlijke macht en het rijk scoren wat betreft de externe inzetbaarheid relatief laag.

²⁸ Beide meetschalen lopen van 1 (laag) tot 5 (hoog).
54

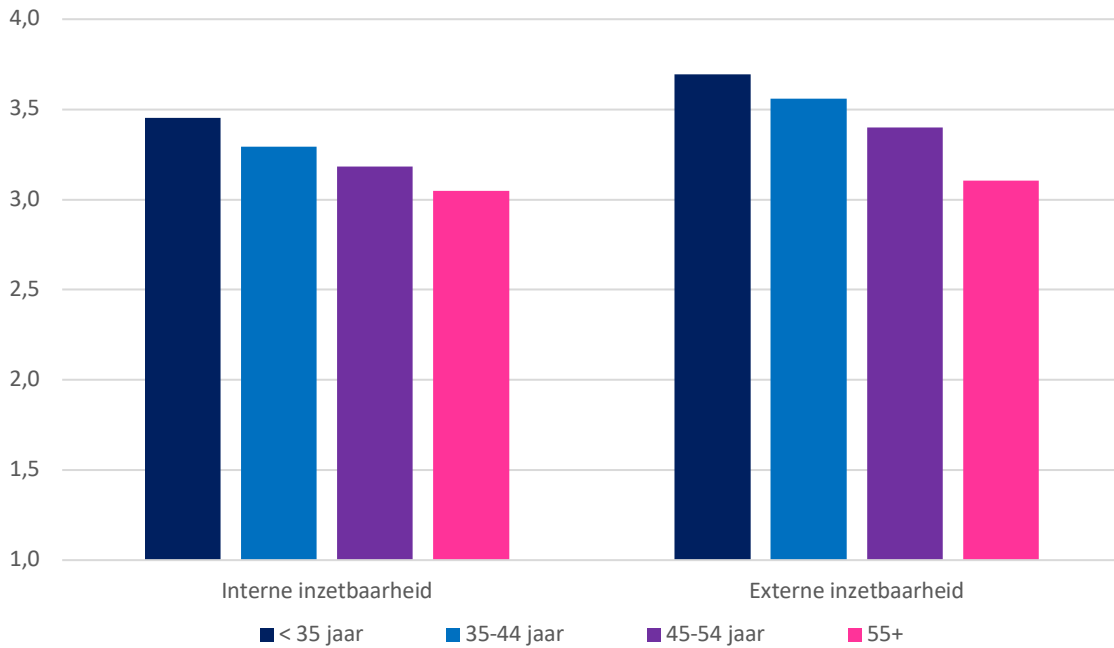
Figuur 44 OB: Interne en externe inzetbaarheid, naar sector (schaalscores)



Naast sectorale verschillen, zijn er ook significante verschillen in inzetbaarheid naar leeftijdsklasse, aanstellingsomvang en opleidingsniveau. Daarbij geldt dat ouderen, parttimers en laag opgeleiden de eigen inzetbaarheid lager inschatten dan jongeren, fulltimers en hoog opgeleiden. Verder geven medewerkers met een flexibel contract aan een hogere interne en externe inzetbaarheid te ervaren dan medewerkers met een vast contract.

Figuur 45 illustreert de verschillen in inzetbaarheid naar leeftijdsklasse. Daarbij valt op dat de verschillen in externe inzetbaarheid groter zijn dan in de interne inzetbaarheid. Ouderen schatten de eigen kansen om elders een andere baan te vinden, lager in dan jongeren.

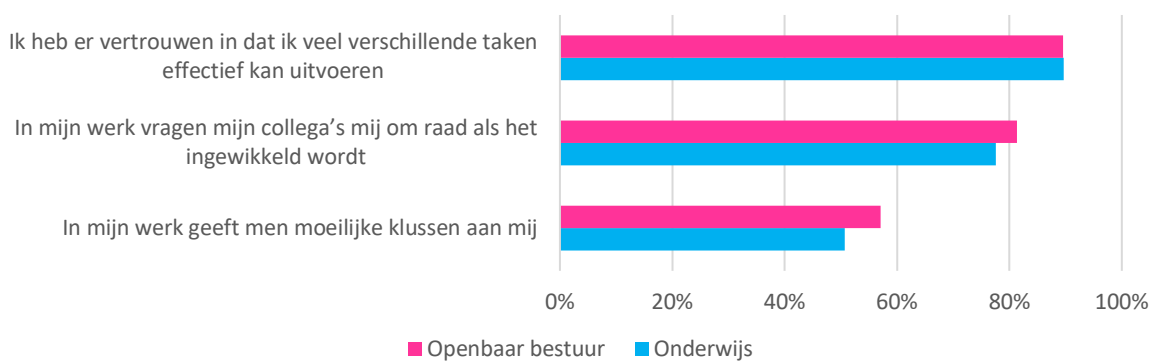
Figuur 45 OB: Interne en externe inzetbaarheid, naar leeftijdsklasse (schaalscores)



Employability-competenties

Om duurzaam inzetbaar te blijven, is het van belang dat medewerkers beschikken over diverse *employability*-competenties. Dit betreft vaardigheden die medewerkers in staat stellen om hun huidige baan te behouden en/of een nieuwe baan te vinden. In WERKonderzoek zijn drie van deze competenties in beschouwing genomen: *beroepsexpertise*, *persoonlijke flexibiliteit* en *anticipatie en optimalisatie*. Bij beroepsexpertise gaat het om de kennis en vaardigheden om een functie uit te voeren, bij persoonlijke flexibiliteit om het aanpassingsvermogen en bij anticipatie en optimalisatie om mate waarin werknemers zich voorbereiden op toekomstige veranderingen in hun werksituatie. Het gaat hierbij om drie belangrijke voorspellers voor de inzetbaarheid van medewerkers, zo blijkt uit onderzoek van Van der Heijden en Vermeeren (2020).

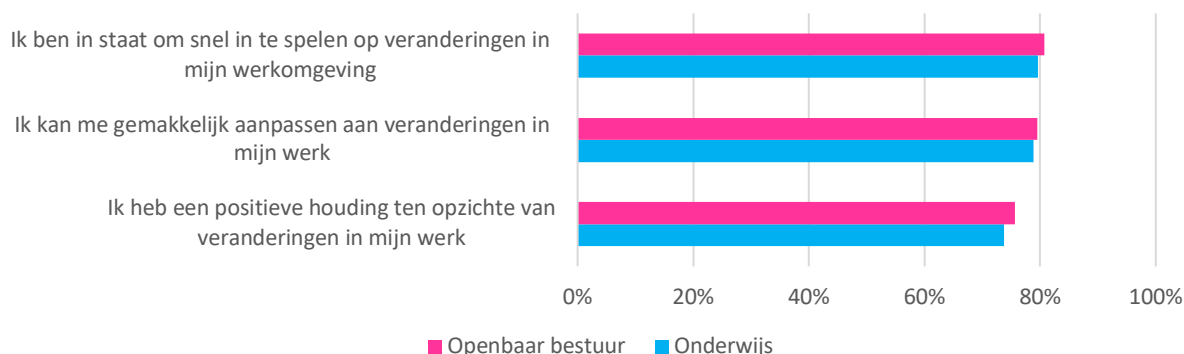
Figuur 46 Beroepsexpertise naar taakveld (%)



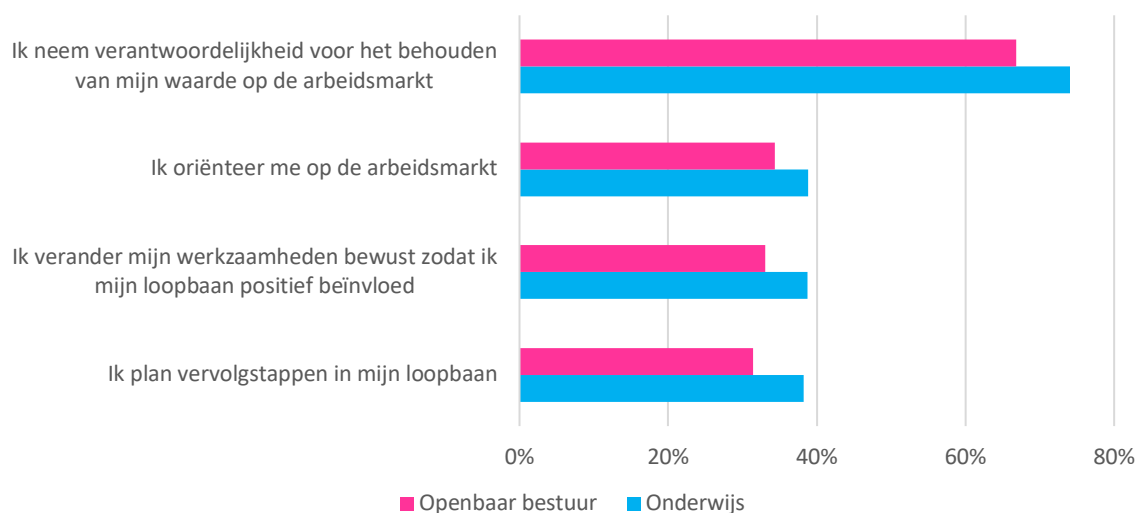
Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers binnen het openbaar bestuur een hogere beroepsexpertise (zie *Figuur 46*) en persoonlijke flexibiliteit (zie *Figuur 47*) ervaren dan medewerkers in het onderwijs. De mate van anticipatie en optimalisatie ligt in het openbaar bestuur wat lager dan in het onderwijs (zie *Figuur 48*). Het gaat bij dit laatste om de anticipatie op toekomstige loopbaanontwikkelingen. Opmerkelijk is in dit verband dat veel medewerkers wel aangeven dat zij verantwoordelijkheid nemen voor het behoud van hun waarde op de arbeidsmarkt, maar dat dit niet direct blijkt uit hun gedrag. Het

aandeel medewerkers dat zich oriënteert op de arbeidsmarkt en/of vervolgstappen in de loopbaan plant, is vooral in het openbaar bestuur beperkt (ca. 33%).

Figuur 47 Persoonlijke flexibiliteit naar taakveld (%)



Figuur 48 Anticipatie en optimalisatie naar taakveld (%)

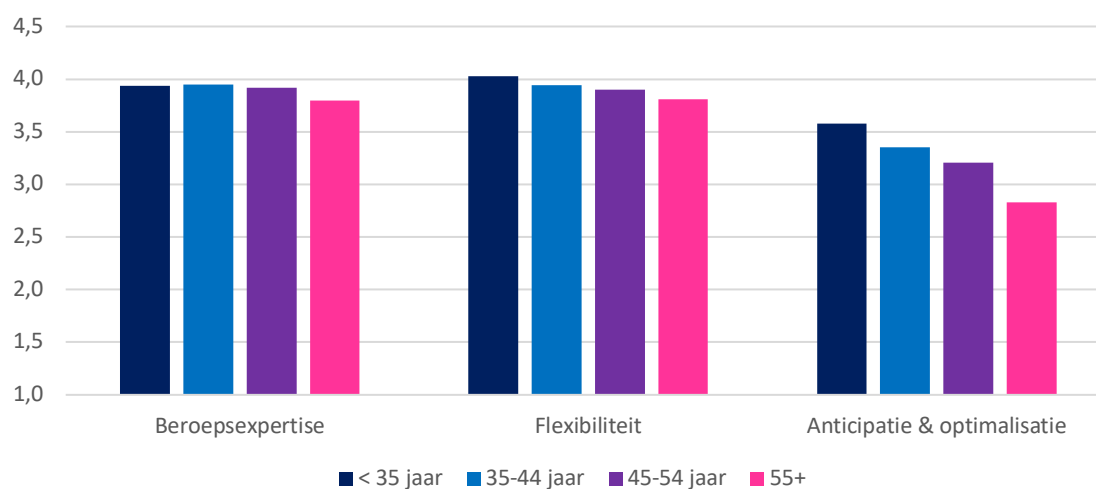


Binnen het openbaar bestuur zijn er kleine sectorale verschillen in de employability-competenties. Hierbij valt vooral de rechterlijke macht op, met relatief hoge score op het vlak van beroepsexpertise en een relatief lage mate van flexibiliteit en anticipatie en optimalisatie. Tussen de andere sectoren zijn de verschillen beperkt.

Belangrijker dan de sectorale verschillen, zijn de verschillen naar leeftijdsklasse, aanstellingsomvang en opleidingsniveau. Uit het WERKonderzoek blijkt dat ouderen de eigen employability-competenties lager inschatten dan jongeren en hoger opgeleiden op dit punt beter scoren dan lager opgeleiden (zie Figuur 49). Verder blijkt dat de employability-competenties toenemen, naarmate men meer uren per week werkt, dat vrouwen verhoudingsgewijs meer anticiperen op toekomstige loopbaanontwikkelingen dan mannen en dat medewerkers met een flexibel contract in sterkere mate anticiperen en optimaliseren en meer flexibel zijn dan mensen met een vast contract.

Opmerkelijk is overigens dat de leeftijdsverschillen vooral op het vlak van anticipatie en optimalisatie erg groot zijn. Oudere medewerkers scoren hier substantieel lager dan jongere. Dit betekent dat zij zich minder inzetten voor verandering in hun loopbaan. Dit is enigszins zorgelijk omdat medewerkers tegenwoordig langer moeten doorwerken dan in het verleden het geval was. Het is daarom van belang dat zij duurzaam inzetbaar blijven tot aan hun pensioenleeftijd.

Figuur 49 OB: employability naar leeftijdsklasse (gemiddelde score)



Technologische ontwikkeling en het effect op medewerkers en het werk

Digitalisering en dataficering raken de overheid op allerlei manieren. In NL Digibeter²⁹ heeft het kabinet haar digitale ambities voor de overheid geformuleerd, in de Data Agenda Overheid³⁰ zijn die verder uitgewerkt ten aanzien van het datagedreven werken. Maar daarnaast is de overheid ook werkgever, de grootste van Nederland. De overheid bestaat uit een groot aantal arbeidsorganisaties die nieuwe technologieën inpassen en daarbij een personeelsbestand nodig hebben met de kennis en vaardigheden om met die nieuwe techniek om te gaan. De SER heeft onlangs een literatuuronderzoek gedaan naar de effecten van technologisering op de arbeidsmarkt, met een focus op de gevolgen voor de aard

²⁹ Ministerie van BZK, NL DIGibeter (2018).

³⁰ Ministerie van BZK, NL Digitaal: Data Agenda Overheid (2019).

en de kwaliteit van het werk, de omvang van de werkgelegenheid en de verdeling hiervan.³¹ Een van de conclusies is dat technologie verschillend uitwerkt per sector en beroepsgroep. Men constateert bovendien dat vraag of werknemers voldoende toegerust zijn om met nieuwe technologie om te gaan, nog onvoldoende beantwoord is.

In het WERKonderzoek is een heel vragenblok gewijd aan de ervaren en te verwachten effecten van de technologische ontwikkeling, in Tabel 2 is een aantal uitkomsten samengevat. Leidinggevenden en medewerkers denken niet hetzelfde over de veranderingen. Van de leidinggevenden vindt bijna tweederde dat de technologische ontwikkeling de inhoud van het werk in de afgelopen 5 jaar redelijk tot in grote mate heeft veranderd. Van de medewerkers vindt 10 procent minder die invloed. Ook voor de nabije toekomst, zien leidinggevenden vaker dan medewerkers een effect op het werk als gevolg van de technologische ontwikkeling: 81 om 64 procent. Een mogelijke verklaring voor de verschillen is dat leidinggevenden uit de aard van hun werk een bredere blik op het werk hebben dan medewerkers wiens blik zich in principe tot hun eigen baan of taak zouden kunnen beperken. Een deel van de leidinggevenden is niet positief over de mate waarin hun medewerkers in staat zullen zijn om de ontwikkelingen in de komende jaren bij te benen: ruim een derde van de leidinggevende spreekt de verwachting uit dat minder dan de helft van hun medewerkers mee zal kunnen komen. Medewerkers zelf lijken iets minder pessimistisch: 27 procent van hen denkt slecht, matig of op zijn hoogst redelijk mee te kunnen komen, 22 procent van de medewerkers denkt bovendien dat de technologische ontwikkeling in redelijke tot grote mate een bedreiging vormt voor hun werk.

Tabel 2 Het effect van de technologische ontwikkeling, openbaar bestuur (2019)

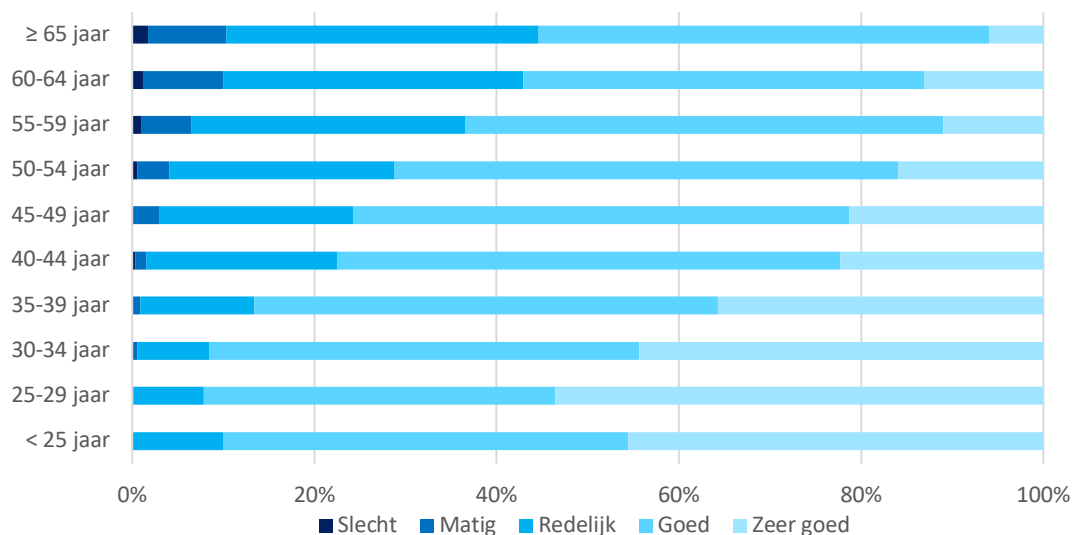
	Leidinggevende	Medewerker
Aandeel van de respondenten dat het eens is met de stelling dat de technologische ontwikkelingen de inhoud van het werk in de afgelopen 5 jaar in redelijke tot grote mate veranderd heeft?	64%	54%
Aandeel van de respondenten dat verwacht dat de technologische ontwikkelingen enige tot zeer grote invloed zal hebben op de werkzaamheden in de komende 5 jaar.	81%	64%
Aandeel van de leidinggevende dat aangeeft dat slechts de helft of minder van hun medewerkers in staat zal zijn om mee te gaan met de veranderingen?	36%	
Het aandeel van de medewerkers dat denkt de veranderingen in de komende jaren slecht, matig of op zijn hoogst redelijk te kunnen bijbenen.		27%
Het aandeel van de medewerkers dat denkt dat de technologische ontwikkelingen in redelijke tot zeer grote mate een bedreiging vormt voor het behoud van hun werk.		22%

Binnen de sectoren in het openbaar bestuur is weinig variatie te bespeuren: bij het Rijk, de gemeenten, de provincies, de waterschappen, de gemeenschappelijke regelingen en de zbo's, heeft men in grote lijnen dezelfde inschatting. De rechterlijke macht is in dit opzicht een uitzondering, daar heeft men een veel positiever beeld: de inschatting is dat medewerkers beter dan gemiddeld mee kunnen komen en dat de technologische ontwikkeling minder een bedreiging vormt voor de werkgelegenheid. Gezien de

³¹ SER, Effecten technologisering op de arbeidsmarkt, een kennisdocument (5 maart 2019).

specifieke aard van deze sector (zeer specialistisch, hoogopgeleid werk waar automatisering van het primaire proces op korte termijn geen grote vlucht zal nemen), is die afwijkende positie voorstelbaar.

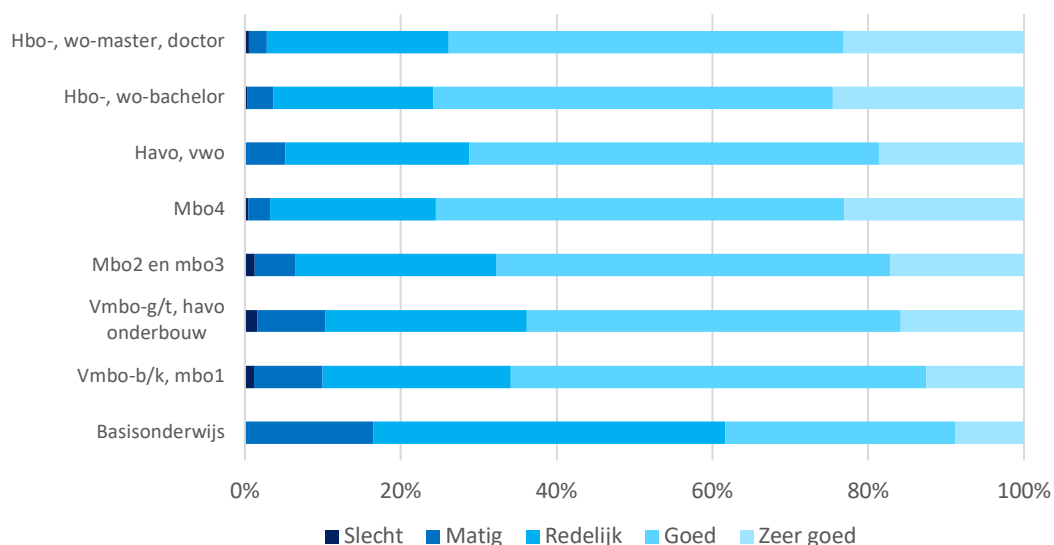
Figuur 50 Toekomstige veranderingen bij kunnen benen, naar leeftijd (2019)



De mate waarin medewerkers de technologische ontwikkeling verwachten te kunnen bijbenen, varieert wel als naar specifieke kenmerken wordt gekeken. Zo zien we in Figuur 50 dat medewerkers naarmate ze ouder worden, verwachten de veranderingen minder makkelijk bij te kunnen benen. Tien procent van de 60-plussers denkt daartoe slecht of matig in staat te zullen zijn, na het 50^{ste} levensjaar groeit de categorie die denkt slechts redelijk mee te kunnen behoorlijk snel.

In Figuur 51 zijn de respondenten onderscheiden naar opleidingsniveau. Daaruit blijkt dat naarmate het opleidingsniveau lager is, de verwachtingen om mee te kunnen komen wat minder hooggestemd zijn. Hetzelfde patroon zien we terug naar leeftijd en opleidingsniveau bij de inschatting van respondenten over de bedreigingen voor het eigen werk, als gevolg van technologische veranderingen in de komende 5 jaar. Hoe hoger opgeleid en hoe jonger men is, hoe positiever men zijn eigen kansen inschat. De enige uitzondering daarop vormen de 60-plussers. Zij maken zich minder zorgen, maar dat komt hoogstwaarschijnlijk omdat zij verwachten in of direct na de komende 5 jaar met pensioen te gaan. De in de literatuurstudie van de SER geconstateerde polarisatie, dat wil zeggen groei aan de boven- en onderkant van de arbeidsmarkt, krimp in het middensegment, zien we vooralsnog niet terug in deze gegevens: op mbo-niveau is men optimistischer over de eigen kansen om bij te blijven en werk te behouden, dan op het niveau daaronder en minder optimistisch dan de op hbo- en wo-niveau.

Figuur 51 Toekomstige veranderingen bij kunnen benen, naar opleiding (2019)



Bepaalde beroepsgroepen zijn bovengemiddeld optimistisch over hun kansen in de komende 5 jaar: managers, ICT-ers en technische beroepen. Beroepen die beneden gemiddeld denken over hun kansen zijn met name dienstverlenende, transport- en logistiek beroepen. Die verwachtingen sluit ten dele aan bij de elders geraamde verwachtingen (ROA, 2017), dat het wel goed zit voor mensen met technische beroepen, op alle opleidingsniveaus. Datzelfde geldt volgens het ROA voor zorg-, welzijn- en pedagogische (basisonderwijs) beroepen. Het ROA voorziet bijna geen knelpunten voor commerciële, bedrijfs-economische en administratieve beroepen, en spreekt uit dat dit vermoedelijk een gevolg is van verdere automatisering.

Uit vrijwel al het onderzoek blijkt dat scholing de beste manier is om aan veranderende omstandigheden, ook die onder invloed van de technologische ontwikkeling, het hoofd te bieden. Dus het verder bekwaamen van medewerkers door trainingen en cursussen blijft hoogstnoodzakelijk. Daarbij passen twee observaties. Ten eerste: veel organisaties in het openbaar bestuur staan aan de start van de omslag naar datagedreven werken. Bij het trainen van personeel gaat het daarbij niet alleen om basale datavaardigheden, maar ook om bewustwording over de mogelijkheden van data. Ethische kwesties verdienen hierbij expliciete aandacht, niet alleen voor de *data scientist*, maar ook voor de rest van het personeel. Ook beleidsmedewerkers moeten getraind worden in wat ze met data kunnen en mogen doen. Ten tweede: elders in dit document wordt aandacht besteed aan de mate waarin medewerkers gebruik maken van de scholingsmogelijkheden en wat de perceptie is van het rendement van die activiteiten. De constatering daar dat lager opgeleiden minder deelnemen aan en minder rendement denken te behalen door scholing, stemt niet optimistisch. Temeer omdat de bedreigingen als gevolg van de technologische ontwikkelingen juist groter zijn.

Conclusie

Circa een derde tot de helft van de medewerkers binnen het openbaar bestuur beoordeelt zijn/haar interne en externe inzetbaarheid hoog tot zeer hoog. De externe inzetbaarheid wordt hoger ingeschat dan de interne inzetbaarheid. Als we kijken naar de employability-competenties (een belangrijke voor-speller van de mate van inzetbaarheid) dan zien we dat men de beroepsexpertise en persoonlijke flexibiliteit relatief hoog beoordeelt. De mate van anticipatie en optimalisatie wordt lager beoordeeld. Verder valt bij anticipatie en optimalisatie op dat medewerkers in hoge mate aangeven dat zij verantwoordelijkheid nemen voor het behouden van hun waarde op de arbeidsmarkt, maar dat zij in mindere mate

aangeven zich te oriënteren op de arbeidsmarkt, vervolgstappen in de loopbaan te plannen en werkzaamheden bewust te veranderen om de loopbaan positief te beïnvloeden. Het is interessant om te verkennen wat men dan wel doet op het gebied van anticipatie en optimalisatie. Het is wel de vraag of het huidige zittende personeel voldoende toegerust is om de veranderingen, mede onder invloed van de toepassing van nieuwe technologieën (digitalisering, dataficering van de overheid) bij te benen. Met name populatie van ouderen en lager opgeleiden twijfelt daar zelf aan, hun leidinggevenden zijn er nog minder positief over.

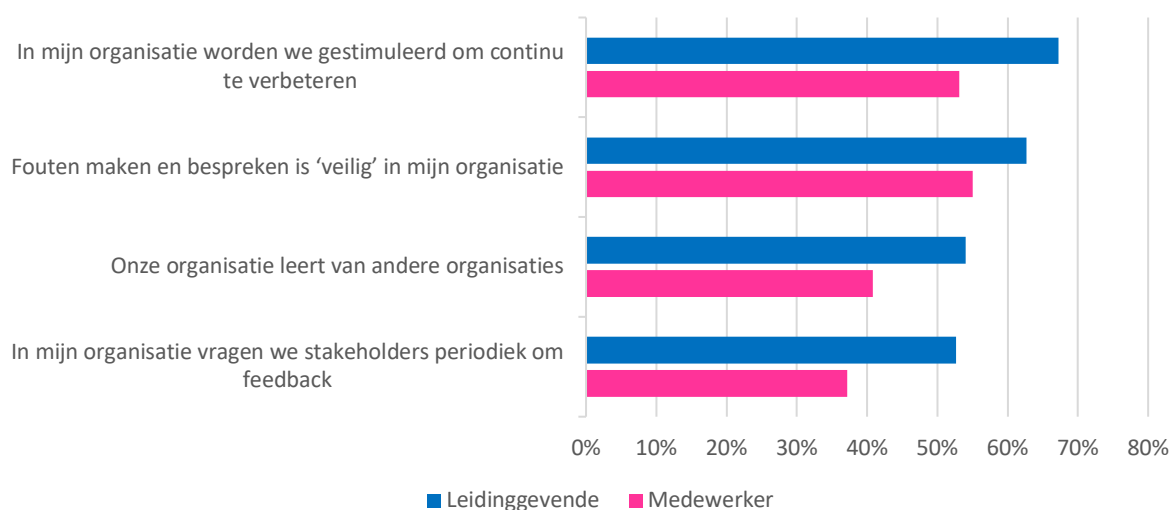
8. Leren en ontwikkelen

De kwaliteit van het openbaar bestuur in Nederland is in de regel op orde, zo blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek. En ook uit het WERKonderzoek komt een positief beeld naar voren, zo hebben we eerder gezien. Toch geldt ook hier dat er altijd wel ruimte is voor verbetering. In de managementliteratuur wordt in dit verband wel gesproken over het *leervermogen* van de organisatie en over het proces van *continu verbeteren*.

Uit het WERKonderzoek blijkt dat een dergelijke 'leercultuur' nog geen usance is in het openbaar bestuur (zie

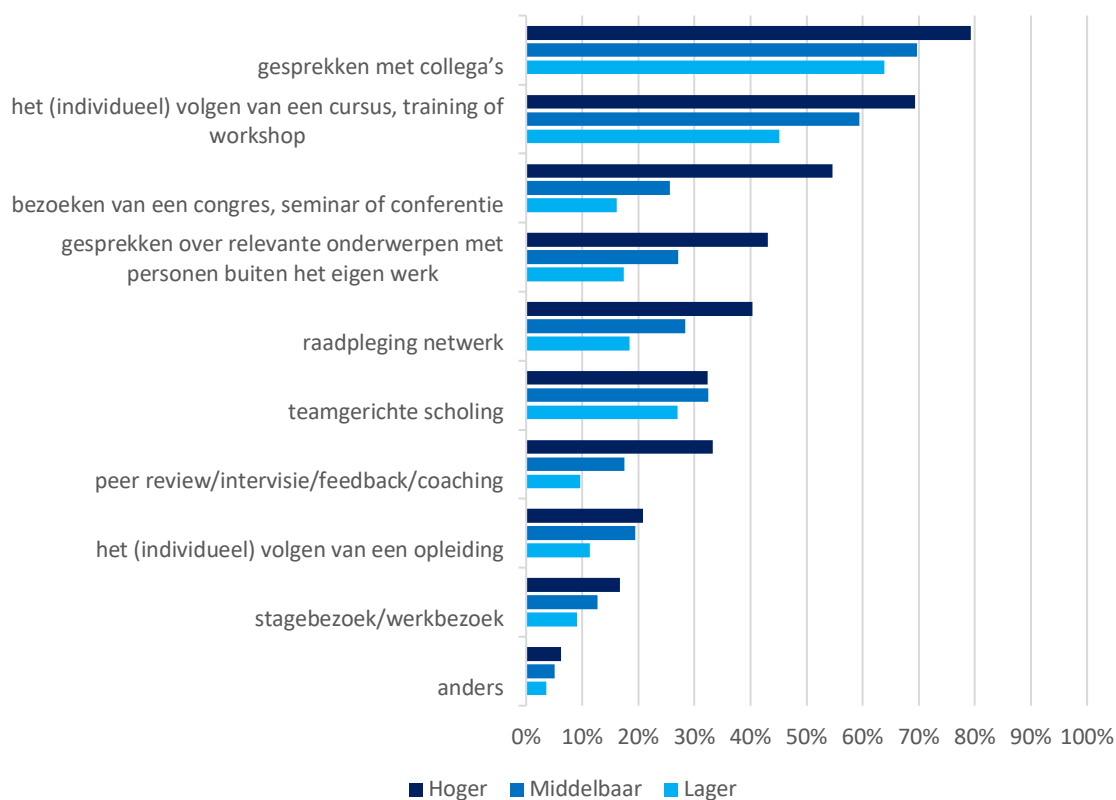
Figuur 52). Circa 53 procent van de medewerkers geeft aan dat zij gestimuleerd worden om continu te verbeteren en 55 procent stelt dat het maken en bespreken van fouten 'veilig' is in de organisatie. Daarnaast geeft 41 procent van de medewerkers aan dat de organisatie leert van andere organisaties. In de beleving van leidinggevenden scoort het leervermogen van de organisatie beter. Volgens twee derde van hen stimuleert de organisatie medewerkers om continu te verbeteren.

Figuur 52 OB: Stellingen over het leervermogen in organisatie (%)



De wijze waarop medewerkers in het openbaar bestuur werken aan hun eigen professionele ontwikkeling, verschilt sterk naar opleidingsniveau (zie Figuur 53). De meeste genoemde leeractiviteiten zijn: het volgen van een cursus, training of workshop en het voeren van gesprekken met collega's. Hoger opgeleiden nemen daarnaast ook regelmatig deel aan *informele leeractiviteiten*, zoals: congresbezoek, gesprekken met mensen buiten het werk, intervisie/coaching en het raadplegen van het netwerk. Onder lager opgeleiden is de deelname aan dit soort activiteiten kleiner, en zien we ook een geringere deelname aan *formele leeractiviteiten* (zoals opleiding, cursus en training). De deelname aan opleiding, cursus of training loopt uiteen van 49 procent onder lager opgeleiden tot 74 procent onder hoger opgeleiden.

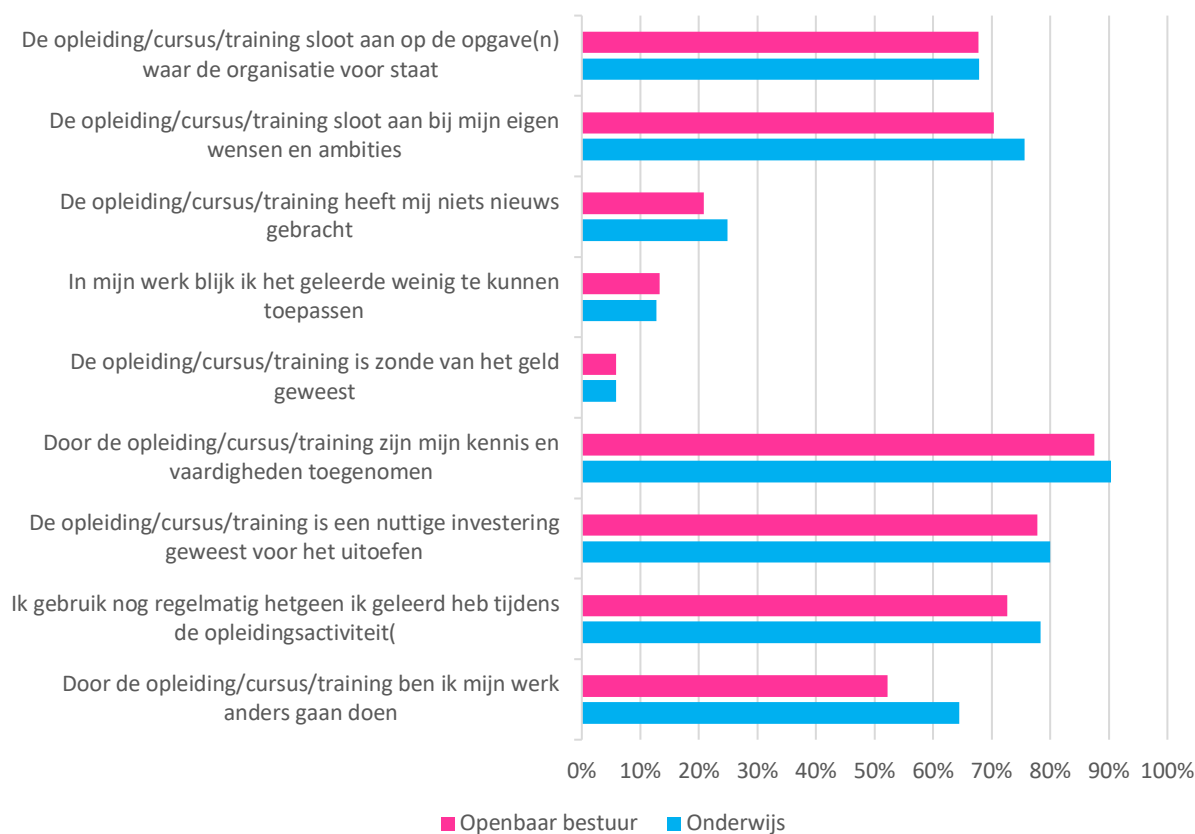
Figuur 53 OB: deelname aan leeractiviteiten, naar opleidingsniveau (%)



Aan respondenten die een opleiding, cursus of training hebben gevolgd, is in de enquête gevraagd naar het nut daarvan. De meeste respondenten oordelen positief over de gevolgde opleiding en training (zie Figuur 54). Bijna 90 procent geeft aan dat zijn kennis en vaardigheden zijn toegenomen, door de opleiding, cursus en/of training, en 80 procent vindt dat dit een nuttige investering is geweest voor het uitoefenen van het dagelijks werk. Verder geeft circa driekwart van de respondenten aan dat ze nog regelmatig gebruik maken van hetgeen ze geleerd hebben. Het aandeel respondenten dat de opleiding/cursus/training zonde van het geld vindt, is beperkt (6%).

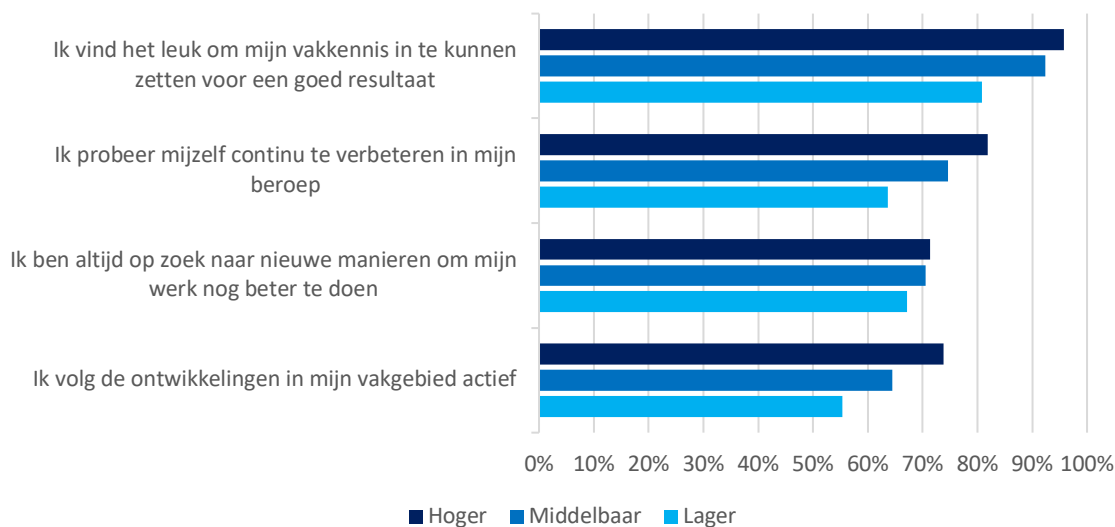
De opinies over de *leeropbrengsten* variëren sterk naar opleidingsniveau. Hoger opgeleiden nemen niet alleen vaker deel aan een opleiding, cursus of training, maar beoordelen deze ook vaker als nuttig. Omgekeerd stellen lager opgeleiden vaker dat de opleiding, cursus of training hen niets nieuws heeft gebracht en dat zij het geleerde weinig kunnen toepassen in de praktijk.

Figuur 54 Stellingen over laatst gevolgde opleiding, cursus, naar taakveld (%)

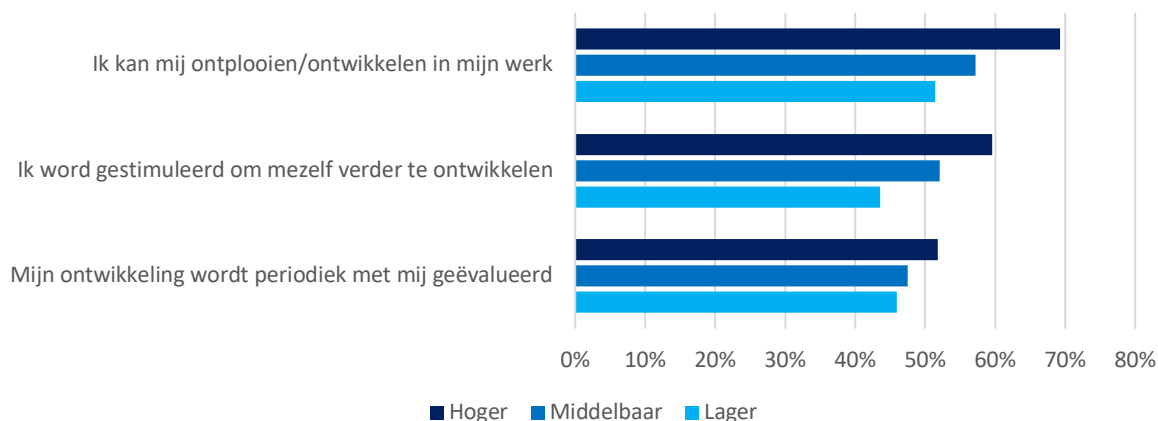


Naast de verschillen in scholingsdeelname en in (gepercipieerde) leeropbrengsten, zijn er ook duidelijke verschillen in de *drive om te leren* tussen hoog en laagopgeleiden en de mate waarin medewerkers daartoe worden gestimuleerd. Van de medewerkers met een hbo- of wo opleiding geeft 96 procent aan het leuk te vinden om hun vakkennis in te kunnen zetten voor een goed resultaat en 82 procent probeert zichzelf continu te verbeteren in z'n werk (zie Figuur 55). Onder lager opgeleiden liggen beide percentages significant lager. Dit verschil in gedrevenheid, gaat gepaard met een aanzienlijk verschil in de stimulans om zich verder te ontwikkelen (zie Figuur 56). Circa 60 procent van de hoogopgeleiden geeft aan gestimuleerd te worden om zich verder te ontwikkelen en bijna 70 procent stelt dat ze zich kunnen ontplooiën in hun werk. Van de laagopgeleiden geeft 44 procent aan gestimuleerd te worden om zich verder te ontwikkelen.

Figuur 55 OB: stellingen over gedrevenheid om te ontwikkelen, naar opleidingsniveau (%)



Figuur 56 OB: stellingen over stimulans om te leren op het werk, naar opleidingsniveau (%)



Op grond van deze bevindingen kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een zogenaamd *Mattheus-effect*³² op het terrein van leren. Hoogopgeleiden worden vaker gestimuleerd om zich verder te ontwikkelen en nemen ook vaker deel aan formele en informele leeractiviteiten. Laagopgeleide medewerkers worden hiertoe minder vaak gestimuleerd en nemen ook minder deel aan opleidingen, cursussen en trainingen. De *leeropbrengsten* worden door hen bovendien ook lager ingeschat dan door hoger opgeleiden.

Verder blijkt dat in het openbaar bestuur nog niet altijd sprake is van een echte *leercultuur*. In de bundel van het vorige WERKcongres was dit ook een van conclusies en werd de aanbeveling gedaan om op vergroting van het leervermogen in te zetten. Uit het huidige WERKonderzoek blijkt dat er weinig is veranderd. Ongeveer 40 procent van de medewerkers geeft aan dat de organisatie leert van andere organisaties en dat medewerkers worden gestimuleerd om continu te verbeteren. Het leren van fouten blijkt echter nog geen gemeengoed. Circa 55 procent van de medewerkers in het openbaar bestuur

³² Socioloog Robert Merton omschreef dit effect als: "zij die al veel hebben, krijgen meer, en zij die niet hebben, wordt ontnomen wat ze verdienen" (naar Mattheus 25:29).

stelt dat het maken en bespreken van fouten 'veilig' is in de organisatie. De rest is het hiermee oneens of heeft geen uitgesproken mening. In de marktsector is vaker sprake van een veilig leerklimaat.

Uit regressieanalyse blijkt overigens dat de scholingsdeelname niet alleen naar opleidingsniveau uiteenloopt, maar ook naar leeftijdsklasse en sector. Oudere medewerkers nemen significant minder vaak deel aan formele leeractiviteiten dan jongere en bij de Rechterlijke Macht wordt bovengemiddeld vaak aan cursussen, trainingen e.d. deelgenomen.

Uit de analyses in hoofdstuk 7 kwam naar voren dat de inzetbaarheid van medewerkers in het openbaar bestuur voor verbetering vatbaar is. Medewerkers twijfelen aan het verandervermogen van hun collega's en aan hun kansen op de arbeidsmarkt. Daarbij zijn er twee risicogroepen: ouderen en lager opgeleiden. Voor beide groepen geldt dat hun inzetbaarheid achterblijft bij het gemiddelde en dat zij minder anticiperen op toekomstige loopbaanveranderingen. Gezien de veranderingen op de arbeidsmarkt, ligt het voor de hand dat overheidsorganisatie nadrukkelijk investeren in de kennis en vaardigheden van deze twee kwetsbare groepen. In de praktijk gebeurt dat echter lang niet altijd, en worden hoogopgeleide medewerkers vaker gestimuleerd om aan scholingsactiviteiten deel te nemen dan laagopgeleiden. Een meer gerichte besteding van scholingsmiddelen is daarom dringend gewenst.

Conclusie

In het openbaar bestuur is niet echt sprake van een *leercultuur*. Een minderheid van de medewerkers geeft aan dat de eigen organisatie leert van andere organisaties en dat continu te verbeteren wordt gestimuleerd. Ook het leren van fouten blijkt geen gemeengoed: slechts een kleine meerderheid van de medewerkers in het openbaar bestuur ervaart dat het bespreken van fouten 'veilig' is in de organisatie. In dit hoofdstuk werd verder geconstateerd dat hoogopgeleiden vaker dan laagopgeleiden deelnemen aan formele en informele leeractiviteiten. De *leeropbrengsten* worden door hoogopgeleiden bovendien ook hoger ingeschat dan door laagopgeleiden. Daarnaast bleek dat hoogopgeleiden ook vaker dan laagopgeleiden gestimuleerd worden om zich te scholen. Ook voor ouderen geldt dat ze minder vaak aan opleidingen deelnemen. Ouderen en laagopgeleiden hebben gemiddeld genomen een minder goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt. Het zou daarom goed zijn om juist deze twee groepen gericht te stimuleren om zich te scholen.

9. Sociale veiligheid en integriteit

Sociale veiligheid heeft betrekking op grensoverschrijdend gedrag, er is sprake van sociale veiligheid als men zich beschermd weet en voelt tegen ongewenst gedrag. Grensoverschrijdend gedrag kan allerlei vormen aannemen zoals pesten, agressie, geweld, seksuele intimidatie en discriminatie. Zowel in het WERKonderzoek (2019) als in de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA 2018 en eerdere jaren) zijn werknemers bevestigd op de mate waarin zij sociale veiligheid ervaren. In deze paragraaf worden de resultaten van die onderzoeken op een rij gezet.

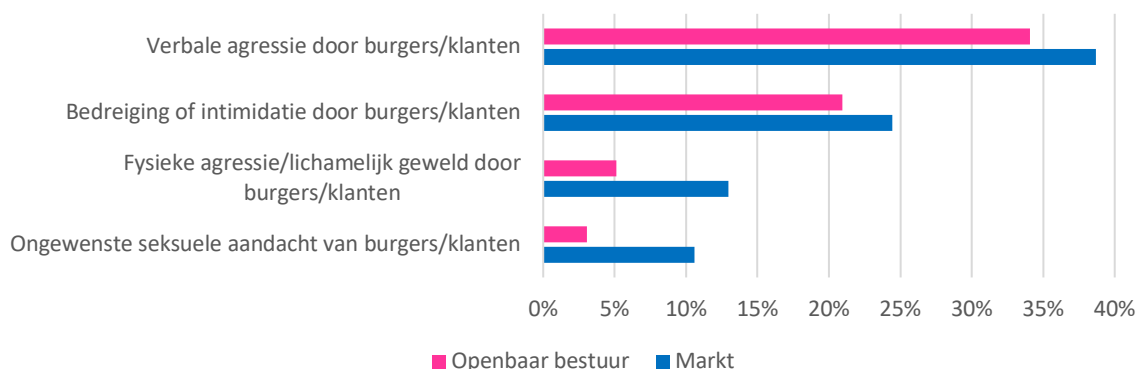
Vanwege de eerder aangehaalde bijzondere positie van de ambtenarij, is integer handelen door medewerkers en in organisaties, een van de allerbelangrijkste uitgangspunten bij de overheid. In de op 1 januari 2020 ingegane Wet Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren is integriteit en de vraag op welke organisaties en werknemers deze specifieke integriteitsregels van toepassing zijn, een van de leidende beginselen. In het tweede deel van deze paragraaf wordt ingegaan op de beleving van integriteit door medewerkers.

Sociale veiligheid

Bij de het interpreteren van de uitkomsten over ongewenst gedrag is het van belang om te realiseren dat geënquêteerden verschillende vormen van grensoverschrijdend gedrag meegemaakt kunnen hebben. De percentages kunnen niet bij elkaar opgeteld worden. Als 10 procent van de medewerkers met verbale agressie te maken heeft en 10 procent met bedreiging, mag niet geconcludeerd worden dat 20 procent van de medewerkers met verbale agressie en intimidatie te maken heeft gehad. Het kunnen immers dezelfde medewerkers zijn die zowel met ene als met de andere vorm van ongewenst gedrag te maken had.

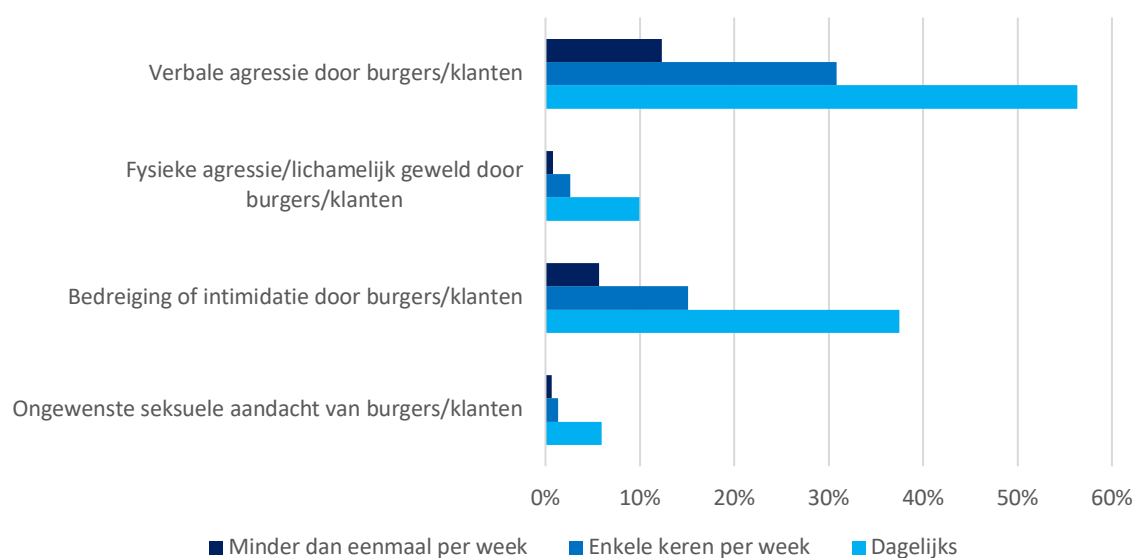
De meest voorkomende vorm van ongewenst gedrag van buiten de organisatie is verbale agressie door burgers en klanten. In 2019 had bijna 34 procent van de ondervraagden in het openbaar bestuur daarmee te maken. Ruim 1 op de 5 medewerkers werd door burgers/klanten bedreigd of geïntimideerd. Een verhoudingsgewijs veel kleiner deel van de medewerkers in het openbaar bestuur werd in 2019 geconfronteerd met fysieke agressie en ongewenste seksuele aandacht. Uit Figuur 57 blijkt dat medewerkers in de marktsector vaker met ongewenst gedrag te maken kregen dat die in het openbaar bestuur, dit geldt in het bijzonder voor geweld en ongewenste seksuele aandacht.

Figuur 57 Ongewenst gedrag door burgers/klanten, (medewerkers 2019)



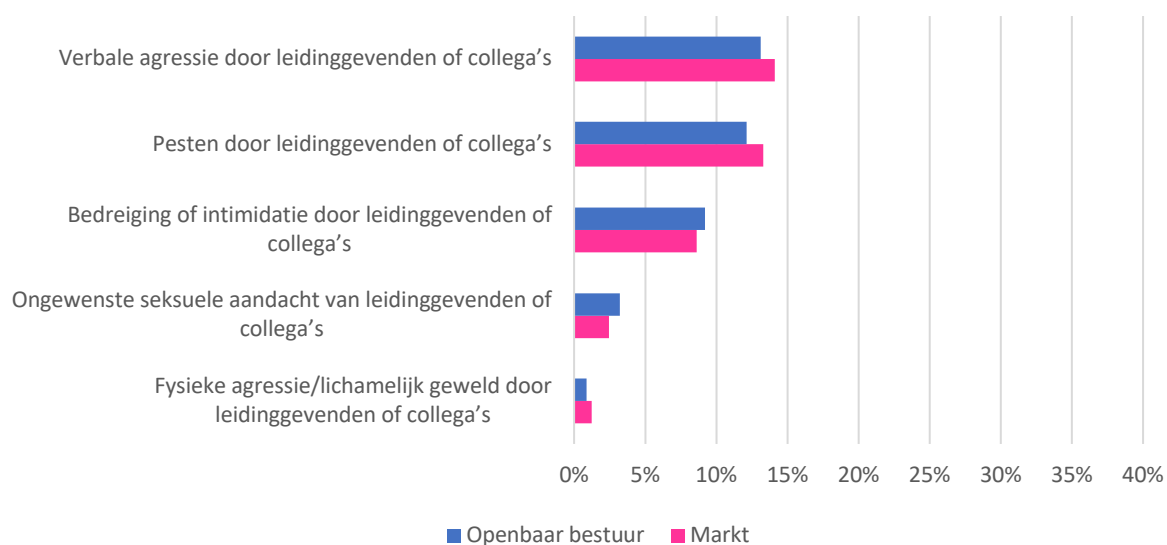
Om het ongewenst gedrag nog beter inzichtelijk te maken, wordt in Figuur 58 het voorkomen van verschillende typen ongewenst gedrag, onderscheiden naar de frequentie waarmee medewerkers te maken hebben met klanten. Het zal duidelijk zijn dat naarmate er vaker contact met burgers/klanten is, medewerkers ook vaker met agressie, intimidatie en ongewenste seksuele aandacht te maken hebben. Een bredere analyse van alle beroepen in het WERKonderzoek leert dat het vooral de beroepen met veel klantcontact (patiënten, burgers) zijn die te maken hebben met allerlei vormen van ongewenst gedrag. Voorbeelden van dat soort beroepen zijn politieagenten, artsen, therapeuten, verpleegkundigen, sociaal werkers, groepsbegeleiders, verzorgenden, baliemedewerkers. Omdat niet alle overheidssectoren in dezelfde mate contact met klanten hebben, wordt een deel van de sectorale verschillen in ongewenst gedrag, daardoor verklaard.

Figuur 58 Ongewenst gedrag van klanten, naar frequentie van klantcontact (medewerkers openbaar bestuur, 2019)



Ongewenst gedrag vanuit de eigen organisatie, dus door collega's en leidinggevenden, komt veel minder vaak voor (Figuur 59) dan ongewenst gedrag van buiten de organisatie (Figuur 57). Medewerkers in het openbaar bestuur kregen in 2019 het vaakst te maken met verbale agressie van collega's en leidinggevenden (13%), gevolgd door pesten (12%) en intimidatie (9%). Ongewenste seksuele aandacht en lichamelijk geweld komen minder vaak voor, 3 respectievelijk 1 procent van de medewerkers in het openbaar bestuur had hiermee in 2019 te maken. Medewerkers in bedrijven, worden met een vergelijkbare hoeveelheid ongewenst gedrag vanuit de eigen organisaties geconfronteerd.

Figuur 59 Ongewenst gedrag door collega's en leidinggevenden (medewerkers, 2019)



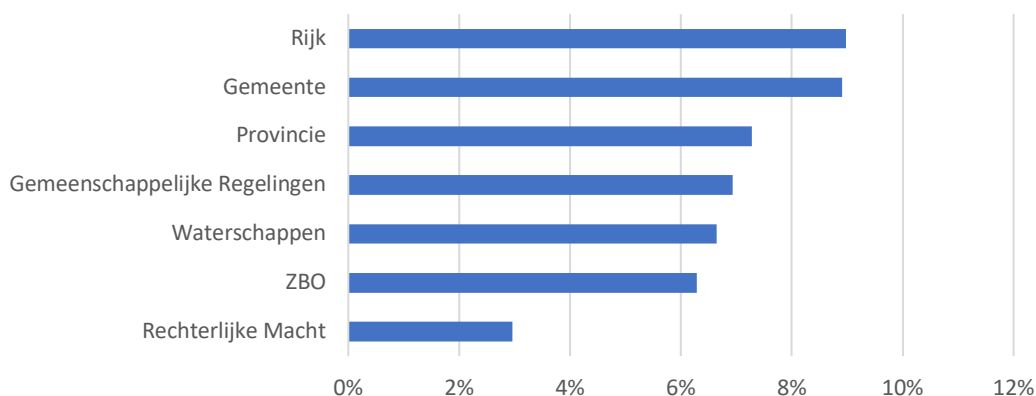
Medewerkers in bepaalde beroepen of met bepaalde rollen (klantcontacten) hebben vaker met ongewenst gedrag te maken. Een analyse naar geslacht laat zien dat vrouwen vaker het slachtoffer zijn van ongewenste seksuele aandacht, en dat mannen vaker met agressie te maken krijgen. Dat geldt zowel voor het ongewenste gedrag van buiten de organisatie als dat vanuit de eigen organisatie.

In de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) van het CBS en TNO, worden vergelijkbare stellingen over ongewenst gedrag aan respondenten voorgelegd. Omdat er van de NEA meer jaargangen beschikbaar zijn en voor meer sectoren, kunnen deze gegevens gebruikt worden voor een indicatie van de ontwikkeling van ongewenst gedrag (groei, afname). De uitkomsten van het WERKonderzoek en de NEA zijn niet volledig met elkaar vergelijkbaar, enige terughoudendheid is daarom op zijn plaats.³³ In de bijlage NEA is een aantal figuren opgenomen waarin voor een groot aantal aspecten van ongewenst gedrag, zowel de stand (2018) als de ontwikkeling (veelal 2014 – 2018) van het voorkomen van ongewenst gedrag wordt weergegeven. Op basis van de NEA-cijfers kan gesteld worden dat ongewenst gedrag bij de overheid in de afgelopen jaren min of meer gelijk is gebleven. Dat geldt voor de overheid als geheel, binnen de overheid zijn wel grote verschillen te zien. In sectoren met veel klantcontacten komt meer ongewenst gedrag voor dan in sectoren waar minder klantcontacten plaatsvinden. Bij de politie, waar het contact met klanten een grimmig karakter kan hebben, komt intimidatie, pesten en geweld regelmatig voor. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich de provincies en waterschappen, waar nare ervaringen met klanten minder vaak voorkomen en in de afgelopen jaren bovendien gedaald zijn. Ook hiervan kan men zeggen dat het verschil voor een belangrijk deel verklaard wordt door de aard van het werk: de dienstverlening aan en relatie met klanten is in deze sectoren duidelijk anders dan die bij de politie. Binnen onderwijs en wetenschappen komt ongewenst gedrag door 'klanten' - dat betreft dus vooral leerlingen, studenten en patiënten (in universitair medische centra) - weinig voor in het hoger onderwijs. De overige onderwijssectoren hebben daar vaker mee te maken.

³³ De enquêtevragen en antwoordcategorieën komen in beide onderzoeken wel overeen, maar de diverse vormen van ongewenst gedrag zijn soms net iets anders omschreven. In de NEA is gevraagd naar ongewenst gedrag van klanten, in het WERKonderzoek naar burgers/klanten. Verder geldt dat de vragen in het WERKonderzoek ook alleen aan medewerkers zijn gesteld (niet aan leidinggevenden). De uitkomsten van het WERKonderzoek en de NEA zijn daardoor niet exact vergelijkbaar.

Een tot nog toe onbesproken gebleven vorm van ongewenst gedrag, betreft discriminatie op het werk. Op basis van de vragen in het WERKonderzoek kan geen onderscheid gemaakt worden naar de bron van de discriminatie (intern, extern). In het totaal geeft 8 procent van de medewerkers in het openbaar bestuur aan dat zij in 2019 met discriminatie te maken kregen. De verschillen tussen de sectoren zijn groot. Het Rijk en de gemeenten steken er met 9 procent flink bovenuit. In de rechterlijke macht heeft slechts 3 procent met discriminatie te maken gehad. Op basis van de NEA-gegevens uit de bijlage, kan geconstateerd worden dat discriminatie tussen 2015 en 2017 flink is gestegen, bij de overheid zowel als in de markt. Binnen de overheid was er bij het Rijk, het wetenschappelijk onderwijs, de UMC's en de politie in die periode sprake van een substantiële stijging.

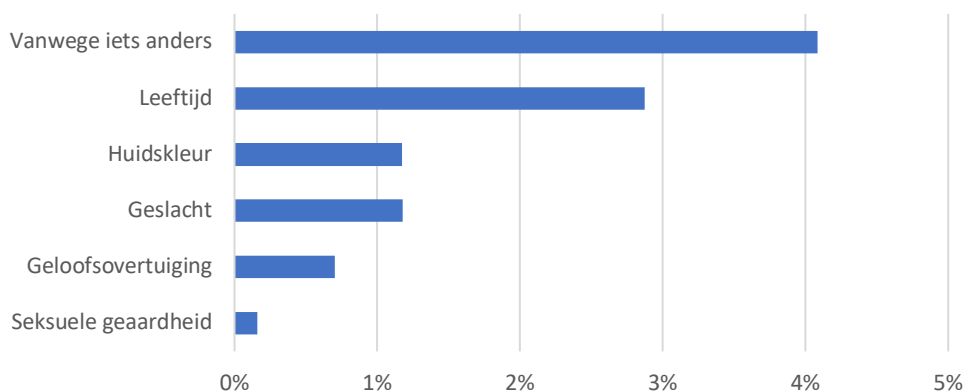
Figuur 60 Discriminatie op werk per sector (2019, medewerkers)



De aard van de discriminatie kan verder uitgesplijt worden. In de onderstaande grafiek wordt weergegeven om welke reden respondenten in 2019 aangaven dat ze gediscrimineerd werden. Het vaakst werd aangegeven dat de discriminatie om een "andere reden" plaatsvond, een categorie waarover helaas niet veel meer over te zeggen valt, behalve dat het niet gaat om de expliciet genoemde vormen van discriminatie. De op 1 na vaakst genoemde reden betrof leeftijd, gevolgd door huidskleur en geslacht, geloofsovertuiging en seksuele geaardheid.

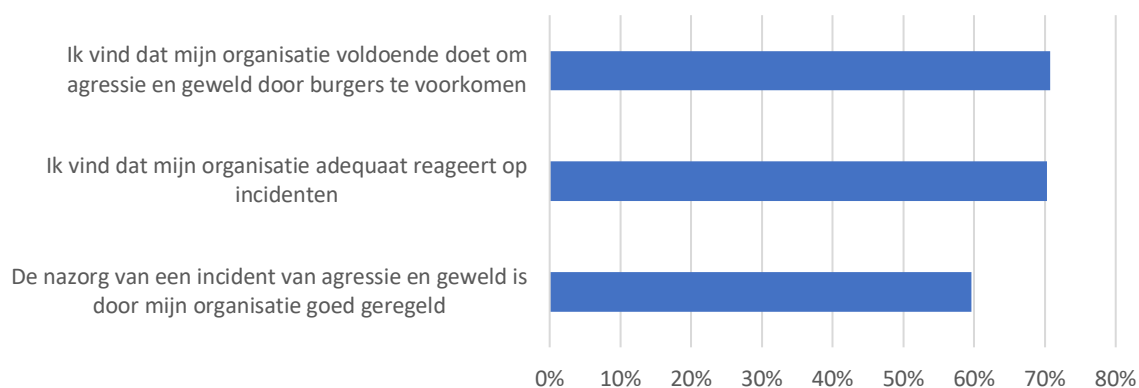
Een verdere analyse op basis van data uit het WERKonderzoek, laat zien dat discriminatie naar leeftijd (logischerwijs) vaker voorkomt onder jongeren (tot en met 29 jaar) en onder ouderen (60 jaar en ouder). Niet westerse-allochtonen ervaren beduidend vaker dan gemiddeld discriminatie vanwege hun huidskleur dan autochtone werknemers (respectievelijk 11,7 procent versus 0,2 procent). Opvallend is verder dat niet westerse allochtonen ook vaker tegen alle andere vormen van discriminatie aanlopen, naar geloof, maar ook naar leeftijd, geslacht en om andere redenen.

Figuur 61 Discriminatie op werk (2019, medewerkers in het openbaar bestuur)



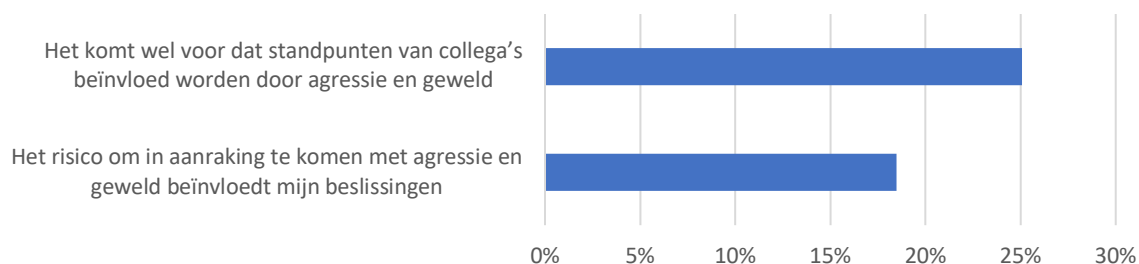
Tot slot kijken we naar wat er gebeurt nadat het ongewenst gedrag heeft plaatsgevonden. Wat zijn de gevolgen. Aan de ene kant is er sprake van een relatief positief beeld (Figuur 62), in de zin dat de meerderheid van de respondenten aangeeft dat de organisatie voldoende goed en adequaat handelt als zich incidenten voordoen en dat er ook voldoende gedaan wordt door de organisatie om geweld en agressie door burgers te voorkomen.

Figuur 62 Aanpak van ongewenst gedrag (medewerkers, 2019)



Een zorgelijker beeld is te zien in Figuur 63 waaruit blijkt dat maar liefst een kwart van de respondenten denkt dat het voorkomt dat agressie en geweld het standpunt van collega's beïnvloedt. En 18 procent geeft aan dat het risico op agressie en geweld, hun beslissingen beïnvloedt.

Figuur 63 Invloed van agressie en geweld (medewerkers, 2019)

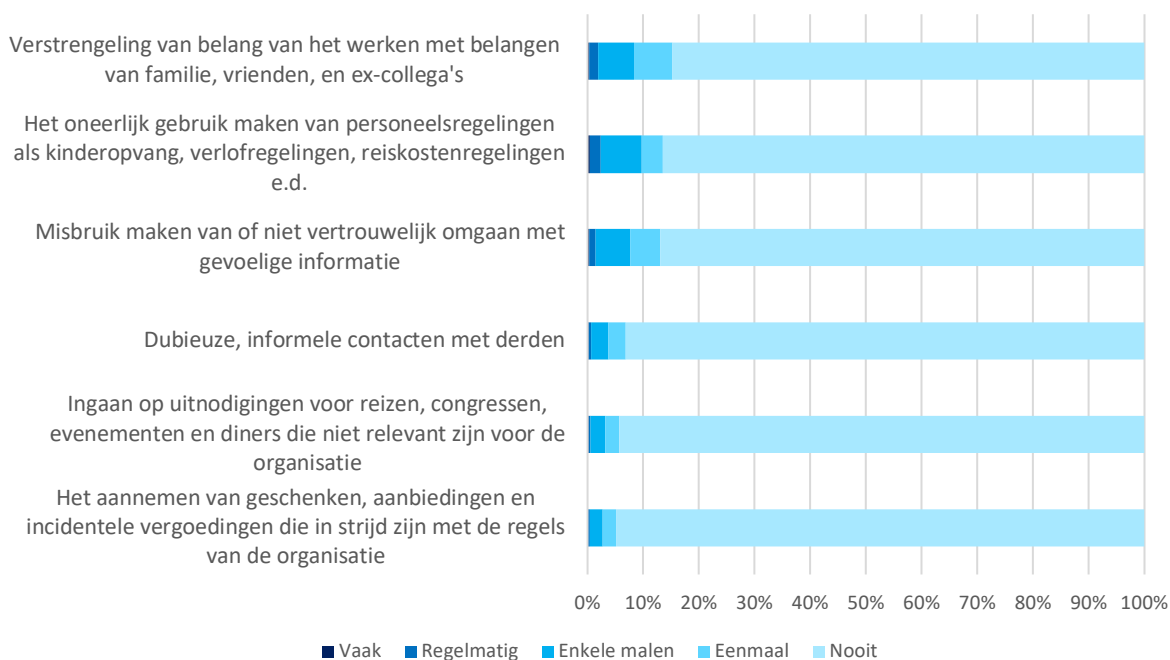


Integriteit

Om de integriteitsbeleving in het openbaar bestuur in beeld te krijgen is aan respondenten vragen voorgelegd of ze in de afgelopen 12 maanden bepaalde vormen van niet-integer gedrag hebben waargenomen. Uit

Figuur 64 blijkt duidelijk dat de grote meerderheid van de ondervraagden in het openbaar bestuur geen integriteitsschendingen heeft gezien in het afgelopen jaar. Verstremgeling van belangen, oneerlijk gebruik maken van regelingen en het onjuist omgaan met vertrouwelijke informatie worden verhoudingsgewijs het vaakst geconstateerd. Het aannemen van geschenken die in strijd zijn met de gedragscode komt maar zeer zelden voor. Op sectoraal niveau variëren deze patronen enigszins, zo zijn er uitschieters naar boven te zien ten aanzien van oneerlijke gebruik van personeelsregelingen bij gemeenten en belangenverstremgeling bij gemeenschappelijke regelingen.

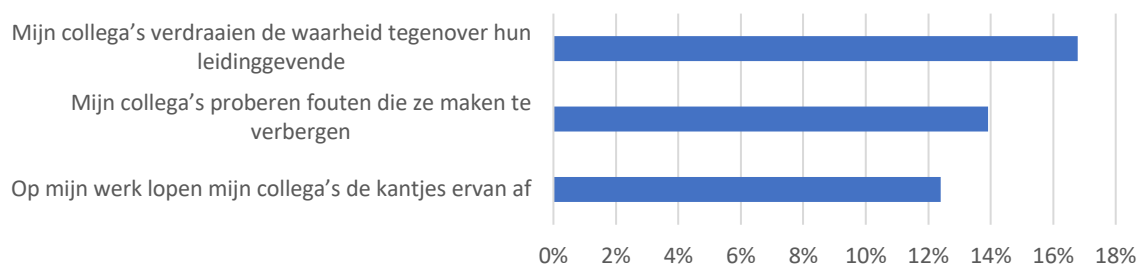
Figuur 64 Frequentie van waargenomen gedrag in de afgelopen 12 maanden.



Respondenten werd eveneens een aantal stellingen voorgelegd over het gedrag van collega's. Opnieuw is het algemene beeld (

Figuur 65) is dat het overgrote deel van de respondenten meent dat collega's integer handelen en dat slechts een relatief klein deel gedrag constateert dat in meer of mindere mate als niet-integer bestempeld wordt. Meest voorkomend is dat men waarneemt dat er collega's zijn die de kantjes ervan af lopen, ongeveer 16 procent van de respondenten herkent dit gedrag. Iets minder vaak wordt bevestigend gereageerd op de vraag of collega's fouten proberen te verbergen en nog iets minder frequent ziet men dat collega's de waarheid verdraaien tegenover hun leidinggevende. De verschillen tussen de sectoren zijn niet erg groot, hoewel rijk en gemeenten vrij hoog scoren ten aanzien van het 'de kantjes ervan af lopen'. In de rechterlijke macht wordt veel minder vaak niet-integer gedrag gezien. Dat is ook uit eerdere onderzoeken gebleken en uit de aard van het werk bij de rechterlijke macht ook te verklaren.

Figuur 65 Aandeel (helemaal) eens met stellingen over het gedrag van collega's



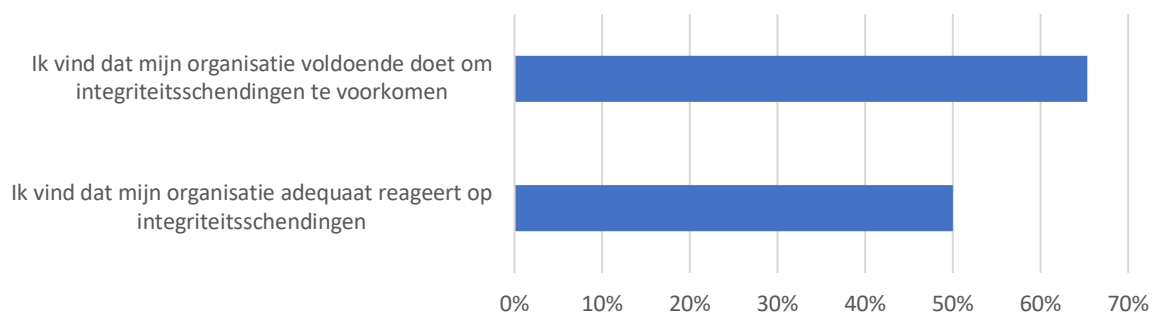
Uit de literatuur is bekend dat gedrag en houding van de leiding van de organisatie sterk bepalend is voor de integriteitscultuur in een organisatie (zie ook het artikel van Zeger van der Wal in de congresbundel). Daarop bevestigd, ziet opnieuw een verhoudingsgewijs klein deel van de medewerkers gedrag dat niet aan de normen voldoet (Figuur 66). Rond de 4 procent van de respondenten constateert dat het management medewerkers onder druk zet om regels te overtreden, informatie achter te houden of een voorkeursbehandeling te geven, ruim zes procent geeft aan dat het aankaarten van gevoelige zaken wordt ontmoedigd. Een groter deel van de medewerkers (12 procent) is van mening dat de wil van het bestuur van de organisatie leidend is ook als dit niet in lijn is met de integriteitscodes.

Figuur 66 Aandeel (helemaal) eens met de stellingen over het gedrag van het bestuur



Ruim 60 procent van alle respondenten vindt wel dat hun organisatie voldoende doet om integriteitsschendingen te voorkomen (Figuur 67). Men is wat minder positief over de manier waarop de organisatie reageert op geconstateerde integriteitsschendingen (50 procent).

Figuur 67 Aandeel (helemaal) eens met stellingen over het organisatiebeleid t.a.v. integriteitsschendingen



Voor de cijfers in de twee laatste figuren geldt dat deze aanzienlijk variëren afhankelijk van de vraag of de respondent al dan niet getuige is geweest van niet-integer gedrag. Het oordeel over het gedrag van het bestuur van de organisatie (Figuur 66) en over het organisatiebeleid ten aanzien van (het voorkomen van) schendingen (Figuur 67) is aanzienlijk negatiever als men een schending van de integriteit heeft waargenomen.

Conclusie

In het openbaar bestuur constateert maar een klein deel van de medewerkers integriteitsschendingen. Over de opstelling van de leiding van de organisatie ten aanzien van integriteit is een deel van de medewerkers niet zo te spreken. Naast integriteitsschendingen zijn er andere vormen van ongewenst gedrag die vaker voorkomen. Gemiddeld heeft ruim 1 op de 5 medewerkers bij de overheid in 2019 te maken gehad met intimidatie. Ongewenst gedrag komt vaker van buiten de organisatie dan van binnen (collega's en leidinggevenden). Andere vormen van ongewenst gedrag komen minder vaak voor, dat geldt ook voor discriminatie op het werk (o.m. naar leeftijd, geslacht, religie en huidskleur). Voor discriminatie op het werk geldt echter dat er in recente jaren sprake was van een flinke toename. Een zorgelijke ontwikkeling.

Lijst met tabellen en figuren

Figuur 1 De arbeidsmarkt (2009-2018).....	10
Figuur 2 Spanning op de arbeidsmarkt (2009-2019)	11
Figuur 3 Arbeidsvoorwaardelijke sectoren van de overheid in 2018.....	12
Figuur 4 Voltijdbanen in het openbaar bestuur, 2009-2018	13
Figuur 5 Samenstelling van het openbaar bestuur 2009-2018	15
Figuur 6 In- en uitstroom in het openbaar bestuur, 2009-2018.....	17
Figuur 7 Aandeel hoog opgeleiden in de instroom van schoolverlaters (2017)	17
Figuur 8 Sociale zekerheid en ziekteverzuim in het openbaar bestuur	18
Figuur 9 Tevredenheid van medewerkers naar taakveld	20
Figuur 10 Tevredenheid van medewerkers per sector	21
Figuur 11 Tevredenheid van medewerkers over baanaspecten per taakveld, 2019	22
Figuur 12 - Instroommotieven overheidspersoneel, naar taakveld (%)	24
Figuur 13 - Vertrekmotieven overheidspersoneel, naar taakveld (%).....	25
Figuur 14 - Redenen om op zoek te gaan naar andere baan, naar taakveld (%)*	27
Figuur 15 Opinies over de teamprestaties in openbaar bestuur en markt (medewerkers)	29
Figuur 16 OB: binnen mijn team wordt geen tijd verspild (%)	30
Figuur 17 OB: Stellingen over de organisatiecultuur (gemiddelde schaalscores).....	31
Figuur 18 OB: Stellingen over de organisatiecultuur (%).....	32
Figuur 19 OB: In welke thema's zou uw organisatie extra moeten investeren om een beter presterende organisatie te worden? (%).....	33
Figuur 20 Medewerkers: typering van de organisatiecultuur.....	34
Figuur 21 Openbaar bestuur: stellingen over regeldruk (%).....	34
Figuur 22 Typologie van werkklimaat, naar sector.....	36
Figuur 23 Betrokkenheid en bevlogenheid, naar type werkklimaat (gemiddelde schaalscore)	36
Figuur 24 Verschillen in organisatiecultuur, naar type werkklimaat (schaalscores voor 4 groepen)	37
Figuur 25 Verschillen in teamprestaties, naar type werkklimaat (gemiddelde itemscores)	38
Figuur 26 Opinies over organisatieveranderingen in het openbaar bestuur en de marktsector (%)	39
Figuur 27 Betrokkenheid naar taakveld (%)	40
Figuur 28 OB: betrokkenheid leidinggevenden en medewerkers (%)	41
Figuur 29 Bevlogenheid naar taakveld (%)	41
Figuur 30 OB: bevlogenheid leidinggevenden en medewerkers (%)	42
Figuur 31 OB: betrokkenheid en bevlogenheid, naar sector (schaalscores)	42
Figuur 32 Herstelbehoefte naar taakveld (%)	43
Figuur 33 Herstelbehoefte binnen het openbaar bestuur, naar sector (schaalscores)	44
Figuur 34 Gemiddeld eindcijfer voortgezet onderwijs van instromers (2015-2017)	45
Figuur 35 - Opinies over de kwaliteit en inzetbaarheid van medewerkers/collega's (%)	46
Figuur 36 Opinies over de kwaliteit en inzetbaarheid van medewerkers/collega's (%) uitgesplitst naar medewerkers en leidinggevenden.....	47
Figuur 37 Aandeel medewerkers dat het (helemaal) eens is met de stelling over aantrekken en behouden van talent.....	48
Figuur 38 Omgaan met ondermaats presteren, openbaar bestuur vs. markt (%).....	49
Figuur 39 Omgaan met bovenmaats presteren, openbaar bestuur vs. markt (%).....	49
Figuur 40 Stellingen leiderschapstijl openbaar bestuur (%).....	50
Figuur 41 Typen leiderschapstijl openbaar bestuur (gemiddelde)	51

Figuur 42	Interne inzetbaarheid van medewerkers, naar taakveld (%)	54
Figuur 43	Externe inzetbaarheid van medewerkers, naar taakveld (%).....	54
Figuur 44	OB: Interne en externe inzetbaarheid, naar sector (schaalscores).....	55
Figuur 45	OB: Interne en externe inzetbaarheid, naar leeftijdsklasse (schaalscores)	55
Figuur 46	Beroepsexpertise naar taakveld (%)	56
Figuur 47	Persoonlijke flexibiliteit naar taakveld (%)	57
Figuur 48	Anticipatie en optimalisatie naar taakveld (%)	57
Figuur 49	OB: employability naar leeftijdsklasse (gemiddelde score)	58
Figuur 50	Toekomstige veranderingen bij kunnen benen, naar leeftijd (2019)	60
Figuur 51	Toekomstige veranderingen bij kunnen benen, naar opleiding (2019).....	61
Figuur 52	OB: Stellingen over de leervermogen in organisatie (%)	63
Figuur 53	OB: deelname aan leeractiviteiten, naar opleidingsniveau (%)	64
Figuur 54	- Stellingen over laatst gevolgde opleiding, cursus, naar taakveld (%).....	65
Figuur 55	- OB: stellingen over gedrevenheid om te ontwikkelen (%)	66
Figuur 56	- OB: stellingen over stimulans om te leren op het werk (%).....	66
Figuur 57	Ongewenst gedrag door burgers/klanten, (medewerkers 2019).....	68
Figuur 58	Ongewenst gedrag van klanten, naar frequentie van klantcontact (medewerkers openbaar bestuur, 2019).....	69
Figuur 59	Ongewenst gedrag door collega's en leidinggevenden, (medewerkers, 2019)	70
Figuur 60	Discriminatie op werk per sector (2019, medewerkers)	71
Figuur 61	Discriminatie op werk (2019, medewerkers in het openbaar bestuur)	72
Figuur 62	Aanpak van ongewenst gedrag (medewerkers, 2019).....	72
Figuur 63	Invloed van agressie en geweld (medewerkers, 2019)	73
Figuur 64	Frequentie van waargenomen gedrag in de afgelopen 12 maanden.....	73
Figuur 65	Aandeel (helemaal) eens met stellingen over het gedrag van collega's.....	75
Figuur 66	Aandeel (helemaal) eens met de stellingen over het gedrag van het bestuur	75
Figuur 67	Aandeel (helemaal) eens met stellingen over het organisatiebeleid t.a.v. integriteitsschendingen	76
Figuur 68	In de afgelopen 12 maanden te maken gehad met intimidatie (2018, 2014/15)	82
Figuur 69	In de afgelopen 12 maanden te maken gehad met pesten (2018, 2014/15).....	82
Figuur 70	Te maken gehad met ongewenste seksuele aandacht (2018, 2014/15).....	83
Figuur 71	Te maken gehad met lichamelijk geweld (2018, 2014/15).....	83
Figuur 72	In de afgelopen 12 maanden gediscrimineerd op het werk (2017, 2015)	84

Bijlage - WERKonderzoek

Doel onderzoek

Om inzicht te krijgen in de werkbeleving van medewerkers in de publieke sector voert het ministerie van BZK periodiek een groot personeelsonderzoek uit. Dit onderzoek richtte zich tot nog toe altijd op drie groepen personeel: instromers, uitstromers en zittend personeel. Het primaire doel daarbij was om een inzicht te krijgen in de werktevredenheid van medewerkers (incl. betrokkenheid, bevlogenheid) en de mobiliteit en inzetbaarheid.

Om beter aan te sluiten bij de informatiebehoeften van het ministerie zijn in het WERKonderzoek 2019 andere accenten gelegd. De kern van het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (POMO) is behouden, maar er is meer aandacht besteed *organisatievraagstukken, integriteit en sociale veiligheid* van medewerkers. Daarnaast zijn leidinggevendenden bevroegd over hun team. Door deze nieuwe aanpak ontstaat een beter beeld van het werken in en aan overheidsorganisaties.

Uitvoering WERKonderzoek

Het WERKonderzoek 2019 betreft de opvolger van het voormalige Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (POMO). Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het programma InternetSpiegel van ICTU. De vragenlijst is door BZK en ICTU ontwikkeld, in samenwerking met het CBS. Het veldwerk is door het CBS uitgevoerd, evenals de steekproeftrekking en de weging. Daarnaast heeft het CBS de enquêtedata verrijkt met achtergrondgegevens uit beschikbare registers.

Steekproef en respons

Het WERKonderzoek betreft het grootste enquêteonderzoek onder ambtenaren in Nederland. Voor het onderzoek zijn bijna 95.000 werkenden bevroegd, waaronder 7.500 uit de marktsector (zie Tabel 1). Op basis van gegevens uit de Polisadministratie is door het CBS een naar sector gestratificeerde steekproef getrokken. Binnen de sector Rijk is daarbij onderscheid gemaakt tussen *beleid* en *uitvoering*³⁴. Verder zijn instromers en managers *oversampled*, om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de instroommotieven van nieuwe medewerkers en de opinies van leidinggevendenden.

In totaal hebben er 39.640 personen gerespondeerd. De respons komt daarmee uit op 41,7 procent. Tabel 1 toont de respons per sector. Hieruit blijkt dat de respons in het *openbaar bestuur* gemiddeld genomen wat hoger is dan in de sector onderwijs en wetenschap. In de marktsector ligt de respons daarentegen onder het gemiddelde³⁵.

³⁴ CBS heeft hiervoor gebruik gemaakt van data uit P-Direkt (de personeelsadministratie van het Rijk). Tot de uitvoering behoren DJI, de belastingdienst en Rijkswaterstaat. Onder beleid vallen de departementen en inspecties etc.

³⁵ In de *marktsector* is een steekproef van medewerkers bevroegd die gelijkenis vertoont met het openbaar bestuur. Personeel in de horeca, landbouw en industrie daarbij buiten beschouwing gelaten, evenals werknemers van bedrijven met minder dan 100 man personeel.

Tabel 1 Steekproef en respons WERKonderzoek 2019, naar sector

Hoofdsector	Subsector	Uitzet	Respons	%
Openbaar bestuur	Rijk	14.529	6.387	44,0%
	Gemeenten	11.025	4.666	42,3%
	Provincies	4.281	1.991	46,5%
	Rechterlijke macht	1.504	639	42,5%
	Waterschappen	4.269	1.925	45,1%
Onderwijs	PO	6.820	2.673	39,2%
	VO	6.002	2.566	42,8%
	MBO	6.990	2.997	42,9%
	HBO	7.252	3.289	45,4%
	WO	6.557	2.675	40,8%
	UMC	7.755	2.907	37,5%
GR*	GR	6.469	2.690	41,6%
ZBO*	ZBO	4.013	1.909	47,6%
Markt (niet overheid)	Markt (niet overheid)	7.500	2.326	31,0%
Totaal		94.965	39.640	41,7%

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de werkbeleving van medewerkers in de publieke sector zijn weegfactoren berekend door het CBS. Deze corrigeren voor afwijkingen in de responsverdeling naar: geslacht, leeftijd, herkomst, type gezin, inkomen en landsdeel³⁶. In dit rapport presenteren we de gewogen uitkomsten in tabellen en figuren.

Dataverzameling

De dataverzameling heeft plaats gevonden in de periode van 12 maart tot en met 2 juni 2019. Hierbij is door het CBS gekozen voor een standaard benaderingsstrategie. Dit houdt in dat de steekproefpersonen een aanschrijfbrief hebben gekregen, waarin het doel van het onderzoek wordt toegelicht. In deze brief is een inlogcode en wachtwoord opgenomen, waarmee men via internet de vragenlijst kon invullen. Vervolgens is twee keer gerappelleerd. Ten behoeve van de mailing is de totale steekproef door het CBS in drie batches verdeeld.

De gemiddelde invultijd van de vragenlijst bedroeg 25 minuten.

Onderzoekdocumentatie en -data

Door het CBS is een uitgebreid onderzoeksverslag gemaakt, met uitleg over de steekproefftrekking, de dataverzameling en de weging. Dit rapport is opvraagbaar bij het CBS.

CBS (2020) WERKonderzoek 2019. *Onderzoekdocumentatie en kwaliteitsanalyse*. Den Haag.

³⁶ Nadere informatie over de weging is te vinden in het rapport: CBS (2020) WERKonderzoek 2019 *Onderzoekdocumentatie en kwaliteitsanalyse*. Den Haag.

De data van het WERKonderzoek zijn beschikbaar via Remote Access. Dat betekent dat onderzoekers van geautoriseerde instellingen onder strikte voorwaarden zelf onderzoek kunnen doen met deze data. De data komen ook, inclusief documentatie, beschikbaar via [DANS](#), het Nederlands instituut voor permanente toegang tot digitale onderzoeksgegevens. Onderzoekers kunnen de data hier downloaden, na goedkeuring door het CBS.

Maatwerktabellen door CBS

Naast het WERKonderzoek is door het CBS ook een aantal secundaire analyses uitgevoerd op basis van bestaande bronnen. De uitkomsten hiervan zijn door het CBS gepubliceerd in de vorm van maatwerktabellen.

Op basis van de *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden* (NEA) is een tabellenset gemaakt over de arbeidsomstandigheden in de publieke sector³⁷. Deze tabellen hebben onder andere betrekking op:

- Overwerk en thuiswerk
- Organisatieveranderingen
- Psychosociale arbeidsbelasting
- Conflicten en ongewenst gedrag op de werkvloer
- Ziekteverzuim volgens medewerkers.

De gegevens uit de NEA tonen de ontwikkeling in de periode 2014-2018 in de diverse arbeidsvoorwaardelijke overheidssectoren. In tegenstelling tot het WERKonderzoek zijn politie en defensie hierbij ook meegenomen.

Naast gegevens over de arbeidsomstandigheden, is door CBS ook een tweetal tabellensets gemaakt met gegevens over de *in-* en *uitstroom* van personeel bij de overheid³⁸. Deze gegevens hebben betrekking op 2016 en 2017, en zijn gebaseerd op data uit de polis administratie van het CBS. De tabellen geven onder meer inzicht in de instroom van 'schoolverlaters' bij de overheid, de herkomst van medewerkers die bij de overheid zijn gaan werken en de bestemming van de uitstroom. In 2017 is door CBS een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd naar de in- en uitstroom van medewerkers (in 2015). De tabellen over in- en uitstroom zijn uitgesplitst naar sector, zodat er een gedetailleerd beeld ontstaat over de mobiliteit op de arbeidsmarkt voor overheids personeel.

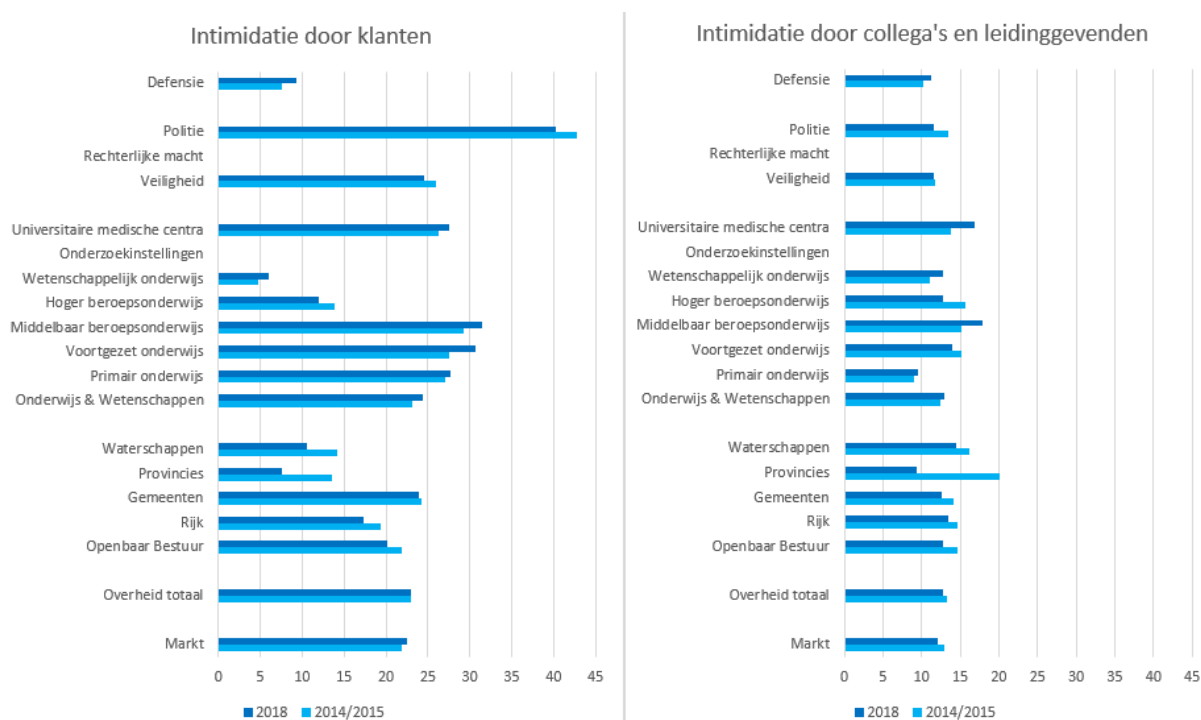
³⁷ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/12/arbeidsomstandigheden-arbeidsvoorwaardelijke-overheid>

³⁸ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/12/personeel-arbeidsvoorwaardelijke-overheid-2017>
<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/12/personeel-arbeidsvoorwaardelijke-overheid-2016>

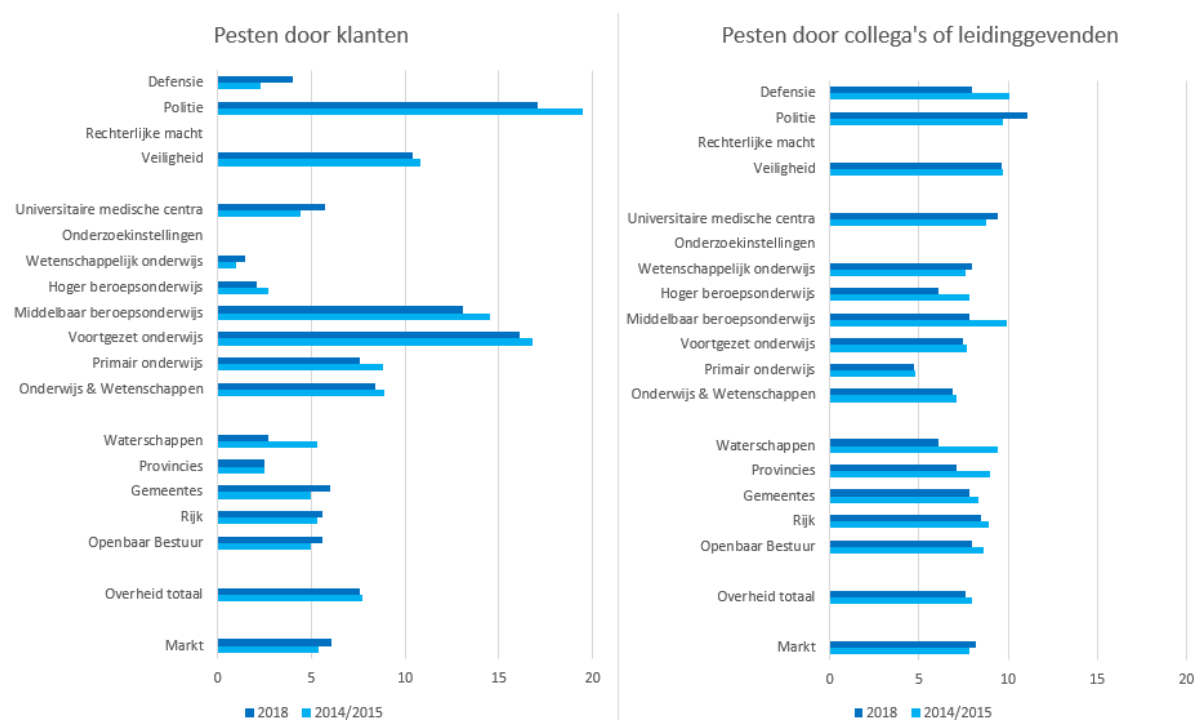
Bijlage - Uitkomsten NEA

De figuren in deze bijlage zijn gebaseerd op de NEA en vormen een aanvulling op de WERKonderzoek resultaten over ongewenst gedrag uit het hoofdstuk Sociale veiligheid en integriteit. Voor een beschrijving van de bron van deze gegevens wordt verwezen naar de Bijlage - WERKonderzoek.

Figuur 68 In de afgelopen 12 maanden te maken gehad met intimidatie (2018, 2014/15)

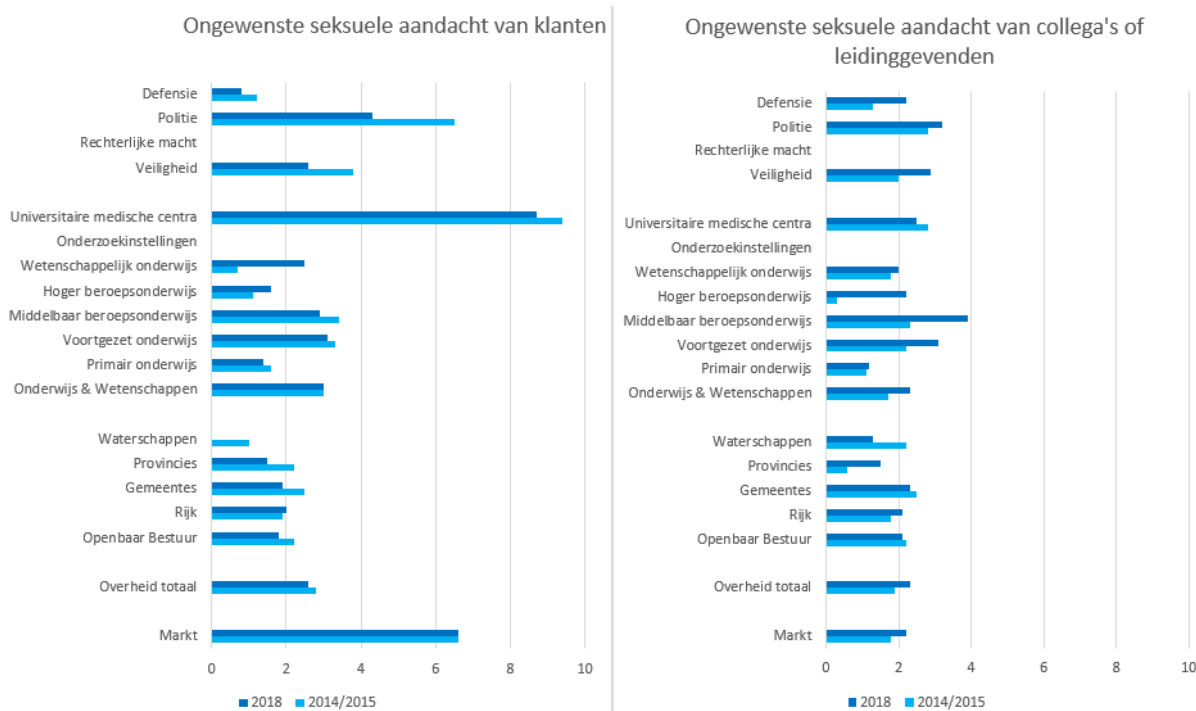


Figuur 69 In de afgelopen 12 maanden te maken gehad met pesten (2018, 2014/15)



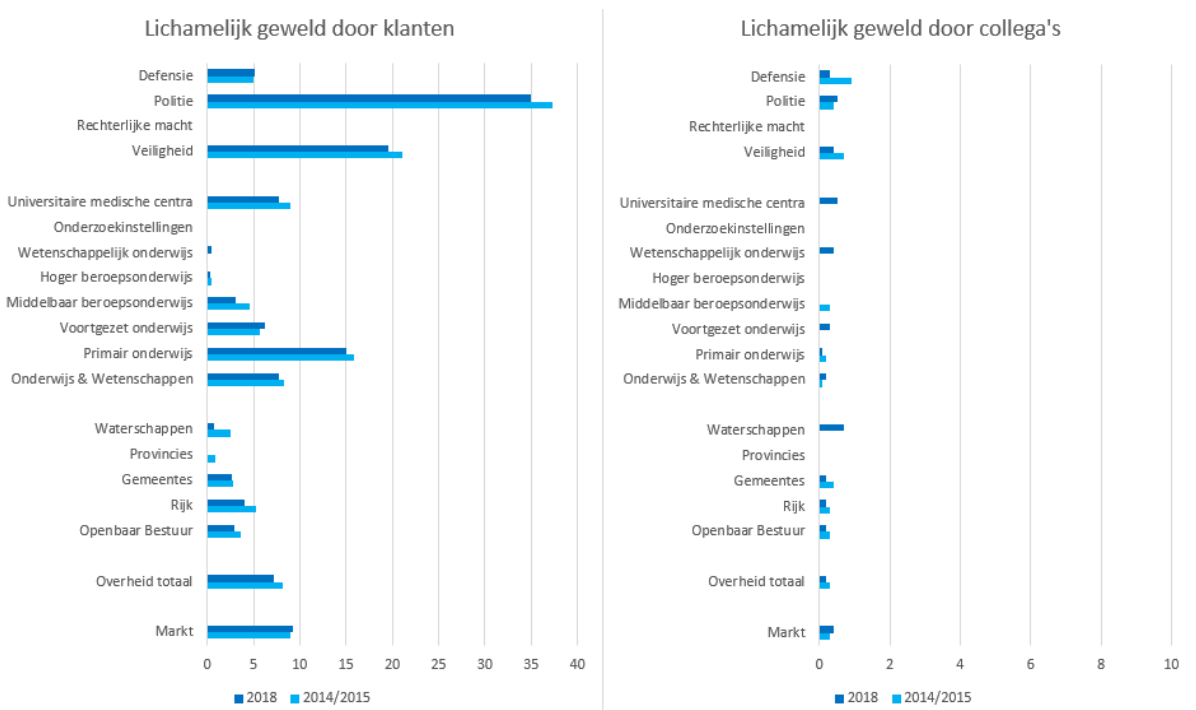
Bron: NEA 2018

Figuur 70 Te maken gehad met ongewenste seksuele aandacht (2018, 2014/15)



Bron: NEA 2018

Figuur 71 Te maken gehad met lichamelijk geweld (2018, 2014/15)



Bron: NEA 2018

Figuur 72 In de afgelopen 12 maanden gediscrimineerd op het werk (2017, 2015)

