



# WERKcongres 2 november 2017

## Kennis

Kennis is de basis voor beleid. Strategische kennis is nodig om te bepalen in welke richting het beleid zich moet ontwikkelen, operationele kennis is nodig om het beleid in de praktijk vorm te geven en uit te voeren. De directie Ambtenaar en Organisatie (A&O) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is een kennisintensieve directie: er wordt veel kennis verzameld, verspreid en ingezet. Dat doen medewerkers van de directie niet alleen, de directie beschikt over een uitgebreid kennisnetwerk waarmee zij intensief samenwerkt: universiteiten, onderzoeksbureaus, andere departementen, koepelorganisaties en andere partners. Het WERKcongres is bedoeld om een overzicht te bieden van de meest recente stand van zaken van de kennis op het terrein van de arbeid en de organisatie. Tijdens dit congres dat op 2 november 2017 plaatsvond, kwamen de verschillende betrokken disciplines bij elkaar: onderzoekers, beleidsmedewerkers, adviseurs en stakeholders. In de workshops presenteerden onderzoekers nieuwe resultaten en gingen daarover in gesprek met de deelnemers. Tijdens het WERKcongres werd ook een drietal publicaties gepresenteerd.

De directie A&O verzamelt elk jaar een grote hoeveelheid data over het overheidspersoneel in de 14 arbeidsvoorwaardelijke sectoren. Deze gegevens zijn afkomstig van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Gegevens over overheidswerknemers worden jaarlijks en in sommige gevallen elk kwartaal of zelfs maandelijks aan het ministerie van BZK geleverd en verwerkt. Eenmaal per jaar brengt het ministerie van BZK de publicatie *Trends & Cijfers* uit, met terugkerende

hoofdstukken over de omvang en samenstelling van het personeel, mobiliteit, lonen, sociale zekerheid en pensioenen. De belangrijkste uitkomsten over het personeel in de overheids- en onderwijssectoren vindt u via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties>

Het *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek* (PoMo) wordt sinds 1999 tweejaarlijks uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK. Dit onderzoek geeft inzicht in de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever en de ontwikkelingen daarin in de tijd, zowel op landelijk als sectoraal niveau. Op verzoek van de directie A&O hebben onderzoekers zich gebogen over de uitkomsten van het meest recente PoMo, de meting die in 2016 plaatsvond. De uitkomsten van deze verdiepende analyses zijn verzameld in een bundel die tijdens het WERKcongres is uitgereikt.

Het ministerie van BZK subsidieert het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) ten behoeve van onderzoek en voorlichting op het terrein van de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Hiervoor is een drietal leerstoelen in het leven geroepen: de Ien Dales leerstoel (de overheid als arbeidsorganisatie), de Albeda leerstoel (arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector) en de leerstoel Productiviteit publieke sector (hervormingen van het overheidsapparaat). Elke twee jaar brengen de bijzonder hoogleraren van het CAOP de *Staat van de Ambtelijke Dienst* (STAD) uit. In deze publicatie wordt een beeld geschetst van de ambtelijke dienst en hoe die er kwalitatief en kwantitatief bij staat. De vierde editie STAD heeft als titel (*De Staat van de ambtelijke dienst na Kabinet-Rutte II*) en werd tijdens het WERKcongres gepresenteerd.

Een laatste kennisinitiatief is de *scriptieprijs* voor de meest originele, beleidsrelevante en analytisch verantwoorde afstudeerscriptie op het terrein van ‘werken in het openbaar bestuur’. Dit is een nieuw initiatief van de directie A&O, de prijswinnaars zijn op het WERKcongres bekendgemaakt.

## Aantrekkelijke werkgever, nu en in de toekomst

Een van de belangrijkste kennisvragen waar de directie A&O zich voor gesteld ziet, is of er nu en in de nabije toekomst voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers zijn voor het werk in het openbaar bestuur. Anders geformuleerd: hoe aantrekkelijk is de overheid als werkgever, nu en straks? In deze paragraaf stippen wij in het kort een aantal van die hieraan verbonden thema’s aan. In de daaropvolgende paragraaf komt het organisatieperspectief aan de orde.

De arbeidsmarkt in het openbaar bestuur bevindt zich in een overgangsfase: na een periode van aanhoudende economische laagconjunctuur (de wereldwijde financiële crisis en de daaropvolgende eurocrisis) groeit de economie en is de arbeidsmarkt voor bepaalde beroepen en in specifieke sectoren alweer krap te noemen. Als gevolg van een combinatie van beleidsmaatregelen zoals het afschaffen van regelingen voor vervroegde uittrekking, het verhogen van de pensioenleeftijd, de laagconjunctuur (lage mobiliteit) en bezuinigingen (personele taakstellingen), is de leeftijd van het personeel in het openbaar bestuur in de afgelopen 10 jaar sterk gestegen: van 44 naar 48 jaar gemiddeld. In vergelijking met de rest van de economie is de vergrijzing in het openbaar bestuur verder voortgeschreden dan elders.

Vooruitberekeningen over de omvang en samenstelling van het personeelsbestand in het openbaar bestuur laten zien dat de vergrijzing over het hoogtepunt heen raakt, in de komende jaren stijgt de gemiddelde leeftijd nog in geringe mate, vanaf 2022 vlakt de trend af. Hoewel de gemiddelde leeftijd dan niet verder stijgt, vormen ouderen wel

een substantieel deel van het personeelsbestand. Met name de grote groep 60-plussers is vermeldenswaardig: in 2026 is 1 op de 3 werknemers 55 jaar of ouder en 1 op de 5 werknemers zelfs ouder dan 60 jaar. Naast alle voordelen die oudere medewerkers met zich meebrengen, zoals bijvoorbeeld hun kennis en ervaring, brengt een dergelijke leeftijdsopbouw ook risico’s met zich mee. Van de uitval als gevolg van ziekte en arbeidsongeschiktheid is bekend dat die toeneemt met de leeftijd.

De arbeidsvraag van het openbaar bestuur zal de komende 10 jaar hoog zijn: niet alleen moeten ouderen die met pensioen gaan vervangen worden, maar in tijden van economische groei vallen er meer arbeidsplaatsen open omdat zittend personeel vertrekt naar een baan elders. Het recente verleden laat zien dat de mobiliteit tussen de sectoren in het openbaar bestuur relatief gering is, de uitwisseling met de markt (met name de zakelijke dienstverlening) is groter. Het openbaar bestuur zoekt bovendien vooral hoger opgeleiden, een segment waarin arbeidsmarktkrapte zich vaak het eerst manifesteert. De overheid moet dus als werkgever aantrekkelijk genoeg zijn om de komende jaren voldoende instromers vanuit de opleidingen en de marktsector te trekken.

Uit recent onderzoek (SEO, 2017) blijkt dat de beloning in het openbaar bestuur en het onderwijs in grote lijnen op orde is. Vrouwen, jongeren, lager opgeleiden verdienen iets meer dan in de marktsector. Mannen, ouderen en hoogopgeleiden verdienen daarentegen iets minder. Een belangrijke oorzaak van dat verschil is de grotere spreiding van beloning in de marktsector: bij schaarste wordt sneller meer betaald dan bij de overheid (meer uitloop aan de bovenkant). Met betrekking tot de financiële secundaire arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld: auto, bonus) bieden bedrijven vaak meer, de niet-financiële secundaire arbeidsvoorwaarden zijn beter in het openbaar bestuur (bijvoorbeeld: verlof, de mogelijkheid om in deeltijd te werken, scholing).

Op basis van het PoMo constateren we bovendien dat de gemiddelde ambtenaar in het openbaar bestuur meer door de aard en inhoud van het werk gedreven wordt, dan door het loon alleen. Vanzelfsprekend moet de beloning in orde zijn, ook in vergelijking met wat er elders verdiend wordt. Maar ontevredenheid met het loon is geen belangrijke uitstroomreden. De voornaamste redenen voor vertrek zijn een gebrek aan loopbaanontwikkelingsmogelijkheden, resultaatgerichtheid van de organisatie en de informatievoorziening en communicatie door de werkgever. In de congresbundel wordt de vraag opgeworpen: benutten wij de unieke missie van overheidsorganisaties - de maatschappelijk opgave - voldoende bij het werven en motiveren van personeel?

De trends uit het verleden en de verwachtingen over de toekomst in ogenschouw nemend, is de eerste conclusie dat aan de inzetbaarheid van werknemers de komende jaren prioriteit moet worden gegeven. Dit betekent dat men in het openbaar bestuur ervoor moet zorgen dat medewerkers - vooral ook ouderen - meedoen, kennis en vaardigheden op peil houden en gezond en vitaal kunnen werken. Om ook voor nieuwkomers aantrekkelijk te zijn, moeten de arbeidsvoorwaarden uiteraard op peil worden gehouden, maar moet vooral ingezet worden op loopbaanmogelijkheden.

## Niet alleen arbeid, maar ook organisatie

Om ervoor te zorgen dat het openbaar bestuur goed functioneert, is het van belang dat de overheid beschikt over voldoende en goed opgeleid personeel. Zonder mensen is de overheid immers een lege huls, en zonder goede mensen is er ook geen goed openbaar bestuur. Maar goed personeel alleen is niet voldoende om de best mogelijke publieke diensten te leveren tegen een acceptabele prijs. Minstens zo belangrijk is de personele organisatie, zo blijkt uit onderzoek dat in opdracht van BZK is uitgevoerd.

Onder de juiste omstandigheden kunnen heel gewone medewerkers heel bijzondere prestaties leveren. Nu zijn de prestaties van het openbaar bestuur in Nederland over het algemeen al best goed, als ze worden vergeleken met die in andere landen. Uit internationaal vergelijkend onderzoek (‘Public sector achievement in 36 countries’) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat Nederland tot de top behoort waar het gaat om goed bestuur (good governance). Goed bestuur betekent in dit geval een hoge mate van transparantie en verantwoording, weinig corruptie, hoge effectiviteit van beleid, stabiel bestuur en een hoge kwaliteit van wetgeving en regels.

Tussen organisaties in het openbaar bestuur zijn echter wel behoorlijke verschillen in de prestaties die ze leveren en de wijze waarop ze hun werkzaamheden organiseren. Sommige organisaties presteren excellent, maar bij andere blijft de kwaliteit van de publieke dienstverlening achter. Om een beter beeld te krijgen van deze verschillen voert de directie A&O ook op dit terrein beleidsonderzoek uit. Daarbij is onder meer gekeken naar de *wendbaarheid* van organisaties en de kracht van *high performance teams*. Uit dit onderzoek blijkt dat de wendbaarheid van overheidsorganisaties nog wel wat te wensen overlaat, gezien de context waarin zij opereren. Nu hoeven niet alle overheidsorganisaties even wendbaar te zijn, maar van de organisaties die in een dynamische omgeving opereren is de wendbaarheid in veel gevallen (nog) niet optimaal. Om dit te verbeteren, is een combinatie van maatregelen nodig gericht op de schaalbaarheid van het personeelsbestand, het leervermogen van de organisatie en de aanpasbaarheid van de organisatiestructuur.

Om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren, is het verder van belang dat *teams* optimaal functioneren. Uit onderzoek van de Internetspiegel en de Erasmus Universiteit blijkt dat er zes ingrediënten zijn die ervoor zorgen dat teams excellent presteren. Dit betreft: teambevlogenheid, zelfmanagement, doelgerichte samenwerking,

taakgerichte samenwerking, stakeholdergerichte samenwerking en leiderschap. Teams die deze ingrediënten gebruiken voor hun eigen ontwikkeling laten betere resultaten zien dan andere teams. Daarbij geldt dat het geheel meer is dan de som der delen. Of anders gezegd: het zijn niet alleen de individuele kwaliteiten van medewerkers die ertoe doen, maar ook de teams waarin wordt samengewerkt. Uitzonderlijk goed presterende teams leggen de lat hoog, behalen grootse resultaten en de teamleden zijn trots om daar deel van uit te maken. Zij zorgen ervoor dat medewerkers samen beter worden.

Onderzoek op basis van PoMo toont verder het belang van een sterke *leercultuur* voor het functioneren van medewerkers en teams. Het gaat dan om een cultuur waarin leren & ontwikkelen belangrijk wordt gevonden en het delen van kennis wordt gestimuleerd. Een dergelijke leercultuur zorgt niet alleen voor meer werktevredenheid bij medewerkers, maar draagt ook bij aan de inzetbaarheid, vakbekwaamheid en flexibiliteit van medewerkers. Een krachtige leer- en verbetercultuur vormt daarmee ook een belangrijke randvoorwaarde voor betere prestaties van overheidsorganisaties.

Dit laatste blijkt ook uit de lessen van de *Beste Overheidsorganisatie* en *Vensters voor Bedrijfsvoering*. In de afgelopen jaren is de wil om te leren sterk toegenomen, en is het besef bij veel organisaties gegroeid dat het delen van kennis van belang is. Dit laatste geldt overigens niet alleen intern (voor medewerkers), maar ook extern (voor organisaties). De grote uitdaging daarbij is om voortdurend en gezamenlijk beter te worden.

## Conclusie

Openbaar bestuur is mensenwerk. Het vergt inzet en gedrevenheid van medewerkers. Om goede diensten te kunnen leveren, is het van belang dat overheidsorganisaties beschikken over voldoende en goed gekwalificeerd personeel en dat de personele organisatie is gericht op een optimale inzet daarvan. Dit is meer dan de *juiste man op de juiste plaats*, maar gaat ook om het creëren van een setting waarin medewerkers kunnen excelleren en samen beter worden. Dit laatste vereist een krachtige leercultuur en voldoende ontwikkelmogelijkheden voor jong en oud.



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directoraat-generaal Overheidsorganisatie

Directie Ambtenaar & Organisatie

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

[www.kennisopenbaarbestuur.nl](http://www.kennisopenbaarbestuur.nl)