



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Onderzoeksnotitie Organisatiecultuur, prestaties en leiderschap bij het Rijk



1. Inleiding

Werken in het openbaar bestuur is bijzonder en soms net een beetje anders dan in de marktsector. De taken zijn anders omdat het publieke diensten betreft. De verhoudingen zijn anders omdat medewerkers hun werk in een politiek-bestuurlijk context moeten uitvoeren, en overheidsorganisaties moeten zich ook op een andere manier verantwoorden dan bedrijven. Juist vanwege dit bijzondere karakter, worden er andere eisen gesteld aan overheidsorganisaties en ambtenaren, bijvoorbeeld op het vlak van de legitimiteit van het handelen. Tegelijkertijd wordt verlangd dat de overheid goed werk levert; dat het snel werkt en dat er geen belastinggeld wordt verspild. De roep vanuit de samenleving is daarmee divers. De overheid moet transparant zijn, integer en burgers op een eerlijke en gelijke wijze behandelen, en daarnaast ook doelmatig en efficiënt handelen.

In deze notitie richten we ons op een aantal aspecten van het functioneren van de overheid. Het eerste betreft de vraag welke kenmerken goed functionerende overheidsorganisaties hebben. En omgekeerd: wat hebben slecht functionerende overheidsorganisaties gemeenschappelijk? Voor het goed of slecht presteren van organisaties baseren wij ons op de opinies van medewerkers. Het betreft dus geen objectief vastgestelde maatstaven, maar subjectieve. Het gaat om het oordeel van medewerkers over de organisatieprestaties.

De tweede vraag betreft het verband tussen productiviteit en kwaliteit: gaat een hoge productiviteit ten koste van de kwaliteit van de dienstverlening? Betekent hoge kwaliteit per definitie een lage(ere) productiviteit? De veronderstelling is vaak dat dit bij de overheid het geval is: de bijzondere eisen die aan overheidsorganisatie gesteld worden – ze kwamen in de eerste alinea al aan de orde – zouden ten koste gaan van de effectiviteit en efficiency. Ook deze kwestie onderzoeken we op basis van de percepties van medewerkers over kwaliteit en productiviteit. Tot slot gaan we na hoe het leiderschap inwerkt op de prestaties en de cultuur binnen de organisatie.

In deze notitie wordt vooral ingezoomd op het Rijk, dat wil zeggen de departementen en de uitvoeringsorganisaties die daarvan een onderdeel zijn (diensten, agentschappen). In sommige gevallen zal hierbij onderscheid worden gemaakt naar type organisatie (beleid vs. uitvoering). Daarnaast worden ook de verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van het Rijk, de zbo's, in beeld gebracht. Daar waar dat nuttig is, wordt naar andere sectoren in het openbaar bestuur gekeken (gemeenten, provincies, waterschappen).

De gegevens in deze notitie zijn gebaseerd op het WERKonderzoek 2019 (zie kader op de volgende pagina).

Het WERKonderzoek is vernieuwd. Het onderzoek is in 2019 voor het eerst uitgevoerd door het CBS. De respons was hoog - bijna 40 duizend respondenten uit 12 overheidssectoren, waaronder bijna 6.400 uit de sector Rijk – de uitkomsten zijn betrouwbaar. In eerdere versies van het onderzoek stonden werktevredenheid, mobiliteit en inzetbaarheid centraal. Daar zijn de thema's organisatie, cultuur, prestaties, sociale veiligheid en integriteit aan toegevoegd (meer informatie over het WERKonderzoek is terug te vinden in de bijlage). Een groot aantal wetenschappers is uitgenodigd om de data te analyseren de uitkomsten daarvan zijn terug te vinden op de [Kenniskbank Openbaar Bestuur](#).

Het ministerie van BZK vindt het belangrijk om de integraliteit van het overheidsfunctioneren niet uit het oog te verliezen. Een belangrijk inzicht uit het WERKonderzoek is in dit verband de samenhang tussen cultuur en prestaties. Naarmate het minder florissant gesteld is met cultuuraspecten als openheid, missiegedrevenheid, interne en externe samenwerking, sociale veiligheid en integriteit, neemt de betrokkenheid van medewerkers af en daarmee hun prestaties. Onderzoekers constateren dat er sprake is van een gedoogcultuur: ondermaats presteren wordt gedoogd, bovenmaats presteren wordt amper beloond. Verder constateren onderzoekers dat er sprake is van verschillende segmenten van overheidspersoneel. Aan de ene kant is er een groep met lage arbeidsmarktkansen vanwege hun leeftijd, opleidingsniveau en gebrek aan mobiliteit. Aan de andere kant is er een zeer kansrijke groep die relatief jong en hoog opgeleid is. Het HR-beleid is onvoldoende toegespitst om die verschillende groepen op maat te bedienen. Ten aanzien van ongewenst gedrag (sociale veiligheid), blijkt dat dit grotendeels van buiten de organisatie komt. Medewerkers, organisaties en sectoren met veel klantcontacten (leerlingen, patiënten, burgers) ondervinden vaak ongewenst gedrag. Om binnen de organisatie integriteit en sociale veiligheid te bevorderen is de rol van bestuurders en leidinggevendens cruciaal: zij moeten de normen stellen en die uitdragen door voorbeeldgedrag.

2. Resultaten

2.1 Organisatiecultuur en prestaties

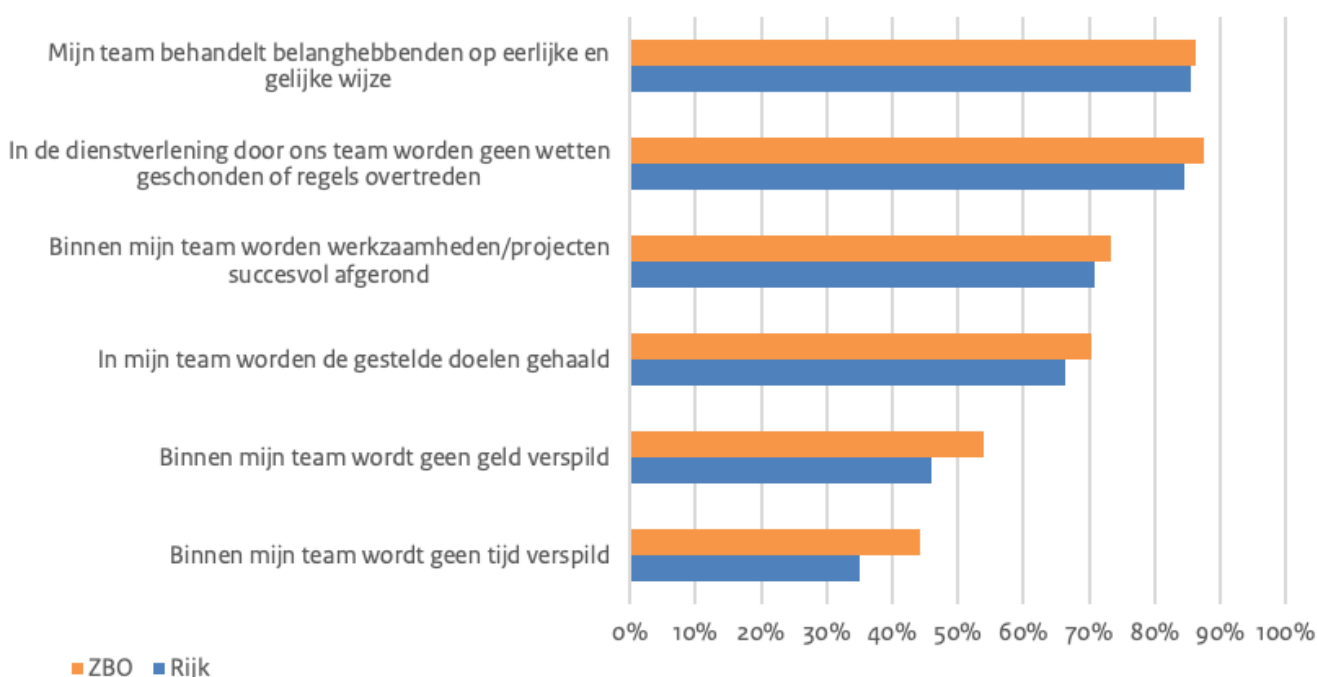
Om inzicht te krijgen in de werkbeleving van medewerkers voert het ministerie van BZK periodieke een groot enquêteonderzoek uit; het WERKonderzoek genaamd. In het verleden richtte dit onderzoek zich vooral op de werktevredenheid, inzetbaarheid en mobiliteit van medewerkers. In het WERKonderzoek 2019 is daarnaast ook aandacht besteed aan organisatievraagstukken. In de enquête kregen deelnemers diverse stellingen

voorgelegd over de organisatieprestaties en de organisatiecultuur. In deze paragraaf beschrijven we die uitkomsten en brengen de relatie tussen organisatiecultuur en organisatieprestaties in kaart.

Legitimiteit, effectiviteit en prestaties

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

Figuur 2.1 – Legitimiteit, effectiviteit en efficiency bij het Rijk en zbo's



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?

Uit Figuur 2.1 blijkt dat medewerkers in het algemeen zeer positief oordelen over de legitimiteit van het werk in hun team: circa 85 procent is het ermee eens of helemaal mee eens dat belanghebbende eerlijk worden behandeld en er geen wetten en regels worden geschonden. Over de hele linie geven de medewerkers bij het Rijk en die bij zbo's ongeveer vergelijkbare antwoorden, bij zbo's is men het iets vaker (helemaal) eens met de stellingen. Het begrip kwaliteit in het openbaar bestuur is breder dan het eerlijk en rechtmatig handelen van overheidsorganisaties, deze begrippen zijn echter wel bruikbaar als één van de indicatoren om de kwaliteit van dienstverlening aan af te meten. In de perceptie van medewerkers is de kwaliteit van het werk dus overwegend (zeer) goed. Ook over de effectiviteit van het eigen team is men te spreken, zij het iets minder dan over de legitimiteit. Dat wil zeggen: een groot deel van de medewerkers vindt dat werkzaamheden succesvol worden afgerond en doelen worden behaald. Ook effectiviteit is een onderdeel van de kwaliteit: naarmate de organisatie er beter in slaagt om haar doelen te behalen, is de kwaliteit van de geleverde diensten hoger. Daarbij past wel de kanttekening het behalen van organisatiedoelen, niet per definitie hetzelfde is als het realiseren van maatschappelijk gewenste uitkomsten

(output versus outcome). Het minst positief zijn ondervraagden over de efficiency, dat wil zeggen: over de productiviteit in termen van de begrippen uit de inleiding. Bij het Rijk is maar 35 procent van de medewerkers het eens met de stelling dat er geen tijd wordt verspild, bij de zbo's is men iets positiever (44 procent). Ook over de verspilling van geld is men niet heel positief, zij het iets positiever dan over de verspilling van tijd. In vergelijking met andere sectoren in het openbaar bestuur zijn de verschillen niet erg groot. Leidinggevend denken in het algemeen positiever over de legitimiteit, effectiviteit en efficiency van hun teams, de enige uitzondering vormt de verspilling van tijd: slechts 30 procent van de leidinggevend is het (helemaal) eens met de stelling dat er geen tijd wordt verspild.

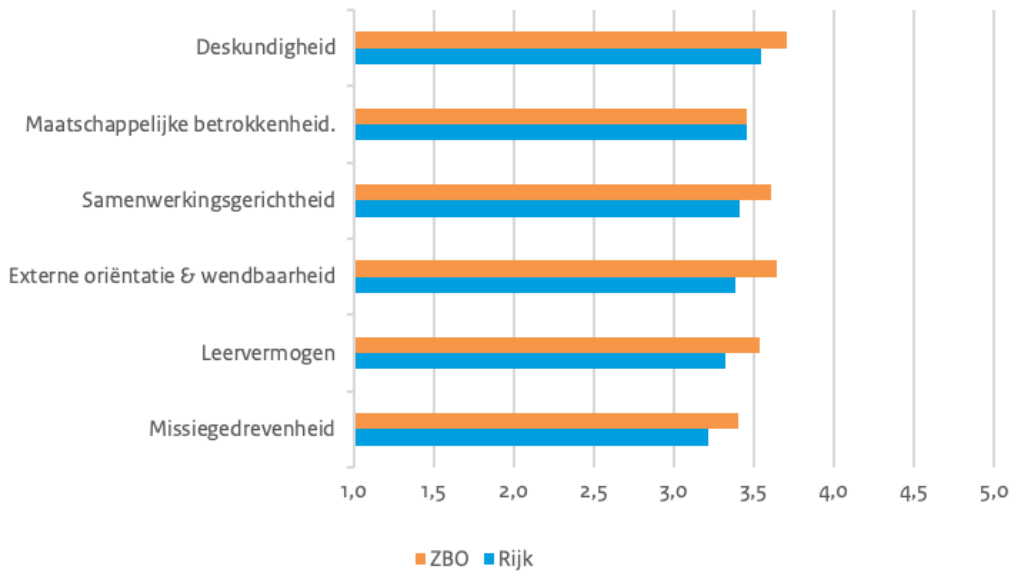
Organisatiecultuur en -klimaat

Naast vragen over organisatieprestaties, is in het WERKonderzoek ook aandacht besteed aan de organisatiecultuur en het organisatieklimaat bij de overheid. Organisatiecultuur is hierbij opgevat als een set waarden en normen die de basis vormen voor terugkerende gedragspatronen, houdingen en gevoelens binnen de organisatie. Het begrip organisatieklimaat slaat op de (gedeelde) perceptie van werknemers van hun organisatie.

In de enquête is gebruik gemaakt van stellingen om de organisatiecultuur te typeren. Deze stellingen onderscheiden acht verschillende *cultuurdimensies* en zijn gebaseerd op het model van Sanders en Neuijen¹.

¹ Sanders & Neuijen (1999). *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeding*. Assen: Van Gorcum.

Figuur 2.2 – Stellingen over organisatiecultuur bij het Rijk en zbo's (gemiddelde schaalscores)



In Figuur C.1 (in bijlage C) zijn de gemiddelde schaalscores weergegeven. Hieruit blijkt dat het Rijk op een aantal terreinen typisch ‘bureaucratisch’ scoort. Medewerkers beoordelen de cultuur over het algemeen als procedureel en behoudend, en meer werk- dan mensgericht. Vergeleken met de marktsector, is de cultuur daarnaast minder open en resultaatgericht. Dit tekent de context waarbinnen medewerkers bij het Rijk hun werk moeten doen.

Naast de stellingen over de *organisatiecultuur*, is respondenten ook een groot aantal stellingen voorgelegd over het *werkklimaat* in de organisatie. Deze stellingen zijn ontleend aan de selectiecriteria voor de verkiezing van ‘de Beste Overheidsorganisatie’, en onderscheiden zes verschillende dimensies:

1. Externe oriëntatie & wendbaarheid
2. Leervermogen

3. Samenwerkingsgerichtheid
4. Deskundigheid
5. Missiegedrevenheid, en
6. Maatschappelijke betrokkenheid.

Figuur 2.2 laat zien dat het Rijk beter scoort op deskundigheid en maatschappelijke betrokkenheid dan op leervermogen en missiegedrevenheid. De zbo's scoren op vrijwel al deze cultuurdimensies beter dan het Rijk. Alleen wat maatschappelijke betrokkenheid laten het Rijk en zbo's eenzelfde beeld zien. De verschillen tussen het Rijk en zbo's zijn overigens niet heel groot (gemiddeld zo'n 5 procent).

In vergelijking met het lokale bestuur, scoren Rijk en zbo's lager op maatschappelijke betrokkenheid. Gemeenten, waterschappen en vooral provincies doen het in dit opzicht veel beter. Ook binnen het Rijk zijn er flinke

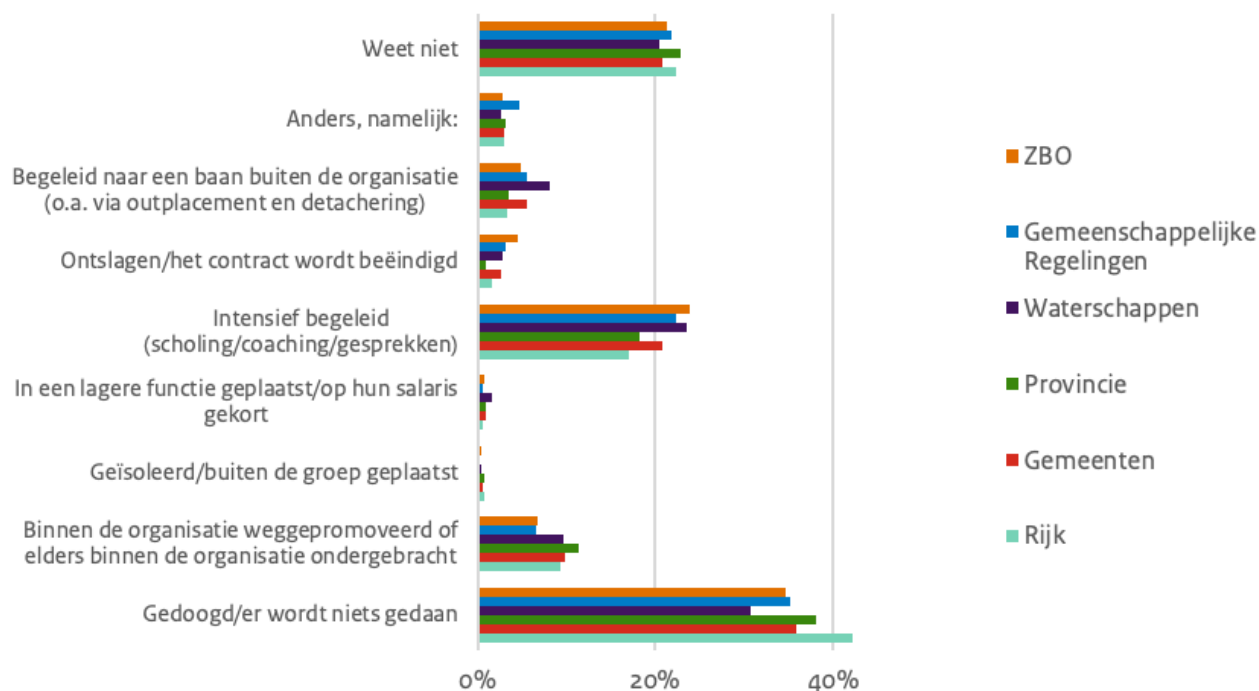
verschillen te zien. Rijkswaterstaat springt er positief uit, met een bovengemiddelde deskundigheid en leervermogen, de belastingdienst scoort beneden gemiddeld ten aanzien van de missiegedrevenheid, maatschappelijke betrokkenheid en leervermogen. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) laat eveneens negatieve uitschieters zien: volgens de eigen medewerkers is de deskundigheid en het leervermogen duidelijk minder dan gemiddeld bij het Rijk. De verklaring voor het verminderde leervermogen bij de Belastingdienst en DJI is overigens behoorlijk verschillend: medewerkers van de belastingdienst constateren dat hun organisatie maar heel beperkt leert van andere organisaties, bij DJI daarentegen ligt de oorzaak er veeleer in dat het maken en

bespreken van fouten binnen de organisatie als minder veilig wordt ervaren. Een thema waar Rijkswaterstaat juist weer heel goed op scoort.

Ondermaats en bovenmaats presteren

Uit een analyse van Robert Dur en Max van Lent² op basis 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. 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

Figuur 2.3 – Reactie op ondermaats presteren



² <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/werkcongres-2020/draagvlak-voor-prestatiegerichte-beloning-groter-dan-gedacht/>

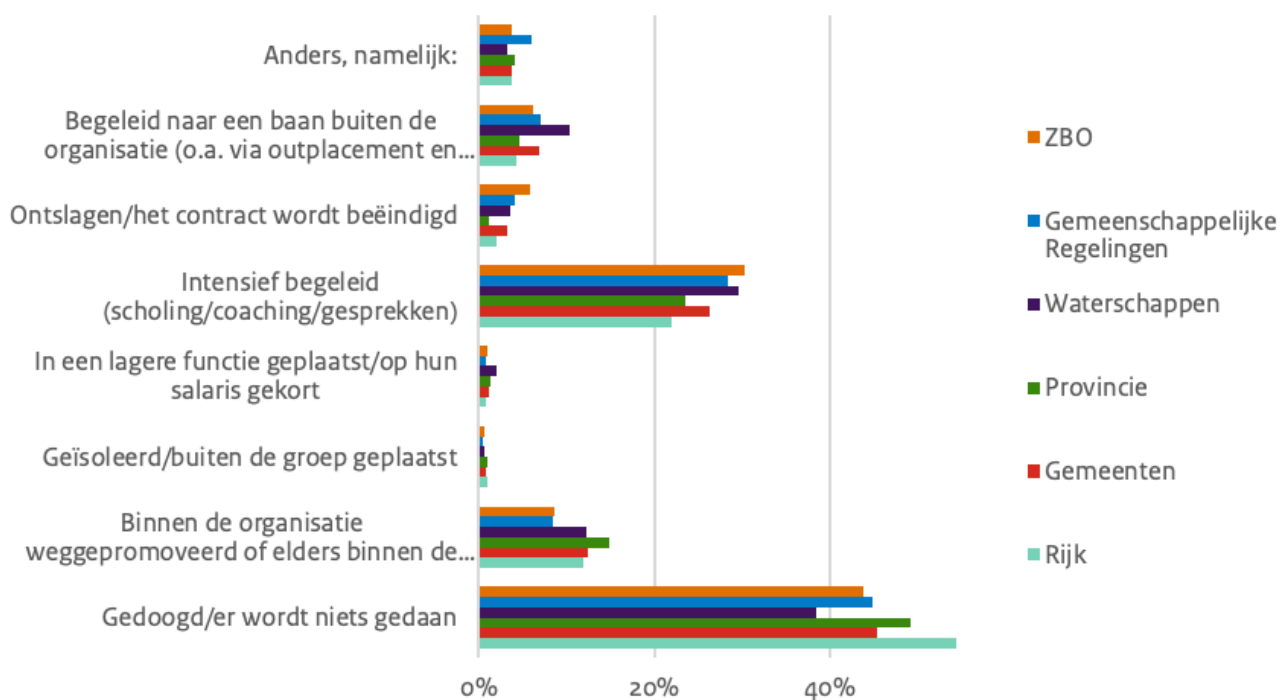
presterende werknemers. In de marktsector hangt voor een derde van de werknemers de beloning op een belangrijke manier samen met de prestaties. Bij de overheid is dit slechts voor twintig procent van de werknemers het geval. Op grond van deze bevindingen concluderen de onderzoekers dat er op veel plekken bij de overheid sprake is van een gedoogcultuur en dat het beloningsbeleid niet stimulerend wordt gevonden.

Binnen het openbaar bestuur is de cultuur van het gedogen van ondermaats presteren bij het Rijk sterker dan in de andere sectoren, zo blijkt uit Figuur 2.3. Volgens de *medewerkers* van het Rijk (leidinggevenden worden hier buiten beschouwing gelaten) wordt er binnen de organisatie het meest frequent gekozen voor

de oplossing om niets te doen (in 42 procent van de gevallen) of wegpromoveren dan wel elders binnen de organisatie onderbrengen (9 procent). De provincies vertonen de meeste overeenkomst met het Rijk, bij de zbo's en Waterschappen is minder vaak sprake van gedogen en wordt er meer ingezet op intensieve begeleiding. Binnen het Rijk is de belastingdienst dan een uitschieter, daar wordt volgens de eigen medewerkers in bijna de helft van de gevallen gekozen voor niets doen als er ondermaats wordt gepresteerd (tabel B.2 in de bijlage).

Uit de figuur blijkt ook dat er een substantieel deel van de respondenten niet weet wat de reactie is op ondermaats presteren. Als de categorie *Weet niet* buiten beschouwing wordt

Figuur 2.4 Reactie op ondermaats presteren (exclusief Weet niet)



gelaten, dan wordt het beeld nog zorgelijker. Voor het Rijk geldt dan, (Figuur 2.4) dat gedogen in meer dan de helft van de gevallen de reactie is. Als daar het wegpromoveren of elders onderbrengen bij opgeteld wordt, een reactie die eveneens onder het gedogen van ondermaats presteren geschaard zou kunnen worden, dan wordt bij het Rijk ondermaats presteren zelfs in tweederde van de gevallen gedoogd. Ook in deze figuur lijken de zbo's en Waterschappen een actievere benadering te hebben waar het om ondermaats presteren gaat.

2.2 Een typologie van organisaties

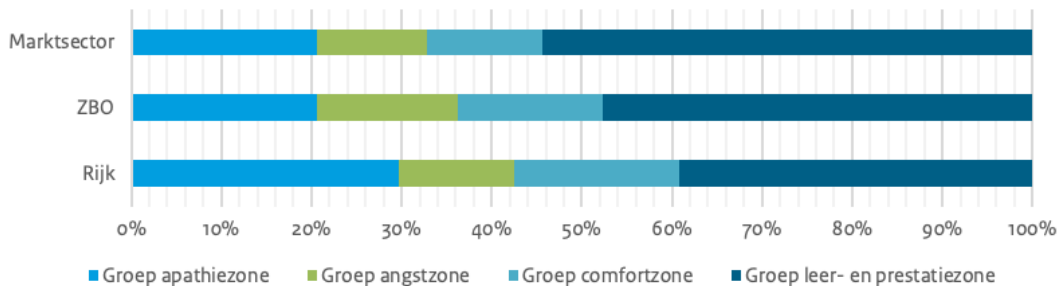
Naast positieve aspecten zoals een hoge mate van legitimiteit en doeltreffendheid, bleek uit de voorgaande analyses ook dat publieke prestaties bij het Rijk voor verbetering vatbaar zijn. In de beleving van medewerkers is er sprake van verspilling van tijd en geld, en dat gaat samen met een klimaat waarin ondermaats presteren wordt gedoogd en continu verbeteren lang niet altijd wordt gestimuleerd. Dit geldt uiteraard niet voor de gehele rijksoverheid, 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: psychologische veiligheid en prestatienormen.

Edmondson: de onbevreesde organisatie

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. In haar boek spreekt Edmondson in dit verband ook wel over onbevreesde organisaties en teams.

Figuur 2.5 – Typologie van werkklimaat, naar sector (%)



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

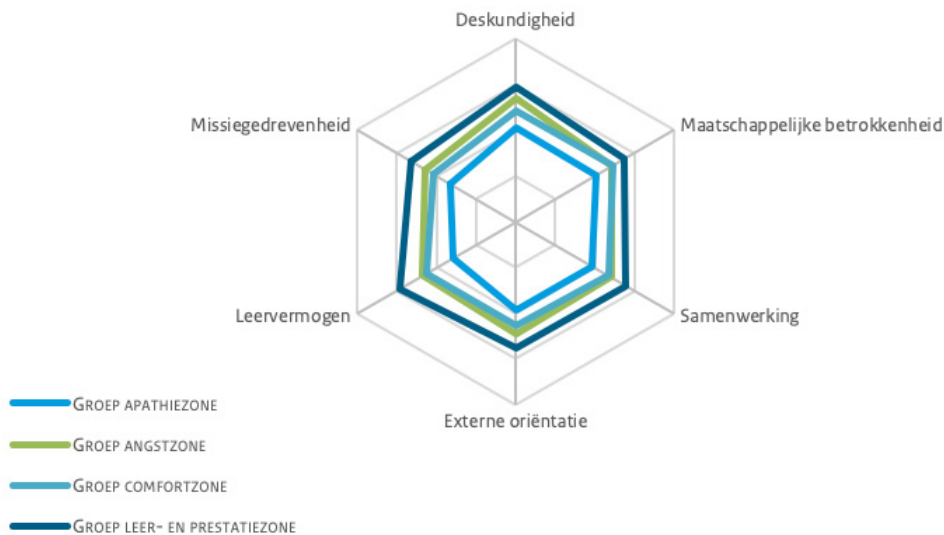
- Fouten maken en bespreken is veilig in mijn organisatie (psychologische veiligheid), en
- In mijn organisatie worden we gestimuleerd om continu te verbeteren (prestatie standaard).

Figuur 2.5 toont de verdeling van de vier groepen voor het Rijk, de ZBO's en de marktsector. Daarbij valt op dat in de marktsector veel vaker sprake is van *onbevreesde organisaties* dan bij het Rijk. Of, anders gezegd, er is vaker spraken van een veilig werkklimaat en een 'cultuur' van continue verbeteren. Bij het Rijk is de leer- en prestatiezone veel kleiner dan in de markt, en met name de apathiezone een stuk groter. Zbo's hebben een apathiezone vergelijkbaar met de markt, maar de angst- en comfortzone zijn hier relatief groter.

Figuur 2.6 – Rijk: verschillen in teamprestaties, naar type werkklimaat (% [helemaal] eens)



Figuur 2.7 – Rijk: verschillen in organisatiecultuur naar type werkklimaat (schaalscores voor 4 groepen)



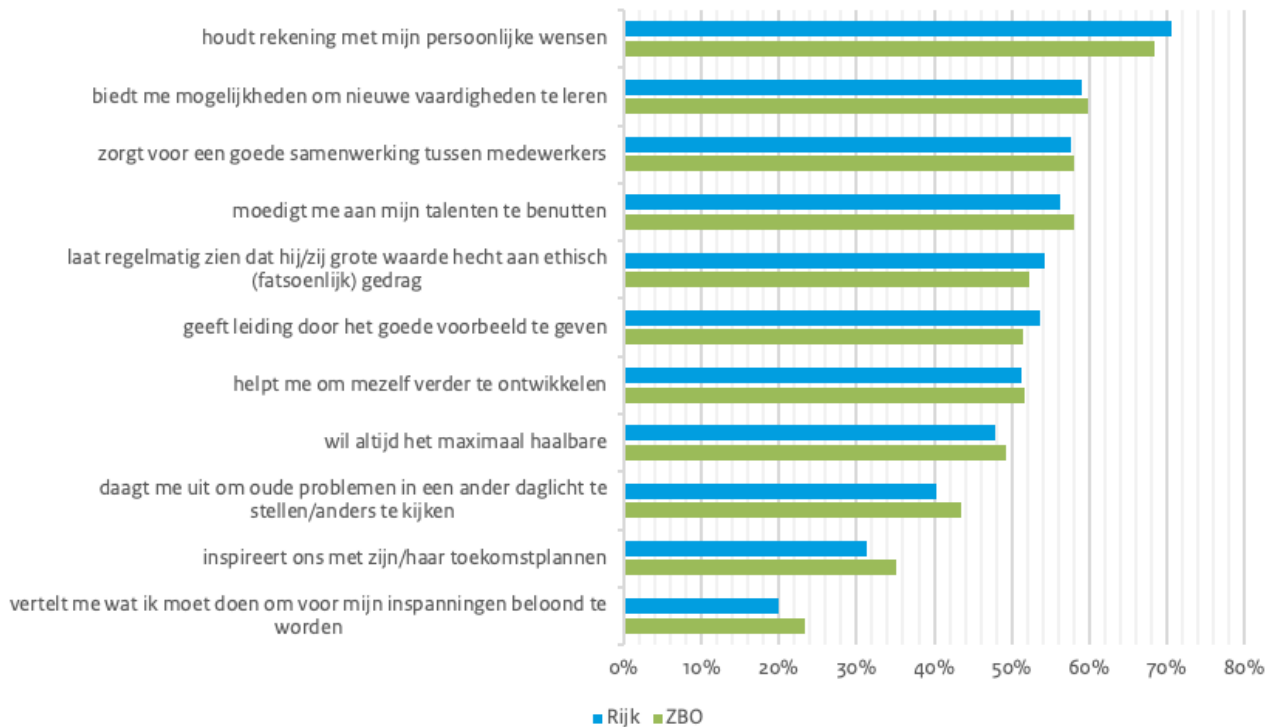
Deze typologie van organisaties blijkt sterk samen te hangen met een groot aantal aspecten van de werkbeleving. Medewerkers in een onbevreesde organisatie zijn significant vaker tevreden over hun baan, meer bevlogen over hun werk en ook meer betrokken bij de organisatie. Uit Figuur 2.6 en Figuur 2.7 blijkt bovendien dat medewerkers in onbevreesde organisaties op alle elementen van teamprestaties en organisatiecultuur veel positiever oordelen dan medewerkers in organisaties in de apathiezone. In onbevreesde organisaties wordt er, volgens de eigen medewerkers, minder geld en tijd verspild, worden gestelde doelen vaker gehaald en wordt de legitimiteit van het handelen positiever beoordeeld. Bovendien is er sprake van een meer maatschappelijke betrokkenheid, deskundigheid, missiegedrevenheid, samenwerking en externe oriëntatie. En het leervermogen in de organisatie wordt als beduidend hoger beoordeeld. Daarnaast laten

de figuren een zeer consistent beeld zien: de groep onbevreesde organisaties scoort, gemiddeld genomen, over de gehele linie beter dan de andere groepen. Beter op kwaliteit (eerlijk, legitiem, succesvol, doelen halen) én beter op productiviteit (verspilling).

2.3 Prestaties, organisatiecultuur en leiderschap

In de vorige paragraaf zagen we dat in onbevreesde organisaties een *veiligheid en op prestaties gericht werkklimaat* samengaat met een hoger niveau van maatschappelijke betrokkenheid, deskundigheid, missiegedrevenheid, samenwerking, externe oriëntatie en leervermogen, dan in organisaties die zich in de comfort-, angst- of apathiezone bevinden. In deze paragraaf wordt nagegaan welke rol de stijl van leidinggeven speelt in relatie tot de organisatieprestaties en het werkklimaat bij het Rijk.

Figuur 2.8 – Opinions over de stijl van leidinggeven (Rijk/ZBO, % [helemaal] mee eens)



Leiderschap en organisatieprestaties: sterk versus zwak leiderschap

In het WERKonderzoek is aan respondenten een groot aantal stellingen voorgelegd over de stijl van leidinggeven. Figuur 2.8 toont de uitkomsten hiervan voor het Rijk en de zbo's. Het blijkt dat medewerkers redelijk positief zijn over de wijze waarop hun direct leidinggevende leidinggeeft. Circa 70 procent van de medewerkers geeft aan dat hun leidinggevende rekening houdt met hun persoonlijke wensen en bijna 60 procent vindt dat hun leidinggevende hen de mogelijkheid biedt om nieuwe vaardigheden aan te leren, en zorgt voor een goede samenwerking. Verder vindt ongeveer de helft van de medewerkers dat hun leidinggevende het goede voorbeeld

geeft, hen aanmoedigt om talenten te benutten en medewerkers helpt om zich verder te ontwikkelen. Aan de andere kant van het spectrum zien we dat leidinggevendens weinig inspireren met toekomstplannen en maar zelden duidelijk maken wat medewerkers moeten doen om voor hun inspanningen beloond te worden. Daarbij zijn er geen noemenswaardige verschillen tussen medewerkers bij het Rijk en medewerkers bij ZBO's. De kwaliteit van leidinggeven wordt door beide groepen gelijk beoordeeld, en ook binnen het Rijk is er geen wezenlijk verschil tussen beleids- en uitvoeringsorganisaties.

Op basis van de stellingen uit Figuur 2.8 is een schaal geconstrueerd die de 'kwaliteit van

leidinggeven' meet. Deze schaal loopt van 1 (laag) tot 5 (hoog) en heeft een gemiddelde waarde van 3,4. Op basis van deze schaalscores is een driedeling gemaakt van medewerkers bij het Rijk die laag, gemiddeld of hoog scoren. De eerste groep medewerkers beoordeelt de kwaliteit van leidinggeven als laag en de laatste groep als hoog. In het vervolg van deze notitie spreken we in dit verband over zwak en sterk leiderschap.

Figuur 2.9 laat zien dat de opinies van medewerkers over de prestaties van hun team nauw samenhangen met hun opvattingen over de kwaliteit van leidinggeven. Medewerkers die positief oordelen over hun leidinggevende beoordelen de prestaties van hun team op alle fronten beter dan degenen die de kwaliteit van leidinggeven laag beoordelen. Niet alleen oordelen zij vaker positief over de

legitimiteit van het overheidshandelen, maar ook over de effectiviteit en doelmatigheid zijn zij verhoudingsgewijs meer te spreken. Dit is een betekenisvolle bevinding in het kader van de eerder aangehaalde discussie over de mate waarin productiviteit en kwaliteit bij de overheid hand in hand kunnen gaan of elkaar als het ware tegenwerken. Deze figuur geeft een duidelijke aanwijzing dat doeltreffend en efficiënt werken niet ten koste hoeft te gaan van de legitimiteit van het overheidshandelen, maar dat zij in de praktijk juist hand in hand kunnen gaan.

Eerder in deze notitie bleek dat bij het Rijk een reactie op ondermaats presterende medewerkers veelal uitblijft. In Figuur 2.10 is de reactie op ondermaats presteren afgezet tegen het oordeel van medewerkers over de leiderschapskwaliteiten. Uit de figuur blijkt

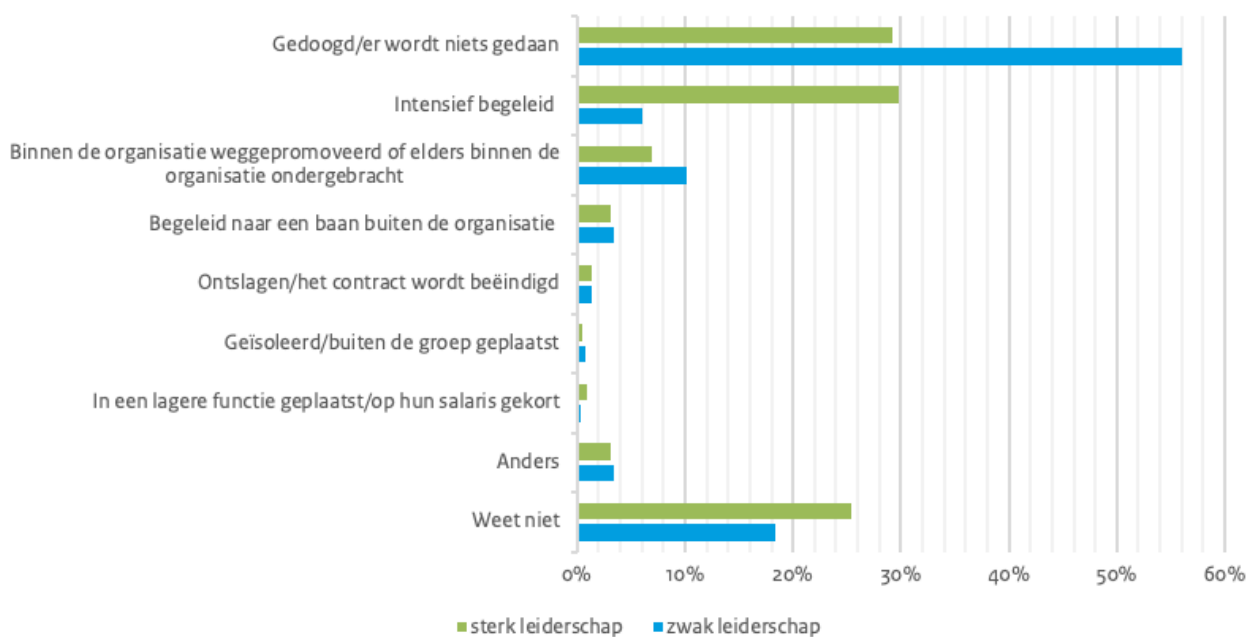
Figuur 2.9 – Opinions van Rijksambtenaren over teamprestaties, naar leiderschapskwaliteit (%)



dat vooral zwak leiderschap samengaat met het gedogen van ondermaats presteren. Medewerkers die hun leidinggevende positief beoordelen, noemen dit minder vaak en signaleren juist veel vaker dat ondermaats presterende medewerkers intensief worden begeleid (b.v. door scholing, coaching of gesprekken). Dit laatste benadrukt het belang van sterk leiderschap in relatie tot overheidsprestaties. Zwak leiderschap gaat samen met relatief lagere teamprestaties en een sterkere gedoogcultuur. Sterk leiderschap gaat gepaard met betere prestaties en een intensievere begeleiding van ondermaats presterende medewerkers. Hiermee is niet gezegd dat de kwaliteit van leidinggeven alles bepalend is, maar het is wel een belangrijke factor, zo blijkt ook uit meer verdiepende analyses (verderop in deze paragraaf).

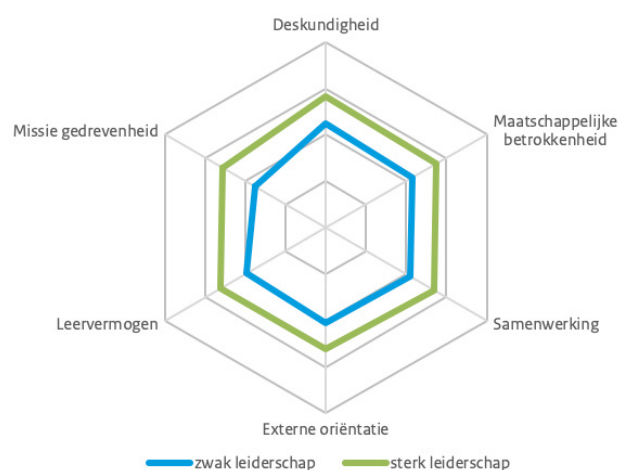
In de discussie over overheidsprestaties wordt vaak gesteld dat de publieke sector bijzonder is en zich daarom niet goed laat vergelijken met de marktsector. De taken zijn anders omdat het publieke diensten betreft en het dienen van het algemeen belang daarbij voorop staat. Juist vanwege dit bijzondere karakter worden er andere eisen gesteld aan overheidsorganisaties en ambtenaren, bijvoorbeeld op het vlak van de legitimiteit van het handelen. Deze eisen hoeven echter geen beletsel te vormen om effectief en doelmatig te werken, zo hebben we hiervoor gezien. Een hoge mate van legitimiteit kan prima samengaan met een efficiënte en doeltreffende werkwijze. Dit beeld wordt bevestigd door Blank en van Heezik in hun artikel over beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en

Figuur 2.10 – Omgaan met ondermaats presterende medewerkers, naar leiderschapskwaliteit (%)



3 <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256892/blank-en-van-heezik-lang.pdf>

Figuur 2.11 – Rijk: verschillen in werkklimaat, naar leiderschapskwaliteit (schaalscores)



netwerksectoren³. Daarin analyseren de auteurs op basis van statistieken de toe- en afname van zowel de productiviteit als de kwaliteit van de dienstverlening over een lange periode (1980 - 2016). Op basis daarvan concluderen zij dat er geen aanwijzingen zijn dat de productiviteitsdalingen ‘gecompenseerd’ worden door kwaliteitsverbeteringen. Het tegendeel lijkt het geval, namelijk dat (verbetering van) productiviteit en kwaliteit hand in hand gaan met elkaar.

Leiderschap en cultuur

Dat de kwaliteit van leidinggeven een sterke relatie heeft met de organisatieprestaties bij het Rijk, zal niemand verbazen. Het bevestigt eigenlijk vooral dat leidinggevendens ertoe doen. Interessanter is wellicht dat er ook een duidelijke samenhang is tussen de (gepercipieerde) kwaliteit van leidinggeven en het werkklimaat (zie Figuur 2.11).

Leidinggevendens zijn belangrijke *cultuurdragers* in hun organisatie. Door de wijze waarop zij opereren, drukken ze een stempel op het werkklimaat van de organisatie of het team. Figuur 2.11 illustreert dit. Uit de figuur blijkt dat medewerkers die positief oordelen over hun leidinggevende op alle *cultuurdimensies* hoger scoren dan degenen die hun leidinggevende als zwak beoordelen. Sterk leiderschap gaat dus gemiddeld genomen samen met meer deskundigheid, een grotere maatschappelijke betrokkenheid, een betere samenwerking, een sterke missiegedrevenheid en externe oriëntatie, en een hoger leervermogen. En daarnaast zijn er ook aanzienlijke verschillen in openheid, innovativiteit en resultaatgerichtheid (zie Figuur C.2 in Bijlage C).

Determinanten voor overheidsprestaties

Uit voorgaande analyses komt naar voren dat de kwaliteit van leidinggeven sterk samenhangt met de organisatieprestaties bij het Rijk en met het werkklimaat. In het vervolg van deze paragraaf gaan we hier nader op in, en onderzoeken we wat het afzonderlijk en gezamenlijk effect is van leiderschap én werkklimaat op de teamprestaties bij het Rijk. Is het vooral de leidinggevende die ertoe doet, of heeft het werkklimaat ook (een afzonderlijk) effect? Voor het beantwoorden van deze vraag baseren we ons op regressieanalyse.

Ten behoeve van de analyse is een meetschaal ontwikkeld, die de teamprestaties bij het Rijk meet. Deze schaal is gebaseerd op de stellingen over legitimiteit, effectiviteit en efficiency, en loopt van 1 (laag) tot 5 (hoog). De gemiddelde schaalscore bij het Rijk is 3,75, hetgeen als redelijk getypeerd kan worden.

Uit de regressieanalyse blijkt dat de *kwaliteit van leidinggeven* de belangrijkste determinant is voor de teamprestaties bij het Rijk (Figuur 2.12). Daarbij geldt dat de teamprestaties significant stijgen, indien leidinggevendenden over betere leiderschapskwaliteiten beschikken. Anders gezegd: krachtig leiderschap leidt tot betere prestaties.

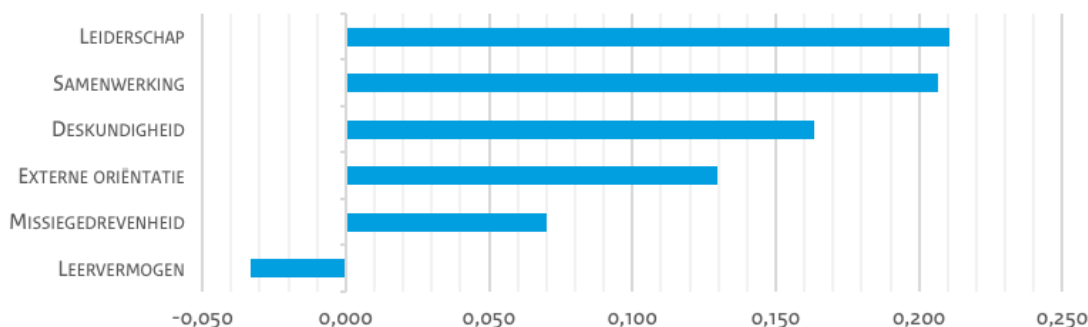
Daarmee is echter niet het hele verhaal verteld. Naast leiderschap, speelt het werkklimaat een zelfstandige rol van betekenis. Het gaat dan vooral om de *samenwerking*, de mate van *deskundigheid* en de *externe oriëntatie*. Al deze 'cultuurkenmerken' hebben een positief effect op de teamprestaties bij het Rijk, hetgeen betekent dat een betere samenwerking, meer deskundigheid en een sterkere oriëntatie op

de 'buitenwereld' leiden tot betere resultaten in termen van legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid. De *missiegedrevenheid* van de organisatie heeft daarnaast ook een bescheiden effect op de teamprestaties, en dan vooral op de effectiviteit van het overheidshandelen (zie Tabel B.3). Het effect op de legitimiteit en doelmatigheid is niet significant.

Determinanten voor het gedogen van ondermaats presteren

Kijken we naar de factoren die van invloed zijn op het gedogen van ondermaats presteren, dan zien we een soortgelijk beeld. Ook hier geldt dat *leiderschap* verreweg de belangrijkste determinant is. Naarmate leidinggevendenden beter worden beoordeeld, neemt de kans op het gedogen van ondermaats presteren significant af (zie Tabel B.4). Daarnaast spelen ook diverse cultuuraspecten een rol. Het gaat dan vooral om de *missiegedrevenheid*, de mate van *deskundigheid* en het *leervermogen* van de organisatie. Naarmate medewerkers een duidelijker beeld hebben van waar de organisatie naar toe wil, er meer

Figuur 2.12 – Resultaten van regressieanalyse voor teamprestaties bij het Rijk (bèta coëfficiënten)



deskundigheid is in de organisatie en het leervermogen groter is, wordt ondermaats presteren minder gedoogd. Hetzelfde geldt indien de organisatie meer op resultaat en innovatie gericht is.

Op basis van bovenstaande analyses kan worden geconcludeerd dat de *kwaliteit van leidinggeven* een cruciaal aangrijpingspunt is om tot betere teamprestaties te komen bij het Rijk. Daarnaast moet ook geïnvesteerd worden in betere samenwerking, vergroting van de deskundigheid en meer externe oriëntatie/wendbaarheid. Dit laatste sluit ook goed aan bij de opinies van medewerkers hieromtrent. In het WERKonderzoek is aan medewerkers gevraagd waar hun organisatie in zou moeten investeren om tot betere prestaties te komen. Bij het Rijk worden samenwerking, wendbaarheid en deskundigheid het vaakst genoemd als investeringsbestemming. Investeren in een betere samenwerking (intern én extern) is daarmee niet alleen effectief, maar lijkt ook op breed draagvlak te kunnen rekenen onder ambtenaren bij het Rijk.

2.4 Conclusie

Uit de analyses blijkt dat de teamprestaties bij het Rijk over het algemeen positief worden beoordeeld. Vooral over de legitimiteit van het overheidshandelen en de effectiviteit (in outputtermen) zijn medewerkers goed te spreken. Op het punt van doelmatigheid scoort het Rijk minder. Een aanzienlijk deel van de medewerkers geeft aan dat er tijd en geld wordt verspild, en ondermaats presteren

wordt in veel gevallen gedoogd.

Achter het gemiddeld genomen redelijk positieve beeld over de prestaties bij het Rijk, gaan grote variaties schuil. Dat werpt de vraag op waarom het ene team of de ene organisatie zoveel beter presteert dan de andere. Uit de verdiepende analyses blijkt dat er bij de rijksoverheid een direct verband bestaat tussen de prestaties en de kwaliteit van leidinggeven. Medewerkers die positief oordelen over hun leidinggevende, beoordelen de prestaties van hun team op alle fronten beter dan degenen die de kwaliteit van leidinggeven als laag beoordelen. Sterk leiderschap leidt tot betere teamprestaties. Onderdeel daarvan is de omgang met ondermaats presteren: goede leidinggevendens zetten veel vaker intensieve begeleiding in, zwakke leidinggevendens gedogen veel meer.

Leiderschap is dus één van de belangrijkste determinanten van prestaties. Naar analogie van Edmonson zagen we dat de prestaties veel beter zijn in organisaties waar het veilig is om fouten te maken en waar sprake is van een permanente verbetercultuur. Medewerkers in dit soort *onbevreesde organisaties* beoordelen de prestaties van hun team op alle fronten beter dan medewerkers in organisaties die zich in de comfort-, apathie- of angstzone bevinden.

Deze samenhang tussen cultuur en prestaties wordt bevestigd als we kijken naar de factoren die gebruikt worden bij het bepalen van de beste overheidswerkgever. In organisaties waar goed wordt samengewerkt zijn de teamprestaties beter dan in organisaties waar

dat niet het geval is. Ook deskundigheid en externe oriëntatie hebben een positief effect op de teamprestaties. De missiegedrevenheid van organisaties blijkt vooral van invloed op de effectiviteit van de overheid, niet op de legitimiteit en efficiency. Meer opgavegericht werken leidt dus tot meer doeltreffendheid, niet automatisch tot een grotere doelmatigheid of legitimiteit.

Leiderschap speelt als gezegd een cruciale rol met betrekking tot prestaties. Direct, omdat medewerkers worden gestimuleerd, ondersteund, beloond en waar nodig gecorrigeerd (ondermaats presteren). Maar ook indirect, omdat leidinggevendenden van invloed zijn op het werkklimaat in de organisatie. Zij hebben een belangrijke rol in het scheppen van de omstandigheden waarin medewerkers tot prestaties kunnen komen. Dat wil zeggen: een veilige en op verbeteren gerichte omgeving waarin samenwerking, deskundigheid en externe oriëntatie voorop staan en waar duidelijkheid bestaat over de missie van de organisatie en het team. In hoeverre duurzame verbeteringen van het werkklimaat mogelijk zijn zonder gelijktijdige interventies richting leidinggevendenden, was geen onderwerp van deze analyse, maar het zou nuttig zijn daar verder onderzoek naar te doen.

Een belangrijke uitkomst van het onderzoek is verder dat legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid in de praktijk vaak hand in hand gaan. Dat is een opmerkelijke bevinding omdat in de discussie over overheidsprestaties

vaak wordt gesteld dat het werk in de publieke sector bijzonder is en zich daarom niet goed leent voor een meer bedrijfsmatige aanpak. Vanwege het bijzondere karakter van de overheid, worden er andere eisen gesteld aan overheidsorganisaties en ambtenaren, en die zouden een hogere productiviteit in de weg staan. Zo is althans de gedachte. Dit onderzoek laat echter zien dat de hoge eisen t.a.v. de legitimiteit van het overheidshandelen helemaal geen belemmering hoeven te vormen voor een effectieve en doelmatig manier van werken. Sterker nog, we zien dat gunstige scores op het terrein van effectiviteit en doelmatigheid in de praktijk juist samengaan met hoge scores op het terrein van legitimiteit. Er is dus geen sprake van een *trade off*, maar een duidelijke samenhang. En dat hangt o.m. samen met de kwaliteit van leidinggeven. Sterk leiderschap heeft zowel een gunstig effect op de legitimiteit van het handelen, als op de effectiviteit en doelmatigheid. En hetzelfde geldt voor een sterk op samenwerking en leren gerichte cultuur.

Bijlage A

WERKonderzoek 2019

Het WERKonderzoek betreft het grootste enquêteonderzoek onder ambtenaren in Nederland. Voor het onderzoek zijn bijna 95.000 werkenden benaderd, waaronder 14.529 uit de sector Rijk (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*⁴. 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 gerepsondeerd. 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 & wetenschap. Bij het Rijk was de respons 6.387; dit is ruim voldoende om betrouwbare uitspraken te doen over de werkbeleving in de sector.

Ten behoeve van de analyse zijn weegfactoren berekend door het CBS. Deze corrigeren voor afwijkingen in de responsverdeling naar: geslacht, leeftijd, herkomst, type gezin,

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% |

* GR: gemeenschappelijke regeling | ZBO: zelfstandig bestuursorgaan

⁴ 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.

inkomen en landsdeel⁵. In dit rapport presenteren we de gewogen uitkomsten in tabellen en figuren. Nadere informatie over het WERKonderzoek treft u in het *Kernrapport WERKonderzoek 2019* van het ministerie van BZK⁶.

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

6 BZK (2020) *Kernrapport Werkonderzoek 2019*. Den Haag. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/kernrapport-werkonderzoek-2019/>

Bijlage B

Tabellen

Tabel B.1 – Hoe wordt in uw organisatie omgegaan met ondermaats presterende medewerkers (%)*

| | Openbaar bestuur | Markt | RM | Totaal |
|---|------------------|--------------|------------|---------------|
| Gedoogd/er wordt niets gedaan | 38% | 24% | 38% | 25% |
| Geïsoleerd/buiten de groep geplaatst | 1% | 1% | 1% | 1% |
| In een lagere functie geplaatst/op hun salaris gekort | 1% | 1% | 0% | 1% |
| Intensief begeleid (scholing/coaching/gesprekken) | 20% | 28% | 20% | 27% |
| Ontslagen/het contract wordt beëindigd | 2% | 11% | 2% | 11% |
| Binnen de organisatie weggepromoveerd of elders binnen de organisatie ondergebracht | 9% | 6% | 15% | 6% |
| Begeleid naar een baan buiten de organisatie | 5% | 2% | 4% | 2% |
| Anders | 3% | 4% | 6% | 4% |
| Weet niet | 22% | 23% | 15% | 23% |
| Totaal | 8.018 | 2.491 | 292 | 10.801 |

Bron: BZK (2020) WERKonderzoek 2019 | * selectie medewerkers

Tabel B.2 – Hoe wordt in uw organisatie omgegaan met ondermaats presterende medewerkers, naar sector (%)*

| | Rijk | Gem. | Provincie | Water- schappen | GR-en | ZBO | Totaal |
|---|--------------|--------------|------------|--------------------|--------------|------------|--------------|
| Gedoogd/er wordt niets gedaan | 42% | 36% | 38% | 31% | 35% | 35% | 38% |
| Geïsoleerd/buiten de groep geplaatst | 1% | 1% | 1% | 0% | 0% | 0% | 1% |
| In lagere functie geplaatst/op hun salaris gekort | 1% | 1% | 1% | 2% | 1% | 1% | 1% |
| Intensief begeleid | 17% | 21% | 18% | 24% | 22% | 24% | 20% |
| Ontslagen/het contract wordt beëindigd | 2% | 3% | 1% | 3% | 3% | 5% | 2% |
| Binnen de organisatie weggepromoveerd of elders binnen de organisatie ondergebracht | 9% | 10% | 11% | 10% | 7% | 7% | 9% |
| Begeleid naar een baan buiten de organisatie | 3% | 5% | 4% | 8% | 5% | 5% | 5% |
| Anders | 3% | 3% | 3% | 3% | 5% | 3% | 3% |
| Weet niet | 22% | 21% | 23% | 20% | 22% | 21% | 22% |
| Totaal (n) | 2.613 | 2.012 | 844 | 880 | 1.009 | 660 | 8.018 |

Bron: BZK (2020) WERKonderzoek 2019 | * selectie medewerkers.

Tabel B.3 – Uitkomsten regressieanalyse voor teamprestaties (bèta-coëfficiënten)*

| | I | II | III | IV | V | VI |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Leiderschap | ,162 | ,137 | ,149 | ,150 | ,170 | ,185 |
| Samenwerking | ,195 | ,136 | ,173 | ,144 | ,147 | ,120 |
| Deskundigheid | ,066 | ,114 | ,089 | ,150 | ,153 | ,153 |
| Externe oriëntatie | ,140 | ,144 | ,073 | ,085 | ,088 | ,065 |
| Missiegedrevenheid | ,093 | ,078 | ,109 | ns | ns | ns |
| Leervermogen | ns | ns | ns | ns | ns | ns |
| Adjusted R ² | 0,216 | 0,216 | 0,173 | 0,181 | 0,175 | 0,158 |

* De tabel toont de uitkomsten per stelling. Stelling I en II hebben betrekking op effectiviteit (1. gestelde doelen worden gehaald, 2. werkzaamheden worden succesvol afgerond), stelling III en IV op efficiency (3. In mijn team wordt geen tijd verspild, 4. [...] wordt geen geld verspild), en stelling V en VI op legitimiteit (5. Belanghebbenden worden op eerlijke en gelijke wijze behandeld, 6. in de dienstverlening worden geen wetten en regels overtreden).

Tabel B.4 – Uitkomsten logistische regressie voor kans op gedogen van ondermaats presteren*

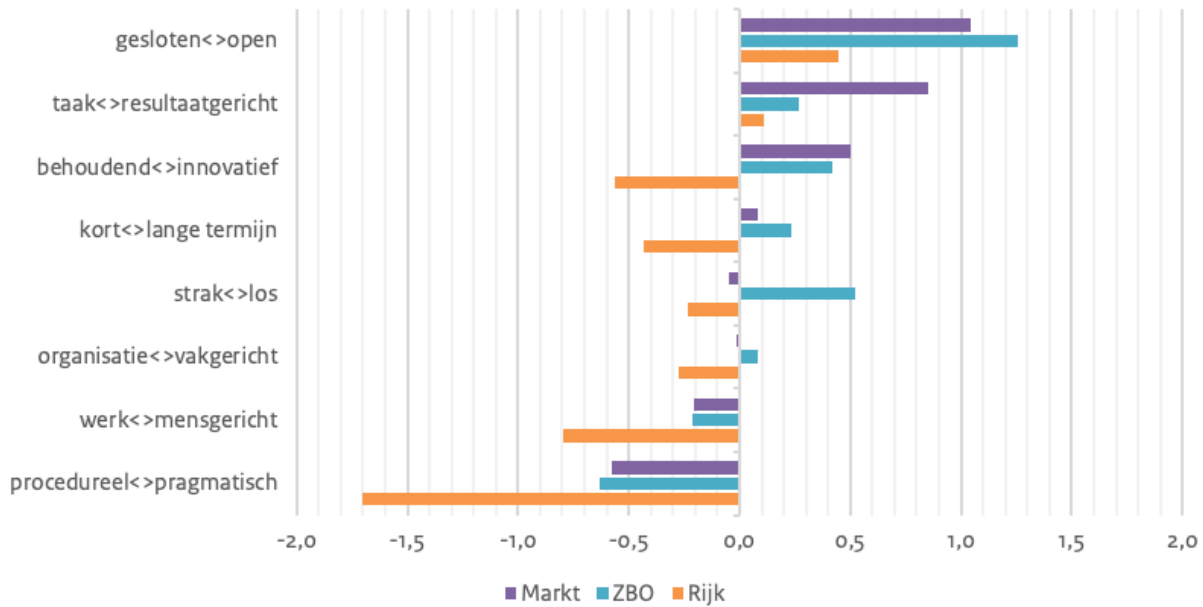
| | B | S.E. | Wald | df | Sig. | Exp(B) |
|--------------------|-------|------|---------|----|------|--------|
| Leiderschap | -,467 | ,104 | 20,298 | 1 | ,000 | ,627 |
| Missiegedrevenheid | -,362 | ,101 | 12,954 | 1 | ,000 | ,696 |
| Leervermogen | -,214 | ,109 | 3,865 | 1 | ,049 | ,807 |
| Deskundigheid | -,189 | ,096 | 3,863 | 1 | ,049 | ,828 |
| Resultaatgericht | -,079 | ,023 | 11,711 | 1 | ,001 | ,924 |
| Innovatief | -,069 | ,028 | 6,221 | 1 | ,013 | ,933 |
| Type organisatie | | | 13,690 | 4 | ,008 | |
| - Belastingdienst | ,402 | ,149 | 7,334 | 1 | ,007 | 1,495 |
| - DJI | -,317 | ,206 | 2,357 | 1 | ,125 | ,729 |
| - RWS | ,054 | ,188 | ,083 | 1 | ,773 | 1,056 |
| - Onbekend | -,769 | ,728 | 1,116 | 1 | ,291 | ,463 |
| Constante | 4,436 | ,413 | 115,133 | 1 | ,000 | 84,451 |

* Adjusted R² = .199.

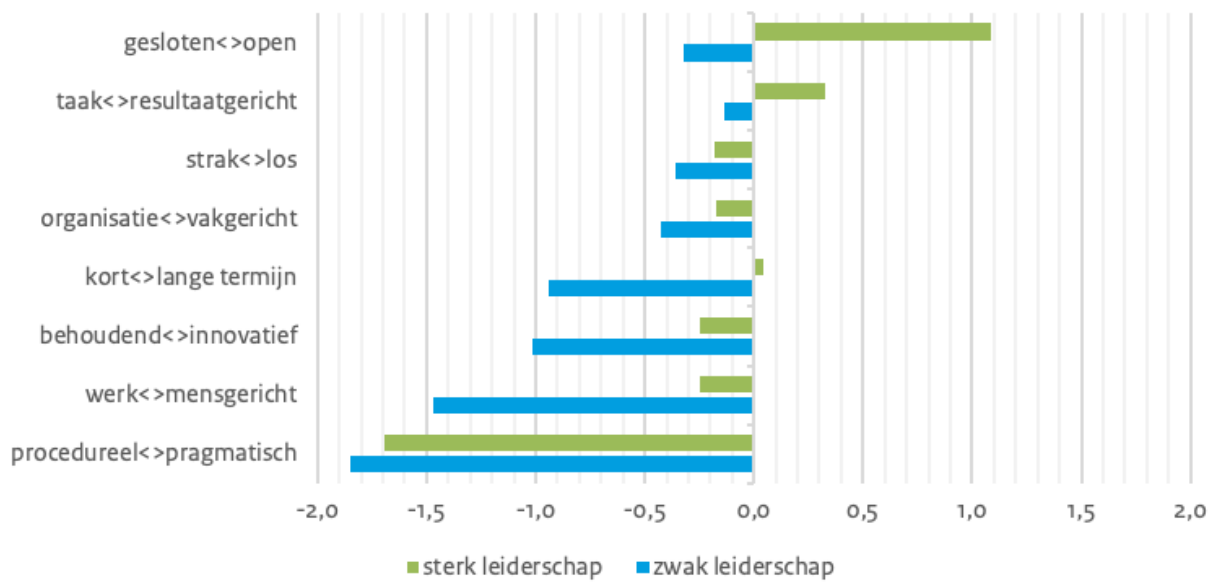
Bijlage C

Figuren

Figuur C.1 – Typering van de organisatiecultuur, naar sector (schaalscore)



Figuur C.2 – Rijk; typering van de organisatiecultuur, naar leiderschap (schaalscore)





Deze onderzoeksnotitie is geschreven door ICTU, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Auteurs:
Sil Vrielink
Siwert de Groot

Oktober 2020