

Samenvatting onderzoek

Onderzoeksnotities voor de Staat van de Uitvoering op basis van het Werkonderzoek 2022

Door: Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Utrecht, Universiteit Leiden ICTU

Korte samenvatting van het onderzoek

Om inzicht te krijgen in de werkbeleving van werknemers in de publieke sector voert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een keer in de drie jaar, in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het programma Venster voor Medewerkers (ICTU), het Werkonderzoek uit. Het Werkonderzoek is door het CBS onder bijna 90.000 werknemers uitgezet in het eerste kwartaal van 2022. Op de data van het Werkonderzoek 2022 heeft ICTU verschillende analyses uitgevoerd (zie ook het in november 2022 gepubliceerde [Kernrapport](#)).

Voor de Staat van de Uitvoering heeft ICTU verschillende analyses uitgevoerd in coproductie met wetenschappers. Op basis daarvan zijn thematische notities geschreven die ICTU heeft gebundeld.

Vijf thema's

In de bundel zijn de resultaten opgenomen van vijf afzonderlijk leesbare onderzoeksnotities. De volgende onderwerpen komen aan de orde: managementpraktijken, werkklimaat, sociale veiligheid, integriteit en kwaliteit van de bedrijfsvoeringsfuncties.

De verschillende thema's worden onder andere in relatie gebracht met prestaties, leervermogen, vertrekgenoeigdheid van medewerkers en het welzijn van medewerkers. Factoren die van invloed zijn op het functioneren van publieke organisaties en het creëren van publieke waarde. Managementpraktijken en kwaliteit van de bedrijfsvoeringsfuncties zijn nieuwe onderwerpen in het Werkonderzoek. Daar is op basis van het Werkonderzoek nog niet eerder over gepubliceerd.

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

Managementpraktijken

(prof. dr. Harry Garretsen, dr. Maite Laméris en prof. dr. Janka Stoker, Rijksuniversiteit Groningen)

Het onderzoek over managementpraktijken gaat onder andere over talentmanagement, prestatie monitoring, doelen stellen en belonen. Het onderzoek richt zich met name op de kwaliteit van het management en dus op de manier waarop het management van de organisatie is ingericht en opereert. Het gaat hierbij niet om gedrag van individuele leidinggevenden.

Er zijn significante verschillen in managementkwaliteit tussen de sectoren van het openbaar bestuur. Het Rijk scoort over het algemeen beter dan de gemeentes, de gemeenschappelijke regelingen en de rechterlijke macht, maar minder goed dan de ZBO's en de benchmark sector 'markt'.

Binnen het Rijk/ZBO's zijn er ook verschillen. Daarbij valt op dat de uitvoering hoger scoort op prestatie monitoring en doelstellingen dan een aantal andere type organisaties. Binnen de uitvoering

is te zien dat de ZBO's hoger scoren op de totaalscore van de managementkwaliteit dan de agentschappen/diensten.

Wanneer voor het Rijk en ZBO's de kwaliteit van management wordt gerelateerd aan verschillende uitkomstmaten, is te zien dat managementpraktijken over het algemeen, én prestatie-monitoren, doelen stellen en het managen van talent, positief samenhangen met prestaties. Dit resultaat staat los van de, ook positieve, relatie tussen de leiderschapstijl van de individuele leidinggevende en de prestaties.

De resultaten maken duidelijk dat er binnen het openbaar bestuur ruimte is voor verbetering van de managementkwaliteit en dat, in ieder geval voor het Rijk en ZBO's, een hogere kwaliteit van management samengaat met betere prestaties.

Werkklimaat

(dr. Rick Borst en prof. dr. Mirko Noordegraaf, Universiteit Utrecht)

Het onderzoek naar het werkklimaat richt zich op verschillende aspecten van het werkklimaat in publieke organisaties. Het gaat dan om aspecten die zijn ontleend aan de criteria voor verkiezing van de beste overheidsorganisatie, zoals: wendbaarheid, leervermogen, samenwerking, missiegedrevenheid en maatschappelijke betrokkenheid.

Uit het onderzoek blijkt dat het leervermogen, de missiegedrevenheid en de maatschappelijke betrokkenheid hoger worden beoordeeld door medewerkers in uitvoeringsorganisaties dan in beleidskernen. Tegelijkertijd wordt de samenwerkingsgerichtheid juist hoger beoordeeld door medewerkers in beleid-georiënteerde organisaties dan in de uitvoering. Verder blijkt dat medewerkers binnen ZBO's positiever zijn ten aanzien van vrijwel alle klimaataspecten dan hun uitvoerende collega's binnen de diensten/agentschappen. Zo is 1/3^e van de medewerkers binnen uitvoerende diensten/agentschappen over minimaal 3 van de 5 werkklimaataspecten (zeer) negatief ten opzichte van nog geen 1/6^e van de medewerkers binnen ZBO's.

Vooraf de werkklimaataspecten samenwerkingsgerichtheid en maatschappelijke betrokkenheid dragen bij aan meer bevlogenheid, organisatieverbondenheid en baantevredenheid van medewerkers. Daarnaast verlagen deze werkklimaataspecten burn-out verschijnselen.

Het is tot slot van belang dat publieke organisaties een balans zoeken tussen de inzet op de werkklimaataspecten en het voorkomen dat er te veel gefocust wordt op een enkel aspect van het werkklimaat. Dit komt zowel de werkbeleving van medewerkers als de werkprestaties ten goede.

Sociale veiligheid

(prof. dr. Sandra Groeneveld, Universiteit Leiden)

Het onderzoek naar sociale veiligheid richt zich op ongewenste omgangsvormen, het creëren van een veilig werkklimaat en de gevolgen van een (on)veilig werkklimaat.

Ongewenst gedrag door burgers en klanten komt binnen het Rijk in de uitvoering vaker voor dan binnen beleid en bedrijfsvoering. Dit kan onder andere verklaard worden doordat medewerkers in uitvoeringsorganisaties vaker klantcontact hebben. Ongewenst gedrag door collega's en leidinggevendenden komt minder vaak voor dan ongewenst gedrag door burgers en klanten. Toch heeft bijna 11% van de medewerkers bij het Rijk en de ZBO's aangegeven dat ze het afgelopen jaar te maken hebben gehad met verbale agressie of pesten door leidinggevendenden of collega's. Ruim 12 procent van de medewerkers binnen beleid en ruim 10 procent binnen bedrijfsvoering heeft verbale agressie van

leidinggevend en collega's ervaren. Dit percentage ligt in de andere domeinen, zoals de uitvoering, lager. Pestgedrag door leidinggevend en collega's wordt binnen de uitvoering echter vaker ervaren (ruim 11%) dan in de andere domeinen.

De meeste medewerkers binnen het Rijk en de ZBO's ervaren dat zij in een veilig werkklimaat werken. Desondanks is er een groep van ongeveer 10% van de medewerkers die verschillende aspecten van een veilig werkklimaat niet ervaart. Om een veilig werkklimaat te creëren speelt de leidinggevende een belangwekkende rol. Op basis van de analyses blijkt verder dat een veilig werkklimaat positief van invloed is op de adaptiviteit (leervermogen en wendbaarheid) en maatschappelijke betrokkenheid van overheidsorganisaties en de vertrekgenigheid van medewerkers vermindert.

Op basis van het onderzoek wordt het belang benadrukt van: voortdurend aandacht hebben en monitoren van een veilig werkklimaat, een veilig werkklimaat onderdeel maken van de organisatiestrategie en sociale veiligheid als speerpunt gebruiken in de selectie en ontwikkeling van leidinggevend.

Integriteit

(dr. Toon Kerkhoff en prof. dr. Zeger van der Wal, Universiteit Leiden)

Het onderzoek over integriteit richt zich voornamelijk op de integriteitsbeleving van medewerkers en de druk die medewerkers ervaren vanuit het management of bestuur. Zowel de beleving als de druk zijn in 2022 in positieve zin verbeterd ten opzichte van het Werkonderzoek 2019.

Opvallend is dat er (kleine) verschillen bestaan tussen de verschillende overheidssectoren als het gaat om de integriteitsbeleving van ambtenaren. Bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen wordt de integriteit van collega's relatief slechter beoordeeld dan bij Rijk, waterschappen en provincie. Bij de rechterlijke macht is de integriteitsbeleving relatief hoog. Per domein binnen het Rijk zijn er (kleine) verschillen te zien in de integriteitsbeleving. Bij de beleidskernen wordt de integriteit van collega's net iets beter beoordeeld dan bij agentschappen, bedrijfsvoering, toezicht en uitvoering.

Leadership matters: (transformationeel) leiderschap en werkklimaat zijn van grote invloed op integriteitsbeleving. Wanneer medewerkers positief naar hun leidinggevend en cultuur kijken, zijn hun opvattingen over integriteit ook positiever, en ervaart men (andersom) minder integriteitsdruk. Ook deze observaties komen overeen met die andere studies die laten zien dat leiderschap en cultuur vaak effectiever en op z'n minst aanvullend zijn op hardere beleidsinstrumenten zoals codes en regelingen. Dit past ook helemaal bij de beweging van integriteit 1.0 (nadruk op 'hard controls'), via integriteit 2.0 (nadruk op 'soft controls') naar integriteit 3.0 (professionaliteit en vakmanschap).

Kwaliteit van de bedrijfsvoeringsfuncties

(dr. Mark Huijben, Sil Vrielink en dr. Tessa Janssen, ICTU)

Bedrijfsvoeringsafdelingen (HRM, Financiën, Communicatie, Inkoop, ICT, et cetera) vervullen tezamen met het management een belangrijke rol, namelijk het sturen en ondersteunen van de organisatie. Het onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsfuncties richt zich op het oordeel van werknemers over de bedrijfsvoeringsfuncties in hun publieke organisatie.

Uit onderzoek blijkt dat 14% van de medewerkers in het openbaar bestuur de bedrijfsvoeringsafdelingen in hun organisatie als onvoldoende beoordeelt, 57% als goed en 29% als voldoende. De

verschillen tussen functionele gebieden en tussen sectoren zijn echter groot. Overheidsbreed scoren vooral HRM, inkoop en communicatie minder goed. Het oordeel over de financiële en juridische functie is juist positief. *Binnen* het Rijk blijkt dat medewerkers bij agentschappen/diensten, beleidskernen en toezichthouders minder tevreden zijn over hun bedrijfsvoering dan medewerkers bij ZBO's.

De *ICT-middelen* worden overheidsbreed door 16% van de medewerkers als onvoldoende beoordeeld. Gemiddeld vindt 51% van de medewerkers bij de overheid het *personeelsbeleid* voor verbetering vatbaar. Vooral ZBO's, waterschappen en provincies scoren hier beter.

De kwaliteit van de bedrijfsvoering blijkt van groot belang te zijn voor het functioneren van de organisatie als geheel. Er is te zien dat goede scores voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering sterk samenhangen met de aantrekkelijkheid van de organisatie als werkgever. Ook is er een sterk verband tussen de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de efficiency en effectiviteit van de organisatie.

Geef organisaties zo veel mogelijk de ruimte om zelf hun bedrijfsvoering te organiseren. Wees voordat je shared-servicecentra opricht, heel kritisch op nut en noodzaak daarvan. Goede bedrijfsvoering krijg je niet door structuuroplossingen, maar vereist vooral investeren in mensen en processen. Belangrijk is om zowel de omvang als de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het gehele stelsel te blijven monitoren en daarop gerichte acties te baseren.