

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



Colofon

Deze publicatie betreft onderzoeksnotities op basis van het [Werkonderzoek 2022](#) ten behoeve van de Staat van de Uitvoering 2022. Het Werkonderzoek is een coproductie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van OCW en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze bundel is samengesteld door het programma Venster voor Medewerkers van ICTU.

Analyse en redactie:

Sil Vrielink

Tessa Janssen

In coproductie met auteurs onderzoeksnotities:

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

Prof. dr. Sandra Groeneveld (Universiteit Leiden)

Dr. Rick Borst (Universiteit Utrecht/ICTU) & prof. dr. Mirko Noordegraaf (Universiteit Utrecht)

Dr. Toon Kerkhoff & prof. dr. Zeger van der Wal (Universiteit Leiden)

Dr. Mark Huijben (ICTU)

Den Haag, december 2022

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Thematische analyses in coproductie met wetenschappers	5
1.2	Onderzoeksopzet Werkonderzoek	5
2	Managementpraktijken	7
2.1	Introductie	7
2.2	Het meten van managementpraktijken en prestaties in het Werkonderzoek	7
2.3	Descriptieve analyse van sub-dimensies en totaalscore van managementkwaliteit.....	9
2.4	Inzoomen op de sub-dimensies: wat vertellen de afzonderlijke praktijken?	13
2.5	Relatie met objectieve en subjectieve uitkomsten	15
2.6	Conclusie.....	16
	Referenties.....	17
	Bijlage bij hoofdstuk 2	18
3.	Werken aan werkklimaat.....	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Resultaten	22
3.3	Conclusies en lessen voor beleid	31
	Referenties.....	33
	Bijlage bij hoofdstuk 3	34
4	Sociale veiligheid als voorwaarde voor een overheid die werkt.....	36
4.1	Introductie	36
4.2	Ongewenst gedrag en discriminatie	37
4.3	Een veilig werkklimaat	41
4.4	Gevolgen van een (on)veilig werkklimaat	43
4.5	Conclusie en lessen voor beleid.....	45
	Referenties.....	46
	Bijlage bij hoofdstuk 4	48
5	Integriteit bij het Rijk en ZBO's	50
5.1.	Inleiding	50
5.2.	Integriteitsbeleving.....	50
5.3.	Integriteitsdruk	54
5.4.	Een geïntegreerd beeld	55
5.5.	Determinanten voor integriteit	55
5.6.	Concluderende opmerkingen	58
	Referenties.....	59
	Bijlage bij hoofdstuk 5	60
6	Kwaliteit bedrijfsvoeringsfuncties van de overheid.....	63

6.1. Introductie	63
6.2. Resultaten	63
6.3. Relatie met het functioneren van de organisatie als geheel.....	67
6.4. Verband met de theorie over het goed organiseren van bedrijfsvoeringsafdelingen.....	69
6.5. Aanbevelingen	70
Onderzoeksverantwoording	71
Uitvoering Werkonderzoek	71
Steekproef en respons	71
Dataverzameling	72
Onderzoekdocumentatie en -data	73



Inleiding

Om inzicht te krijgen in de werkbeleving van werknemers in de publieke sector voert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) periodiek het Werkonderzoek uit. In 2022 heeft het veldwerk plaatsgevonden in de maanden januari tot en met maart. In het Werkonderzoek wordt een breed scala aan thema's uitgevraagd. Globaal zijn de thema's op te delen in HR-vraagstukken (zoals tevredenheid, bevlogenheid, inzetbaarheid, loopbaanactiviteiten etc.) en organisatievraagstukken (waaronder cultuur, prestaties, integriteit en sociale veiligheid).

1.1 Thematische analyses in coproductie met wetenschappers

Verschillende thema's in het Werkonderzoek zijn relevant in het kader van de Staat van de Uitvoering. Voor de Staat van de Uitvoering zijn daarom door onderzoekers van ICTU (programma Venster voor Medewerkers) in coproductie met wetenschappers verschillende thematische analyses uitgevoerd. In deze bundel zijn de resultaten hiervan opgenomen in vijf afzonderlijke onderzoeksnotities. De meeste notities starten met een stand van zaken over het openbaar bestuur en zoomen daarna dieper in op hoe het ervoor staat binnen het Rijk en de ZBO's, en dan specifiek in de domeinen Beleid, Bedrijfsvoering¹, Toezicht en Uitvoering (agentschappen/diensten en ZBO's). In het kort komen de volgende thema's aan de orde:

- **Managementpraktijken**
(*prof. dr. Harry Garretsen, dr. Maite Laméris, prof. dr. Janka Stoker, Rijksuniversiteit Groningen*)
- **Werken aan werkklimaat**
(*dr. Rick Borst en prof. dr. Mirko Noordegraaf, Universiteit Utrecht*)
- **Sociale veiligheid als voorwaarde voor een overheid die werkt**
(*prof. dr. Sandra Groeneveld, Universiteit Leiden*)
- **Integriteit bij het Rijk en ZBO's**
(*dr. Toon Kerkhoff en prof. dr. Zeger van der Wal, Universiteit Leiden*)
- **Kwaliteit van de bedrijfsvoeringsfuncties van de overheid**
(*dr. Mark Huijben, Sil Vrieling en dr. Tessa Janssen, ICTU*)

De verschillende thema's worden onder andere in relatie gebracht met prestaties, leervermogen, vertrekgenigheid van medewerkers en het welzijn van medewerkers. Factoren die van invloed zijn op het functioneren van publieke organisaties en het creëren van publieke waarde.

1.2 Onderzoekopzet Werkonderzoek

Het Werkonderzoek 2022 is uitgevoerd in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het programma Venster voor Medewerkers 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 90.000 werkenden uitgenodigd om deel te nemen. Binnen het Rijk is onderscheid gemaakt

¹ In de notities wordt soms gesproken over Bedrijfsvoering+. Dit gaat dan over Bedrijfsvoering inclusief de shared-servicecentra (SSC).

tussen beleid, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering. 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 37.903 respondenten deelgenomen. De respons komt daarmee uit op 42,4 procent. Nadere informatie over de steekproef en respons zijn terug te vinden in de [Onderzoeksverantwoording](#) (bijlage).



Managementpraktijken

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

2.1 Introductie

Waarom is de ene organisatie, zij het privaat of publiek, productiever en effectiever dan de ander? Naar deze vraag is veel internationaal onderzoek gedaan. Het blijkt dat er een substantiële rol is weggelegd voor de kwaliteit van management. Over het algemeen vindt men een positieve en significante relatie tussen de kwaliteit van de gebruikte managementpraktijken en productiviteitsmaatstaven (zie Scur et al. (2021) voor een overzicht van bevindingen in private en publieke organisaties). Ander onderzoek gebaseerd op experimentele methodes wijst daarnaast ook uit dat deze relatie causaal is (e.g. Bloom et al., 2013; Bloom et al, 2020; Bruhn et al, 2018; Iacovone et al., 2019). Managementpraktijken zijn dus een middel en geen doel op zich: de manier waarop het management van een organisatie is ingericht en functioneert, is van invloed op de prestaties van de organisatie. Deze relatie staat los van eventuele individuele effecten van een leidinggevende. Ook de individuele leidinggevende is van belang voor prestaties, zowel in de private en publieke sector (e.g. Fenizia, 2022; Lazear et al., 2015, Stoker en Garretsen, 2018). We richten ons in dit onderzoek echter 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 dus *niet* om gedrag van individuele leidinggevendens, maar om de managementpraktijken en het managementbeleid dat op organisatieniveau wordt uitgevoerd.

Uit eigen onderzoek blijkt dat er ook in de Nederlandse industrie veel variatie is in de kwaliteit van management en in arbeidsproductiviteit, innovatievermogen en internationalisering; bovendien blijkt de managementkwaliteit in positieve zin samen te hangen met dit soort prestaties (Aral et al., 2020; Dieteren et al., 2018). Dit is echter nog niet onderzocht voor de publieke sector in Nederland. In het kader van het Werkonderzoek hebben we een onderzoeks-module ontwikkeld om managementkwaliteit binnen de publieke sector te kunnen meten. Ook zijn in het Werkonderzoek leiderschapstijlen meegenomen om te kunnen controleren voor het effect van de individuele leidinggevende. In deze notitie presenteren wij de eerste resultaten van dit onderzoek met een specifieke focus op de uitvoeringspraktijk van de overheid om hiermee bij te dragen aan de "Staat van de Uitvoering".

2.2 Het meten van managementpraktijken en prestaties in het Werkonderzoek

Om conclusies te kunnen trekken over de managementkwaliteit tussen organisaties en sectoren is een gestandaardiseerd en gevalideerd meetinstrument nodig, dat ook inzicht kan geven in concrete managementpraktijken. Met de World Management Survey (WMS) hebben Bloom en Van Reenen (2007) een dergelijk meetinstrument ontwikkeld. Deze WMS heeft als doel om managementkwaliteiten op een consistente manier te meten, waardoor vergelijkingen op organisatieniveau en landenniveau mogelijk is. Met gestandaardiseerde vragenlijsten worden respondenten op een gestructureerde manier geïnterviewd over 18 essentiële managementpraktijken in hun organisatie. Hiermee wordt de kwaliteit van management op 3 thema's gemeten: doelstellingen, prestatie monitoring en talentmanagement (Bloom and van Reenen, 2007).

De WMS is inmiddels in meer dan 35 landen, waaronder Nederland (Dieteren et al., 2018), gebruikt om de kwaliteit van management in verschillende sectoren in kaart te brengen (Scur et al., 2021). Een nadeel van de WMS is dat de gebruikte methodiek arbeidsintensief is en daardoor hoge kosten met zich meebrengt. De onderzoekers van de WMS hebben daarom ook een schriftelijke variant van hun meetinstrument ontwikkeld (Bloom et al., 2019).

Op basis van beide meetinstrumenten hebben we een module voor het Werkonderzoek ontwikkeld om de kwaliteit van managementpraktijken in het openbaar bestuur te meten. Om in lijn te blijven met de gebruikte vraagstelling in het Werkonderzoek, hebben we gesloten vragen en stellingen gehanteerd, met als doel het gebruik van bepaalde managementpraktijken in kaart te brengen en te kwantificeren. Respondenten hebben o.a. vragen voorgelegd gekregen over de bekendheid met doelstellingen van de organisatie; de scope van doelstellingen; het gebruik van prestatie-indicatoren; het systematisch evalueren van prestaties; het beloningsbeleid; het aantrekken van talent en het promotiebeleid. Met deze vragen hebben we managementpraktijken gemeten op vier sub-dimensies: doelstellingen, prestatie-monitoring, talentmanagement en belonen.² De resulterende sub-dimensies zijn geoperationaliseerd als een gemiddelde score op een schaal van 1 tot 5 (waar een hogere score een betere kwaliteit van management betekent). Op basis van de sub-dimensies is ook een totaalscore van managementkwaliteit berekend, genaamd 'managementpraktijken'. Deze totaalscore is geoperationaliseerd als een gewogen gemiddelde van de individuele sub-dimensies.³

Om iets te kunnen zeggen over de relatie tussen managementpraktijken en prestaties in het openbaar bestuur, hebben we ook een maatstaf van prestaties nodig. In onderzoek naar de private sector worden verschillende prestatie-maten gebruikt, zoals arbeidsproductiviteit, innovatievermogen, internationalisering, omzet en/of groei-vermogen (Aral et al., 2020; Scur et al., 2021). In de publieke sector is het meten van prestaties minder eenvoudig, bijvoorbeeld omdat prestatie-indicatoren niet systematisch worden bijgehouden. Toch is het ook in publieke sectoren mogelijk om prestaties te meten: voor scholen worden bijvoorbeeld cijfers van leerlingen gebruikt (Lemos et al., 2021); in ziekenhuizen wordt gekeken naar overlevingskansen en duur van verblijf (Bloom et al., 2015); en in een recente studie naar prestaties bij uitvoeringsdiensten binnen het openbaar bestuur is het aantal afgehandelde klachten gebruikt als maatstaf voor arbeidsproductiviteit (Fenzia, 2022).

Bovenstaande prestatie-maatstaven zijn gebaseerd op extern verkregen administratieve data. Voor dit onderzoek zijn we gebonden aan de kaders van het Werkonderzoek en meten we prestaties in het openbaar bestuur met intern verzamelde, zelf-gerapporteerde data over prestaties. We hebben de volgende informatie vanuit het Werkonderzoek gebruikt om prestaties op verschillende vlakken te meten: prestaties van het team (waarin onderscheid wordt gemaakt tussen effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit); leervermogen van de organisatie; tevredenheid met de organisatie; tevredenheid met de resultaatgerichtheid van organisatie; en betrokkenheid bij de organisatie.⁴

² De sub-dimensie belonen wordt in de WMS samengenomen met de sub-dimensie doelstellingen. Voor dit onderzoek hebben we ervoor gekozen belonen en doelstellingen als aparte sub-dimensies te operationaliseren. De samenhang tussen de stellingen en vragen die voor de sub-dimensies zijn gebruikt is tijdens het proces van operationaliseren getest d.m.v. bevestigende factor analyses.

³ In de bijlage, Tabel 2.4, staan een aantal voorbeelden van stellingen, die gebruikt zijn om de verschillende sub-dimensies te meten.

⁴ Prestaties van team is een schaal o.b.v. 6 items, die gaan over: effectiviteit (1. In mijn team worden de gestelde doelen gehaald; 2. Binnen mijn team worden werkzaamheden/projecten succesvol afgerond), efficiëntie (3. Binnen mijn team wordt geen tijd verspild; 4. Binnen mijn team wordt geen geld verspild) en legitimiteit (5. Mijn team behandelt andere mensen en bedrijven op een eerlijke en gelijke manier; 6. In de dienstverlening door ons team worden geen wetten geschonden of regels overtreden). Leervermogen is een schaal gebaseerd op 3 stellingen: 1. Onze organisatie leert van andere organisaties; 2. Fouten maken en bespreken is 'veilig' in mijn organisatie, 3. In mijn organisatie worden we gestimuleerd om continu te

2.3 Descriptieve analyse van sub-dimensies en totaalscore van managementkwaliteit

Op basis van de antwoorden op de vragen presenteren we in Tabel 2.1 de gemiddelde score, standaarddeviaties, mediaan en het aantal respondenten voor de sub-dimensies en totaalscore van managementpraktijken voor de volledige steekproef. Een hogere score moet worden geïnterpreteerd als een hogere managementkwaliteit. Een vergelijking tussen de gemiddelde scores op de sub-dimensies laat zien dat het openbaar bestuur het laagst scoort op beloningsbeleid. Daarna volgt het management van talent. De scores op het stellen van doelen en het monitoren van prestaties zijn gelijk aan elkaar en het hoogst. In Figuur 2.1 wordt de score op managementpraktijken per individuele respondent weergegeven. Het laat zien dat er een aanzienlijke spreiding is in deze scores; dit betekent dat evaluaties van managementkwaliteiten onder respondenten verschillen. De hoogte van de staven laten echter ook zien dat het grootste deel van de respondenten rond het gemiddelde scoort.⁵ Deze figuur komt overeen met soortgelijke resultaten in Nederland (zie Dieteren et al., 2018).

TABEL 2.1: DESCRIPTIEVE STATISTIEKEN SUB-DIMENSIES EN TOTAALSCORE MANAGEMENTPRAKTIJKEN

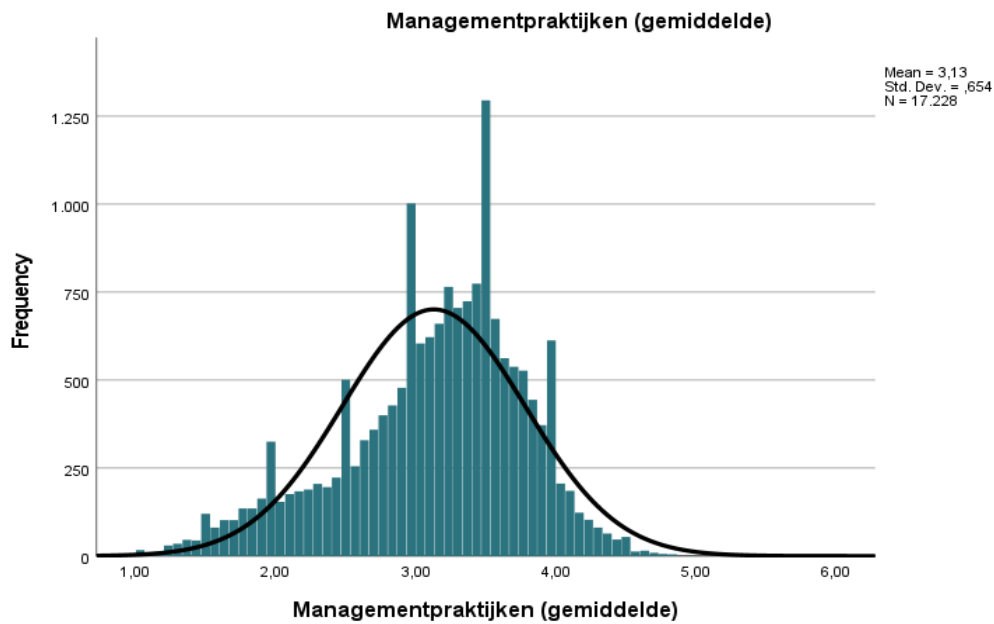
	Gemiddelde	Standaard Deviatie (S.D.)	Mediaan	N
Talentmanagement	3,07	0,75	3,00	21992
Belonen	2,70	1,05	2,67	21293
Prestatiemonitoring	3,35	0,75	3,33	19980
Doelstellingen	3,35	1,25	3,83	21109
Managementpraktijken	3,19	0,74	3,29	17228

Notitie bij tabel: De tabel laat gewogen statistieken zien gebaseerd op de volledige steekproef, d.w.z. voor het openbaar bestuur. De kolom N geeft het aantal observaties in de (ongewogen) steekproef.

verbeteren. Betrokkenheid bij de organisatie is gebaseerd op 4 stellingen: 1. Ik voel me gewaardeerd binnen deze organisatie; 2. Ik voel me emotioneel gehecht aan deze organisatie; 3. Deze organisatie betekent veel voor mij; 4. Ik voel me als 'een deel van de familie' in deze organisatie.

⁵ Eenzelfde figuur maar dan voor het Rijk/ZBO's laat eenzelfde patroon in spreiding zien, zie Figuur 2.5 in de bijlage.

FIGUUR 2.1: SPREIDING VAN GEMIDDELDE SCORE OP MANAGEMENTPRAKTIJKEN



We hebben vervolgens gekeken naar de onderlinge verschillen tussen het Rijk, de ZBO's en andere sectoren in het openbaar bestuur. Er blijkt een aanzienlijke spreiding en variatie per sector, zoals te zien is in Tabel 2.2. De meeste verschillen in Tabel 2.2 zijn significant.⁶ Zo scoren ZBO's en de markt/niet-overheid significant hoger op alle managementpraktijken, inclusief de totaalscore. Het omgekeerde geldt voor de rechterlijke macht en de gemeenschappelijke regelingen. Op alle sub-dimensies, scoort het Rijk significant hoger dan gemeenten, rechterlijke macht en de gemeenschappelijke regelingen.⁷ Dit geldt ook voor de totaalscore voor managementpraktijken. Naast de totaalscore voor managementpraktijken scoort het Rijk ook significant hoger dan de provincies op de sub-dimensies 'belonen' en 'prestatie monitoring'.

⁶ Op basis van de ongewogen data, hebben we getest of de verschillen in gemiddelde scores op de sub-dimensies en totaalscore van managementpraktijken significant zijn. Dit is in verband met de leesbaarheid niet weergegeven in Tabel 2.2

⁷ Een uitzondering hierop is dat het verschil tussen het Rijk en de Rechterlijke macht op de sub-dimensie doelstellingen niet significant is. In dit geval is er wel een significant verschil tussen markt/niet overheid en het Rijk, waar het Rijk in dit geval hoger scoort.

TABEL 2.2: DESCRIPTIEVE STATISTIEKEN SUB-DIMENSIES EN TOTAALSCORE MANAGEMENTPRAKTIJEN NAAR SECTOR

	Rijk		ZBO		Gemeente		Provincie	
	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>
Talentmanagement	2,88	0,69	3,05	0,68	2,83	0,69	2,90	0,64
Belonen	2,49	0,91	2,55	0,89	2,45	0,88	2,40	0,83
Prestatiemonitoring	3,19	0,73	3,44	0,69	3,07	0,74	3,11	0,72
Doelstellingen	3,45	1,12	3,75	0,87	3,30	1,26	3,54	1,11
Managementpraktijken	3,08	0,65	3,28	0,56	2,98	0,68	3,08	0,62
	Rechterlijke Macht		Waterschappen		Gemeenschappelijke Regelingen		Niet overheid (markt)	
	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>
Talentmanagement	2,80	0,61	2,90	0,67	2,80	0,70	3,10	0,75
Belonen	1,70	0,66	2,53	0,84	2,42	0,91	2,74	1,06
Prestatiemonitoring	3,03	0,71	3,20	0,72	3,15	0,73	3,38	0,75
Doelstellingen	3,40	1,14	3,62	1,05	3,24	1,23	3,34	1,26
Managementpraktijken	2,86	0,58	3,15	0,61	2,97	0,66	3,22	0,75

Notitie bij tabel: De tabel laat gewogen statistieken zien gebaseerd op de volledige steekproef en uitgesplitst naar sectoren binnen het openbaar bestuur.

Binnen het Rijk/ZBO's, waaronder de uitvoeringsorganisaties vallen, zijn ook verschillen waar te nemen (Tabel 2.3). We maken een uitsplitsing in type organisatie: beleid, bedrijfsvoering, toezicht en uitvoering. De uitvoeringsorganisaties worden op hun beurt uitgesplitst naar diensten en agentschappen (zoals DUO, DJI en de Belastingdienst) en ZBO's (zoals het COA en de KvK).⁸ Tot slot is er nog een categorie 'onbekend'. In deze groep vallen respondenten, waarvan het niet bekend is in welke organisatie binnen het Rijk zij werken. Wanneer we naar de totaalscore op managementpraktijken kijken, valt op dat de ZBO's het significant beter doen dan de andere typen organisaties. Ze doen het dus ook significant beter dan de agentschappen/diensten, die ook onder de uitvoering vallen. De beleids-, bedrijfsvoerings-, en toezichts-organisaties scoren op hun beurt weer significant hoger op de totaalscore dan de agentschappen/diensten.⁹

Voor de sub-dimensies vinden we eveneens significante verschillen. Hier geldt ook dat de ZBO's significant hoger scoren dan de andere typen organisaties op 'talentmanagement', 'prestatie monitoring' en 'doelstellingen'. Op de sub-dimensie 'belonen' scoren de ZBO's significant hoger dan de agentschappen/diensten, maar de bedrijfsvoering scoort op deze sub-dimensie relatief het hoogst (en dus ook hoger dan o.a. de ZBO's). Het meest opvallend is dat de agentschappen/diensten op bijna alle sub-dimensies

⁸ Overige uitvoeringsorganisaties, zoals bijvoorbeeld de inspecties, zijn onder agentschappen/diensten geschaard. De categorie agentschappen/diensten bestaat dus uit alle uitvoeringsorganisaties niet zijnde ZBO's, m.u.v. de politie. Deze organisatie heeft niet met het Werkonderzoek meegedaan.

⁹ Op basis van de ongewogen data, hebben we ook hier getest of de verschillen in gemiddelde scores op de sub-dimensies en totaalscore van managementpraktijken significant zijn. Dit is in verband met de leesbaarheid niet weergegeven in Tabel 2.3.

relatief het laagst scoort, met als uitzondering 'doelstellingen'. Op deze sub-dimensies scoren ze significant hoger dan de bedrijfsvoering.

TABEL 2.3: DESCRIPTIEVE STATISTIEKEN SUB-DIMENSIES EN TOTAALSCORE MANAGEMENTPRAKTIJEN NAAR TYPE ORGANISATIE

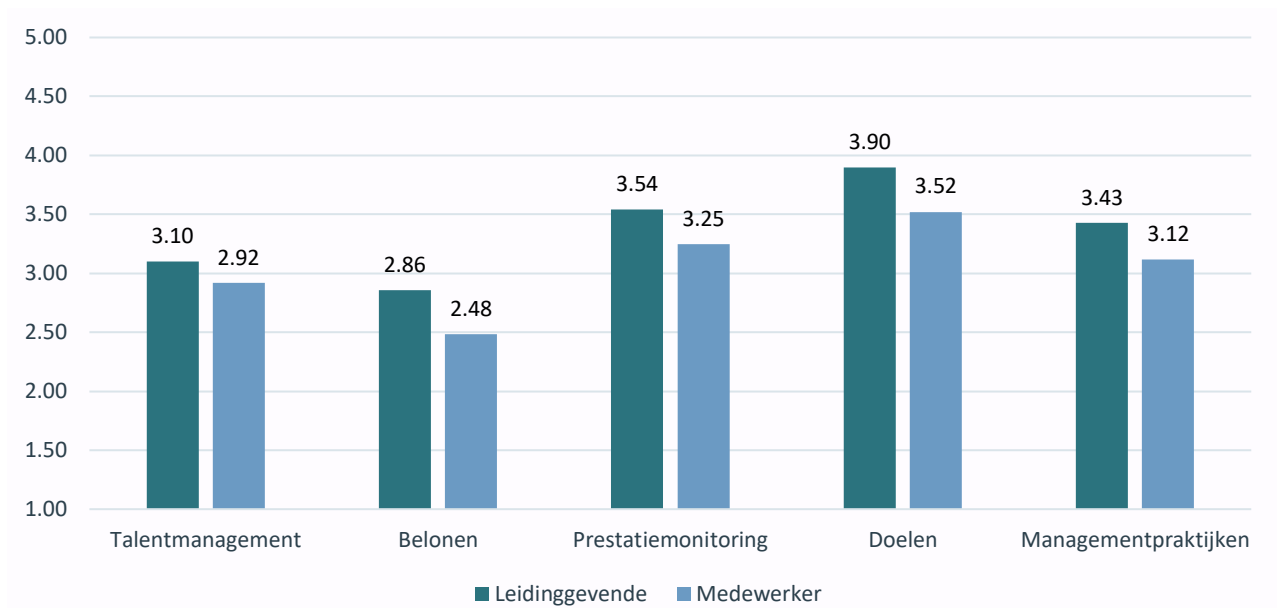
	Beleid		Bedrijfsvoering+		Toezicht	
	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>
Talentmanagement	2,95	0,67	2,97	0,69	2,96	0,66
Belonen	2,55	0,83	2,58	0,97	2,54	0,89
Prestatiemonitoring	3,17	0,73	3,22	0,72	3,19	0,73
Doelstellingen	3,50	1,12	3,36	1,21	3,57	1,05
Managementpraktijken	3,14	0,60	3,11	0,66	3,13	0,62
	Uitvoering: Agentschappen/Diensten		Uitvoering: ZBO's		Onbekend (Rijk)	
	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>S.D.</i>
Talentmanagement	2,82	0,70	3,05	0,68	3,01	0,69
Belonen	2,44	0,91	2,55	0,89	2,71	0,96
Prestatiemonitoring	3,18	0,73	3,44	0,69	3,33	0,71
Doelstellingen	3,46	1,10	3,75	0,87	3,47	1,14
Managementpraktijken	3,05	0,66	3,28	0,56	3,20	0,66

Notitie bij tabel: De tabel laat gewogen statistieken zien gebaseerd op het Rijk/ZBO's en uitgesplitst naar type organisatie.

Tot slot hebben we de scores van leidinggevend en medewerkers voor het Rijk/ZBO's vergeleken, zie Figuur 2.2. In lijn met ander onderzoek (zie Stoker & Garretsen, 2018) vinden we ook in deze steekproef dat managers gemiddeld hogere scores geven op alle dimensies van de managementpraktijken dan de medewerkers. De overgrote meerderheid van deze verschillen zijn ook significant.¹⁰ Vanwege deze significante verschillen, hebben we in het vervolg van de analyses uitsluitend gebruik gemaakt van de scores van medewerkers.

¹⁰ Ook wanneer we naar de volledige steekproef of over sectoren kijken vinden we deze verschillen tussen leidinggevend en medewerkers.

FIGUUR 2.2: GEMIDDELDE SCORE OP MANAGEMENTPRAKTIJEN EN SUB-DIMENSIES VOOR HET RIJK/ZBO'S – UITGESPLITST NAAR LEIDINGGEVENDE EN MEDEWERKERS

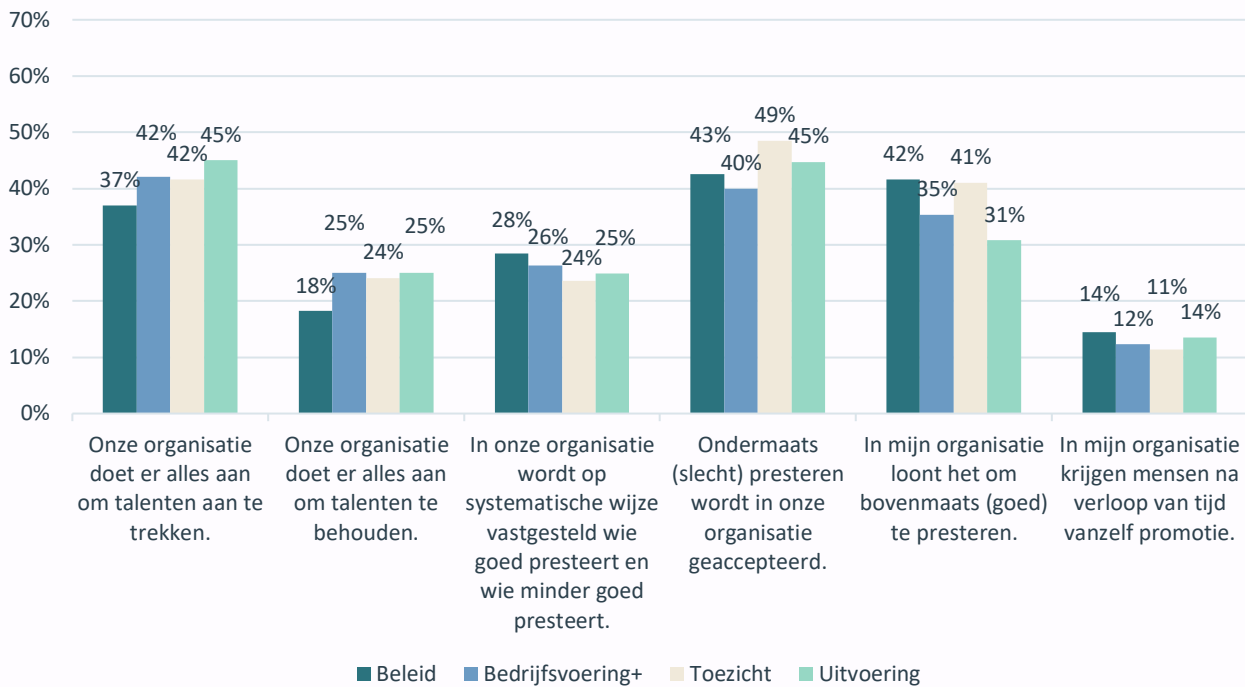


2.4 Inzoomen op de sub-dimensies: wat vertellen de afzonderlijke praktijken?

Op het niveau van de sub-dimensies en de totaalscore van managementkwaliteit is een aantal significante verschillen te zien tussen sectoren en typen organisaties. Dit zijn echter gemiddelde scores. In deze paragraaf gaan we daarom in op een aantal zaken die opvallen, wanneer we kijken naar de individuele stellingen die zijn gebruikt om managementpraktijken te meten. We richten ons hierbij op de verschillen tussen typen organisaties binnen het Rijk/ZBO's en baseren ons op het percentage respondenten die het met de stelling eens was, zie hiervoor Figuur 2.3 (talentmanagement), Figuur 2.4 (prestatie monitoring) en in de bijlage Figuur 2.6 (belonen) en Figuur 2.7 (doelstellingen). Wanneer niet anders aangegeven, zijn de verschillen die we bespreken statistisch significant.

Binnen 'talentmanagement' is een belangrijke stelling de wijze waarop de organisatie omgaat met boven- en onderpresteerders. Een kwart van de medewerkers vindt dat er op een systematische wijze wordt vastgesteld wie goed en minder goed presteert, de overige medewerkers is het hier echter niet mee eens. Binnen de verschillende typen organisaties is er niet veel verschil op dit gebied. Wanneer we inzoomen op de omgang met 'ondermaats presteren', dan zien we wel verschillen. In de bedrijfsvoering vindt 40% van de medewerkers dat ondermaats presteren wordt geaccepteerd. Bij toezicht is dit percentage 49%, en de uitvoering en beleid vallen hier tussenin. Deze verschillen zijn echter niet statistisch significant. Voor alle typen organisaties geldt wel dat dit forse percentages zijn. Hier zou dus ruimte voor verbetering zijn. Verder valt op dat men in de uitvoering vindt dat bovenmaats presteren het minste loont (31%), tegenover 40% in toezicht en beleid. Op dit vlak is er dus ook, en met name voor de uitvoeringsorganisaties, ruimte om te verbeteren.

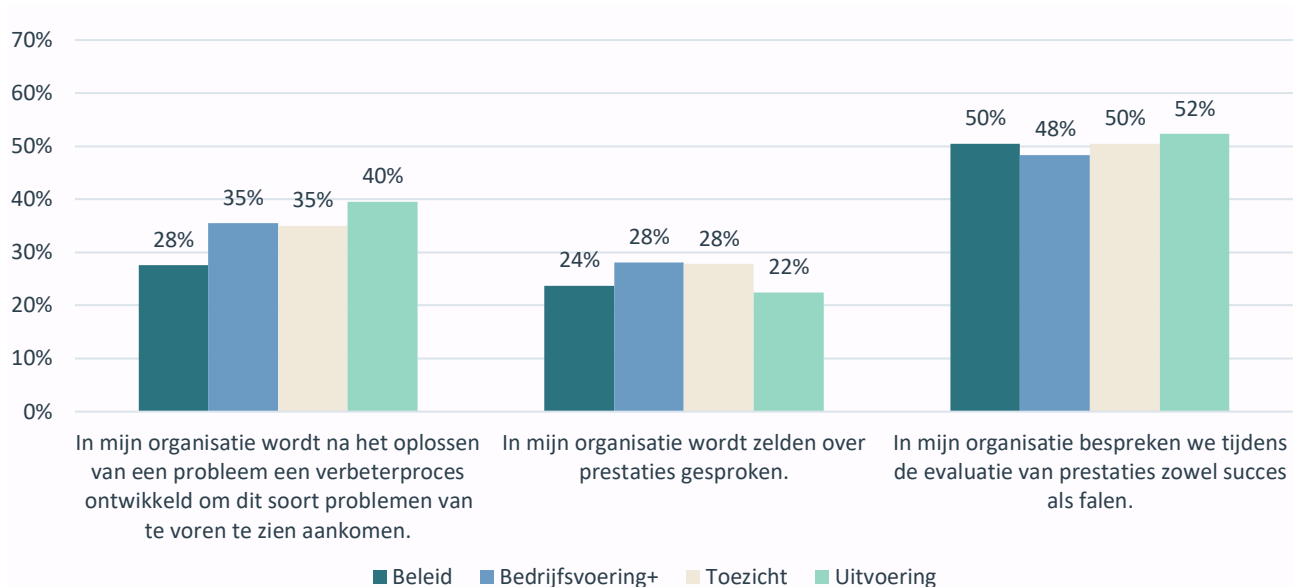
FIGUUR 2.3: STELLINGEN SUB-DIMENSIE TALENTMANAGEMENT – % MEDEWERKERS DAT HET MET DE STELLING EENS IS



Op het gebied van ‘belonen’ valt op dat de uitvoeringsorganisaties (25%) het laagste scores als het gaat om de rol van individuele prestaties in het bepalen van beloningen. De hoogste scores zijn voor bedrijfsvoering en beleid, waar 30% vindt dat hun prestaties een belangrijke rol spelen. Verder zijn de scores voor alle type organisaties op de stelling over de stimulans die het beloningsbeleid geeft, relatief laag. Beleid scoort hier het laagst: slechts 12% van de respondenten is van mening dat het beleid hun stimuleert om de doelen van het team te behalen. Bij de uitvoering is dit percentage vergelijkbaar (13%), en bij bedrijfsvoering is het 18%. Deze bevindingen geven aan dat er voor alle typen organisaties ruimte ligt om het beloningsbeleid te verbeteren, met relatief de meeste ruimte bij de uitvoering- en beleidsorganisaties.

Binnen de sub-dimensie ‘prestatie monitoring’ valt ook een aantal zaken op. Voor alle typen organisaties geldt dat ongeveer de helft van de medewerkers herkent dat tijdens evaluaties van prestaties succes en falen worden besproken. In vergelijking met andere managementpraktijken, wordt deze praktijk dus relatief positief beoordeeld. Meer verschil is te zien wanneer het gaat om de ontwikkeling en toepassing van een verbeterproces na het oplossen van een probleem. Beleid scoort hierop het laagst: slechts 28% is van mening dat een dergelijk verbeterproces wordt opgezet. Uitvoering scoort op deze stelling het hoogst, met 40%. Dit zijn over het algemeen overigens geen hoge scores. Dus lijkt er voor alle typen organisaties, en met name voor beleidsorganisaties, ruimte voor verbetering.

FIGUUR 2.4: STELLINGEN SUB-DIMENSIE PRESTATIEMANAGEMENT – % MEDEWERKERS DAT HET MET DE STELLING EENS IS



Ook binnen de sub-dimensie ‘doelstellingen’ is een aantal resultaten opvallend. Voor ongeveer de helft van de respondenten in alle typen organisaties is duidelijk hoe organisatiedoelstellingen onderling samenhangen. Men vindt gemiddeld ook dat er duidelijk over deze doelstellingen wordt gecommuniceerd. Verder voelt ongeveer de helft van de respondenten zich voldoende uitgedaagd door de doelstellingen in de organisatie. Beleid is op dit onderdeel een positieve uitschieter met 61%. Conform het beeld dat de gemiddelde scores op deze sub-dimensie geeft, is men dus gematigd positief over de rol en het gebruik van doelstellingen binnen de organisaties.

Tot slot nog één belangrijke kanttekening over de mogelijke verbeterpunten die we in deze paragraaf hebben aangegeven. Er is namelijk binnen de sector Rijk/ZBO’s veel spreiding in scores *tussen* de individuele onderdelen (zoals Figuur 2.1 ook laat zien, maar dan voor de volledige steekproef). Wanneer een type organisatie (bijv. uitvoering) een lage score heeft op het gebruik van een afzonderlijke managementpraktijk, kunnen we op basis van de data nog niet zeggen dat het voor *alle* *individuele* organisaties binnen dat type (bijv. alle uitvoeringsorganisaties) geldt dat zij laag scoren op deze praktijk. Om dus echt specifieke verbeterpunten aan te kunnen wijzen die van toepassing zijn op een organisatieonderdeel, is nader onderzoek op organisatieniveau nodig.

2.5 Relatie met objectieve en subjectieve uitkomsten

Zoals hierboven is beschreven, zijn managementpraktijken uiteindelijk alleen maar een middel. De vraag is in welke mate ze samenhangen met allerlei prestatie-maten. Dat hebben we onderzocht, door eerst naar de correlaties te kijken, en daarna ook een aanvullende regressieanalyse te doen om zo te kunnen controleren voor andere factoren. De correlatietabel is te vinden in de bijlage, Tabel 2.5. Deze correlaties tonen aan hoe de kwaliteit van management, gemeten met de totaalscore en vier sub-dimensies, met verscheidene uitkomstmaten samenhangt. De tabel laat zien dat de sub-dimensies van managementkwaliteit positief met elkaar samenhangen. Maar belangrijker is dat zowel de afzonderlijke managementpraktijken, als de totaalscore significant positief samenhangen met meer subjectieve prestatie-maten (zoals tevredenheid met

de organisatie en betrokkenheid bij de organisatie) en met meer objectieve prestatie-maten (zoals prestaties van het team en leervermogen van de organisatie).

Om te onderzoeken hoe robuust deze positieve relaties zijn, zijn regressieanalyses uitgevoerd. In deze regressies controleren we voor het effect van de individuele leider, en voor allerlei controlevariabelen, op zowel het individuele niveau van de respondent (zoals leeftijd, geslacht, opleiding) als op het organisatieniveau (type organisatie). Deze analyses bevestigen dat managementpraktijken significante voorspellers zijn van de onderscheiden prestatie-maatstaven. Voor alle resultaten geldt dat zowel de totaalscore van managementpraktijken, als ook de sub-dimensies relevant zijn, met uitzondering van 'belonen'.¹¹ Dit houdt in dat, binnen het Rijk/ZBO's, hogere scores op managementpraktijken en dus een betere kwaliteit van management samenhangen met hogere prestaties, zowel subjectief als objectief. Ook blijkt het leiderschapsgedrag van de individuele leider ertoe te doen: een leider die hoog scoort op transformationeel leiderschap heeft medewerkers met gemiddeld betere teamprestaties, en medewerkers die meer betrokken en tevreden zijn.

2.6 Conclusie

Uit de eerste resultaten van het onderzoek naar de kwaliteit van management binnen het openbaar bestuur komt een aantal zaken naar voren. Ten eerste zien we dat er significante verschillen in managementkwaliteit zijn binnen verschillende 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 zien we minder significante verschillen, maar we kunnen wel concluderen dat de uitvoering significant hoger scoort op prestatie-monitoring en doelstellingen dan een aantal andere type organisaties. Binnen de uitvoering zien we dat de ZBO's weer significant hoger scoren dan de agentschappen/diensten.

Wanneer we voor het Rijk/ZBO's de kwaliteit van management relateren aan verschillende subjectieve en objectieve uitkomstmaten, vinden we dat managementpraktijken over het algemeen, én prestatie-monitoren, doelen stellen en het managen van talent, positief en significant samenhangen met deze prestaties. Dit resultaat staat los van de, ook positieve, relatie tussen de leiderschapsstijl van de individuele leidinggevende en de prestaties. Deze resultaten, samen met de inzichten uit de afzonderlijke stellingen, maken duidelijk dat er binnen het openbaar bestuur ruimte is voor verbetering van de managementkwaliteit en dat, in ieder geval voor het Rijk/ZBO's, een hogere kwaliteit van management samengaat met betere prestaties. Dit is in lijn met eerder onderzoek in de private sector en rechtvaardigt meer verdiepend onderzoek.

¹¹ Voor de sub-dimensie belonen geldt dat zij over het algemeen wel positief en significant samenhangt met de subjectieve prestatie-maten, zoals tevredenheid met de organisatie en betrokkenheid bij de organisatie, maar geen significante relatie laat zien met de meer objectieve uitkomsten, zoals leervermogen en prestaties van het team.

Referenties

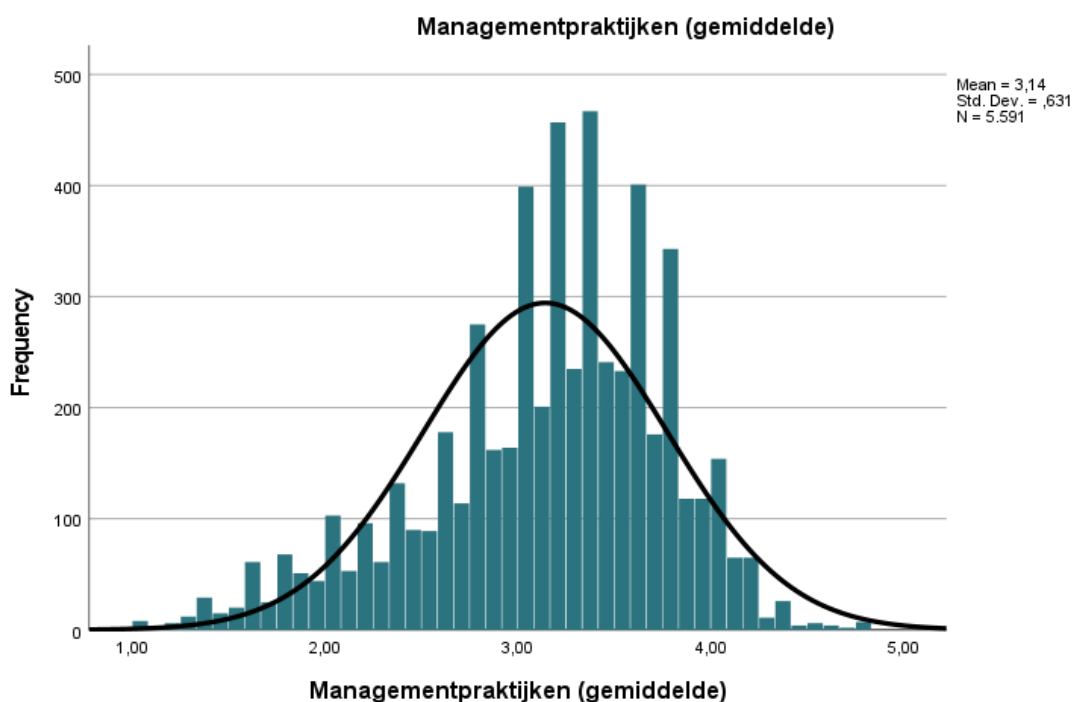
- Aral, E., Van den Berg, M., Garretsen, J.H., Mounir, A. en Stoker, J.I. (2020). Managementkwaliteit belangrijk voor productiviteit Nederlandse industrie. *Economische-Statistische Berichten*, vol. 106, pp. 150-152.
- Bloom, N., Eiffert, B., Mahajan, A., McKenzie, D. en Roberts, J. (2013). Does management matter? Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, pp. 1-51.
- Bloom, N., Propper, C., Seiler, S. en Van Reenen, J. (2015). The Impact of Competition on Management Quality: Evidence from Public Hospitals. *The Review of Economic Studies*, vol. 82, pp. 457-489.
- Bloom, N., Mahajan, A., McKenzie, D. en Roberts, J. (2020). Do management interventions last? Evidence from India. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 12, pp. 198-219.
- Bruhn, M., Karlan, D. en Schoar, A. (2018). The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises: Evidence from a Randomized Trial in Mexico. *Journal of Political Economy*, vol. 126, pp. 635-687.
- Dieteren, J., Groenewegen, J., Hardeman, S., Garretsen, J.H., De Haan, L. en Stoker, J.I. (2018). Managementkwaliteit in Nederland gemeten. *Economisch-Statistische Berichten*, vol.103, pp. 414-417.
- Fenzia, A. (2022). Managers and Productivity in the Public Sector. *Econometrica*, vol. 90, pp. 1063-1084.
- Iacovone, L., Maloney, W.F. en McKenzie, D. (2019). Improving Management with Individual and Group-based Consulting: Results from a Randomized Experiment in Colombia. *World Bank Working Paper Series, No. 8854*.
- Lazear, E.P., Shaw, K.L. en Stanton, C.T. (2015). The value of bosses. *Journal of Labor Economics*, vol. 33, pp. 823-861.
- Lemos, R., Muralidharan, K. en Scur, D. (2021). Personnel management and school productivity: Evidence from India. *NBER Working Paper Series, No. 28336*.
- Scur, D., Sadun, R., Van Reenen, J., Lemos, R. en Bloom, N. (2021). The World Management Survey at 18: Lessons and the Way Forward. *NBER Working Paper Series, No. 28524*.
- Stoker, J.I. en Garretsen, J.H. (2018). *Goede Leiders Zweven Niet*. Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.

Bijlage bij hoofdstuk 2

TABEL 2.4: VOORBEELDEN VAN GEBRUIKTE STELLINGEN/VRAGEN BIJ HET OPERATIONALISEREN VAN DE SUB-DIMENSIES EN GEMIDDELDE SCORES VOOR MANAGEMENTPRAKTIJKEN

Sub-dimensie Talentmanagement
Onze organisatie doet er alles aan om talenten aan te trekken.
In onze organisatie wordt op systematische wijze vastgesteld wie goed presteert en wie minder goed presteert.
Ondermaats (slecht) presteren wordt in onze organisatie geaccepteerd.
Sub-dimensie Belonen
Mijn prestaties spelen een belangrijke rol in mijn beloning.
Teamprestaties spelen een rol in mijn beloning.
Sub-dimensie Prestatiemonitoring
In mijn organisatie wordt na het oplossen van een probleem een verbeterproces ontwikkeld om dit soort problemen van te voren te zien aankomen.
In mijn organisatie bespreken we tijdens de evaluatie van prestaties zowel succes als falen.
Sub-dimensie Doelstellingen
Het is voor mij duidelijk hoe organisatiedoelstellingen onderling samenhangen.
Doelstellingen in mijn organisatie worden duidelijk gecommuniceerd.
Termijn organisatiedoelstellingen (kort, lang of beide)

FIGUUR 2.5: SPREIDING VAN GEMIDDELDE SCORE OP MANAGEMENTPRAKTIJKEN VOOR RIJK/ZBO'S

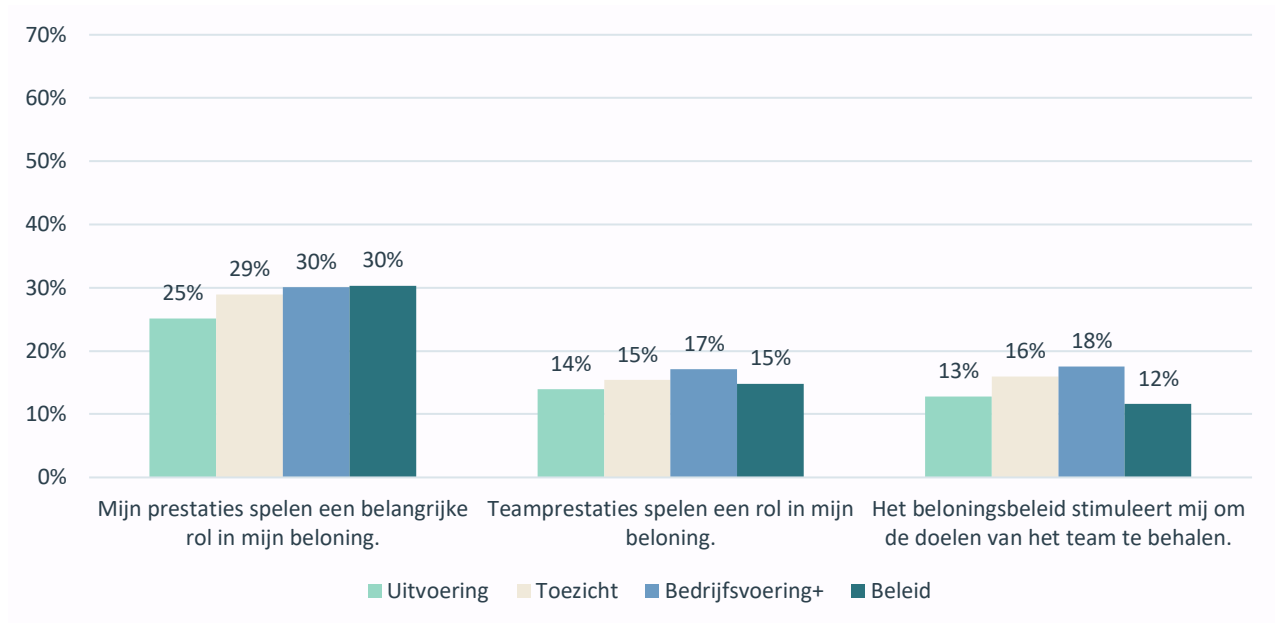


TABEL 2.5: CORRELATIEMATRIX MANAGEMENTPRAKTIJEN, SUB-DIMENSIES EN UITKOMSTVARIABLEN

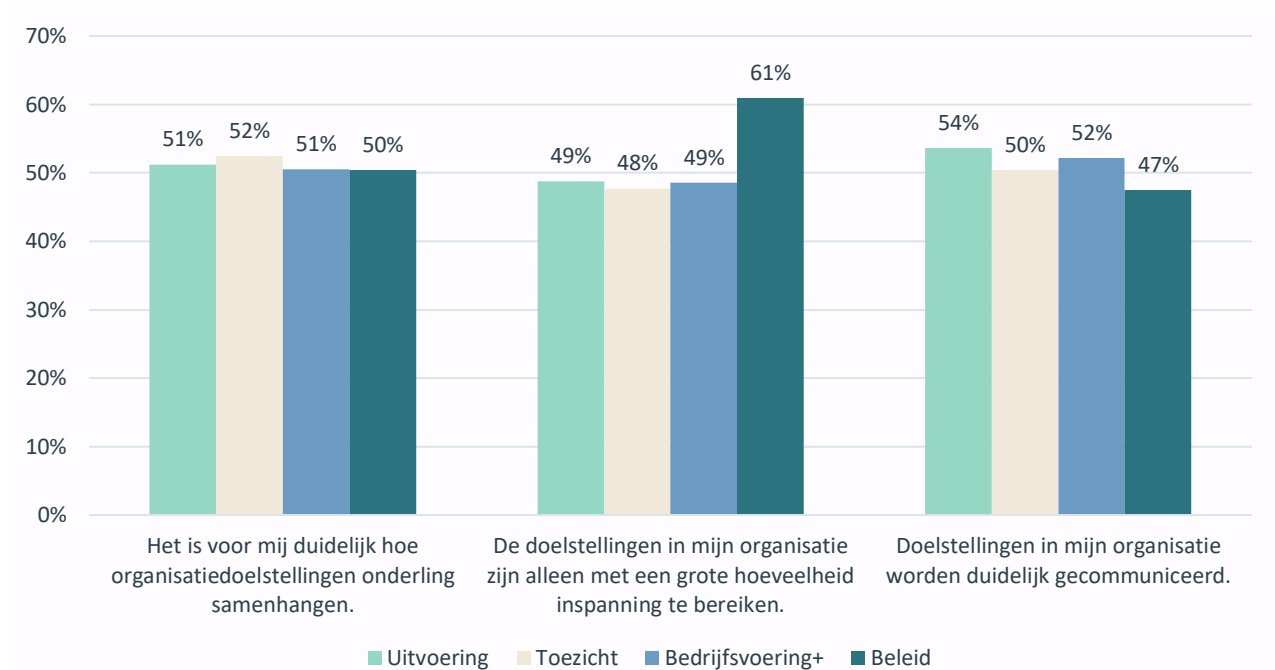
Talentmanagement	0,752**	--							
<i>Significantie</i>	0,000	--							
<i>N</i>	6615	--							
Belonen	0,587**	0,462**	--						
<i>Significantie</i>	0,000	0,000	--						
<i>N</i>	6615	7862	--						
Prestatiemonitoring	0,682**	0,558**	0,327**	--					
<i>Significantie</i>	0,000	0,000	0,000	--					
<i>N</i>	6615	7375	7228	--					
Doelstellingen	0,809**	0,317**	0,183**	0,360**	--				
<i>Significantie</i>	0,000	0,000	0,000	0,000	--				
<i>N</i>	6615	7773	7589	7196	--				
Prestaties van team	0,369**	0,366**	0,188**	0,343**	0,204**	--			
<i>Significantie</i>	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	--			
<i>N</i>	3012	3725	3613	3431	3628	--			
Leervermogen	0,611**	0,589**	0,350**	0,602**	0,336**	0,378**	--		
<i>Significantie</i>	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	--		
<i>N</i>	2956	3563	3460	3328	3483	3376	--		
Tevredenheid Organisatie	0,447**	0,456**	0,262**	0,395**	0,236**	0,314**	0,490**	--	
<i>Significantie</i>	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	--	
<i>N</i>	6615	8450	8213	7705	8206	3922	3727	--	
Tevredenheid Resultaatgerichtheid	0,463**	0,470**	0,237**	0,418**	0,251**	N,A,	N,A,	0,545**	--
<i>Significantie</i>	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	N,A,	N,A,	0,000	--
<i>N</i>	3355	4282	4173	3903	4133	0	0	4559	--
Betrokkenheid Organisatie	0,456**	0,444**	0,285**	0,361**	0,271**	0,390**	0,469**	0,526**	0,445**
<i>Significantie</i>	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
<i>N</i>	6615	8450	8213	7705	8206	3922	3727	9070	4559

Notitie bij tabel: Tabel geeft Pearson correlaties weer. Significantie wordt als volgt weergegeven: ** < 0,01, * < 0,05, N.A. betekent dat de correlatie niet kon worden berekend omdat tenminste 1 van de variabelen constant is.

FIGUUR 2.6: STELLINGEN SUB-DIMENSIE BELONEN – % MEDEWERKERS DAT HET MET DE STELLING EENS IS



FIGUUR 2.7: STELLINGEN SUB-DIMENSIE DOELSTELLINGEN – % MEDEWERKERS DAT HET MET DE STELLING EENS IS





Werken aan werkklimaat

Dr. Rick Borst^{ab} en Prof. dr. Mirko Noordegraaf^a

^aVerbonden aan Het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht

^bPart-time gedetacheerd bij ICTU als adviseur

3.1 Inleiding

Werken in het openbaar bestuur is bijzonder en vaak net een beetje (of heel) anders dan in de private sector. Waar van private organisaties voornamelijk wordt verwacht dat ze winst maken, wordt van het openbaar bestuur verwacht dat ze zogenoemde publieke waarde creëren. Dit komt er uiteindelijk op neer dat van het openbaar bestuur wordt verwacht dat ze én doelmatige/effectieve, én efficiënte én legitieme publieke diensten verlenen. Zo verlangt de samenleving dat het openbaar bestuur goed werk levert; dat ze snel werkt en dat er geen belastinggeld wordt verspild, maar ook dat het openbaar bestuur transparant en integer is, waarbij burgers op een eerlijke en gelijke wijze worden behandeld.

Deze drie verschillende verwachtingen leiden ook tot een drietal logica's (of ook wel wereldbeelden), ieder met eigen waarden en werkwijzen, die zijn te herkennen in het openbaar bestuur: (1) Een *professionele logica* gericht op kennis, leren, autonomie en kwaliteit van dienstverlening, (2) een *prestatielogica* gericht op doelen, resultaten en kosteneffectiviteit, en (3) een *politieke logica* gericht op belangen, verantwoording en legitimiteit (Noordegraaf, 2015). Wanneer medewerkers in het openbaar bestuur aan het werk zijn, dan zullen ze in meer of mindere mate aan elk van die logica's en bijbehorende verwachtingen tegemoet moeten komen. Dat vraagt om een krachtig werkklimaat, maar de kans is groot dat het klimaat spanningen en problemen kent, omdat de interne en externe verwachtingen strijdig kunnen zijn. In deze notitie wordt een vijftal aspecten van het werkklimaat onderscheiden, die zijn ontleend aan de selectiecriteria voor de jaarlijkse verkiezing van 'de Beste Overheidsorganisatie'. Bij elkaar genomen maken de werkklimaataspecten duidelijk wat 'goed' overheidsfunctioneren is, maar ze moeten wel elk op zich *en* in samenhang worden gerealiseerd:

1. Wendbaarheid
2. Leervermogen
3. Samenwerkingsgerichtheid
4. Missiegedrevenheid
5. Maatschappelijke betrokkenheid

Naarmate organisaties in het openbaar bestuur aan meer logica's, en dus verwachtingen en 'krachten' onderhevig zijn, dan zal het lastiger zijn om a) op elk werkklimaataspect evengoed te scoren, en om b) de werkklimaataspecten gezamenlijk in evenwicht te houden. De wendbaarheid en de missiegedrevenheid zijn dan bijvoorbeeld in professioneel en politiek opzicht van belang om werk en motivatie betekenis te geven, maar vooral vanuit een prestatielogica van belang om duidelijke doelen en 'targets' te stellen. Maatschappelijke betrokkenheid en leervermogen zijn van belang om het werk in professioneel opzicht (continue) te verbeteren, maar ze zijn tevens vanuit de optiek van een prestatielogica en een politieke logica van belang, om fouten snel te herstellen en doelen transparant te behalen. De samenwerkingsgerichtheid is vanuit professioneel en politiek oogpunt waardevol, omdat dan meer gemeenschappelijk aan problemen kan

worden gewerkt, maar ze is tevens van belang om te presteren, vooral ook om samen met andere instellingen, managers en professionals resultaat te behalen. Daar komt bij dat het versterken van de 'eigen' missie haaks kan staan op samenwerking, of dat leren van incidenten lastig te verenigen is met een wendbare organisatie, waarbij je soepel aan politieke of publieke verwachtingen wilt voldoen. Kortom, 'there is no one best way of organizing'.

In deze notitie kijken we naar hoe deze aspecten van het werkklimaat zich manifesteren bij het Rijk, dat wil zeggen de ministeries, inclusief uitvoeringsorganisaties die daarvan een onderdeel zijn (diensten, agentschappen). Daarbij zal ook onderscheid worden gemaakt naar type organisatie, niet alleen beleid vs. uitvoering, maar tevens typen uitvoering. Daarbij worden ook de verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties van het Rijk, de ZBO's, in beeld gebracht. Waar dat nuttig is, wordt naar andere sectoren in het openbaar bestuur gekeken (gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies, waterschappen en rechterlijke macht). De gegevens in deze notitie zijn gebaseerd op het Werkonderzoek 2022¹².

3.2 Resultaten

Op basis van de analyses blijkt dat medewerkers in het openbaar bestuur de wendbaarheid, het leervermogen, samenwerkingsgerichtheid en missiegedrevenheid als intergerelateerd zien terwijl zij maatschappelijke betrokkenheid wel echt als een los aspect zien. Dit valt ook wel te verklaren aangezien de eerste vier werkklimaataspecten vooral gericht zijn op de beleving van het werkklimaat binnen en tussen overheidsorganisaties, terwijl maatschappelijke betrokkenheid vooral is gericht op de beleving van het werkklimaat ten opzichte van de burgers. Dat laatste is vandaag de dag, na de Toeslagenaffaire, extra belangrijk geworden. Toch zal in de volgende sub paragrafen worden uitgewerkt hoe de vijf losse werkklimaat aspecten die ontleend zijn aan de verkiezingen van de overheidsorganisatie zich manifesteren binnen het Rijk en binnen ZBO's, alsook binnen de verschillende domeinen in deze twee sub sectoren¹³.

3.2.1 Aspecten werkklimaat Rijk vis-à-vis ZBO's

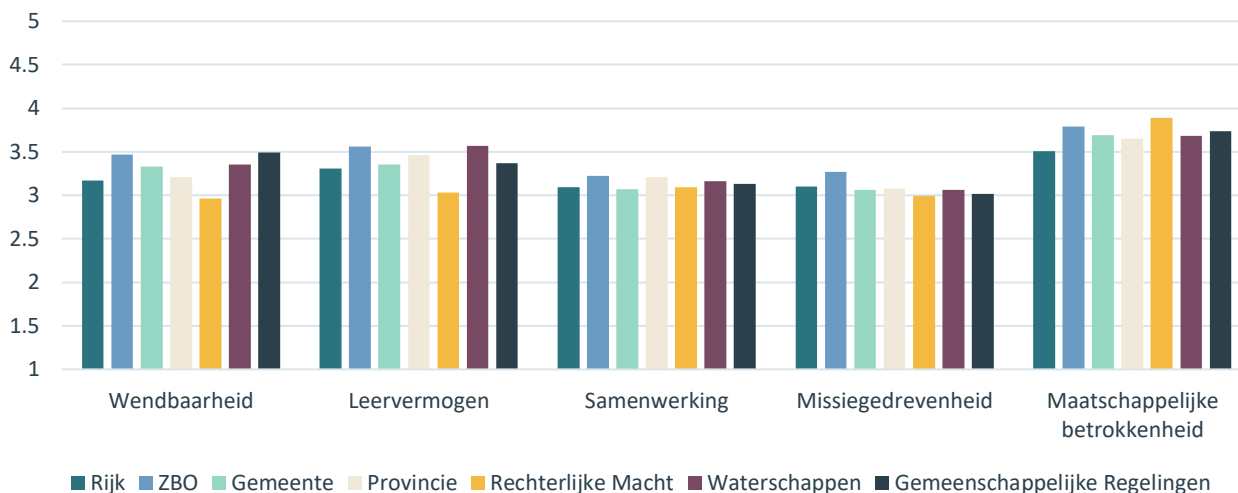
In Figuur 3.1 worden de aspecten van het werkklimaat afgezet tegen de sub sectoren in het openbaar bestuur. Wat voornamelijk opvalt in Figuur 3.1 is de hogere score van ZBO's op vrijwel alle aspecten van het werkklimaat ten opzichte van andere sub sectoren binnen het openbaar bestuur. ZBO's hoeven alleen ten aanzien van de ervaren maatschappelijke betrokkenheid de rechterlijke macht voor zich te dulden. Zo oordelen de medewerkers binnen ZBO's significant positiever over zowel de interne werkklimaat aspecten (wendbaarheid oriëntatie, leervermogen, samenwerking en missiegedrevenheid) als ook over het externe werkklimaat aspect maatschappelijke betrokkenheid dan hun collega's bij het Rijk.

¹² Binnen enkele aspecten wordt ook gevraagd naar de rol van de leidinggevendenden. Om te voorkomen dat in de oordelen van de werkklimaat aspecten de slager zijn eigen vlees keurt, worden de analyses enkel getoond zonder de leidinggevendenden. Uit vooranalyses blijkt inderdaad ook dat leidinggevendenden een stuk positiever zijn over de werkklimaat aspecten dan medewerkers.

¹³ Hoewel de vier dimensies (wendbaarheid, leervermogen, samenwerking en missiegedrevenheid) statistisch gezien intergerelateerd zijn, kan op basis van face validity wel worden gesteld dat de dimensies andere aspecten van het werkklimaat bekijken. Dat deze statistisch gezien vervolgens intergerelateerd zijn toont temeer aan dat de dimensies tezamen onderdeel zijn van één werkklimaat.

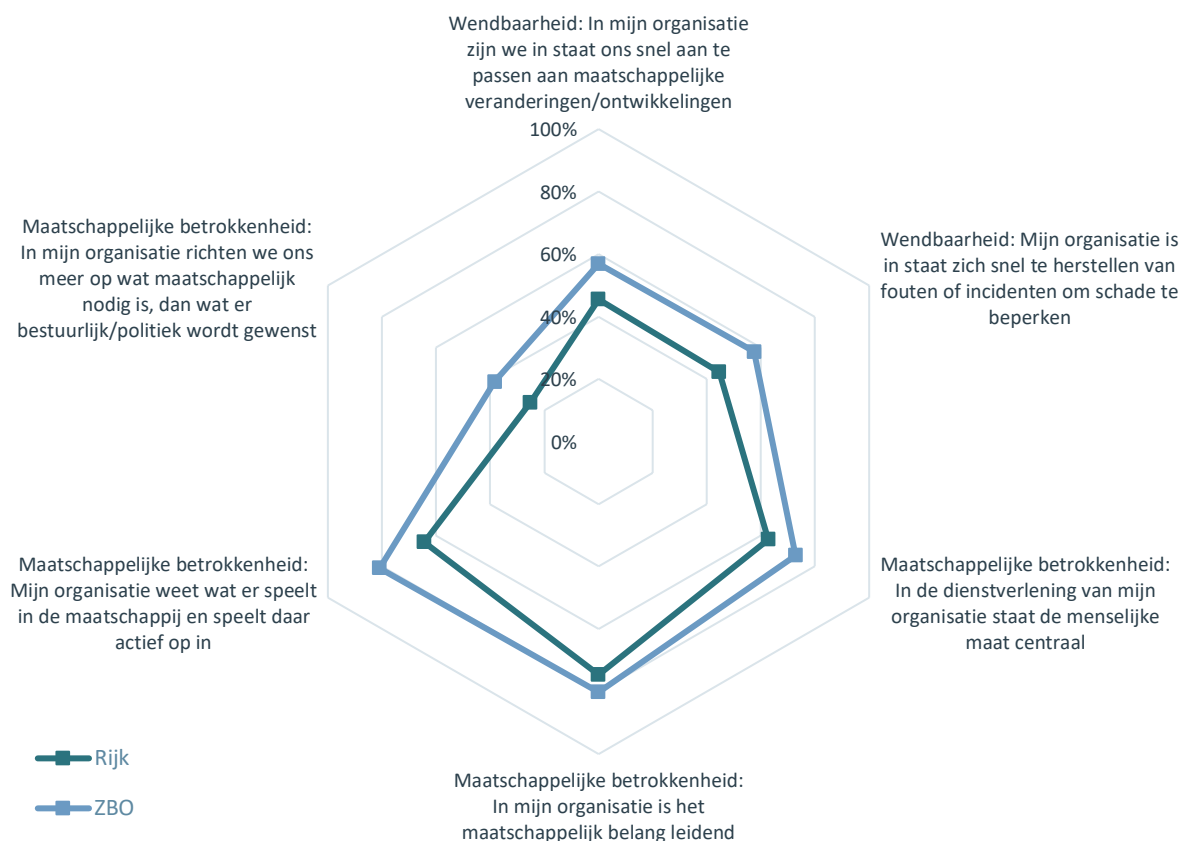
Daarbij springen vooral de wendbaarheid en de maatschappelijke betrokkenheid eruit waarop de gemiddelde oordelen respectievelijk 6% en 5,6% hoger liggen onder medewerkers van ZBO's dan onder medewerkers van het Rijk. Figuur 3.2 toont meer specifiek voor de twee klimaataspecten waardoor deze verschillen kunnen worden verklaard.

FIGUUR 3.1: STELLINGEN OVER WERKKLIMAAT BINNEN OPENBAAR BESTUUR (GEMIDDELDE SCHAALSCORES)



Uit Figuur 3.2 blijkt dat medewerkers in ZBO's veel positiever oordelen over alle stellingen ten aanzien van de twee werkklimaataspecten dan medewerkers in het Rijk. Medewerkers binnen het Rijk en ZBO's zijn het meeste te spreken over de mate waarin het maatschappelijk belang leidend is in hun organisatie; respectievelijk 74,2% en 80,2% zien dit terug in hun organisatie. Het verschil in positieve oordelen tussen de twee sub sectoren op deze stelling is ook het kleinst (5,6%). Tegelijkertijd zijn medewerkers binnen het Rijk en ZBO's juist het minste te spreken over het idee dat er meer wordt gericht op wat er maatschappelijk nodig is, dan wat er bestuurlijk/politiek wordt gewenst. Slechts 25,1% en 38,3% van de medewerkers binnen respectievelijk het Rijk en binnen de ZBO's zijn het hiermee (helemaal) eens. Hoewel het verschil in oordelen tussen het Rijk en ZBO's ten aanzien van deze stelling al een stuk groter is (13,2%), is het verschil nog groter als er wordt gekeken naar de mate waarin medewerkers vinden dat hun organisaties weten wat er speelt in de maatschappij en daar ook actief op inspelen. Van de medewerkers binnen ZBO's is 80,9% het hiermee (helemaal) eens, maar binnen het Rijk is slechts 64,4% het hiermee (helemaal) eens. Het verschil in positieve oordelen tussen de sub sectoren is met andere woorden bij deze stelling maar liefst 15,5%.

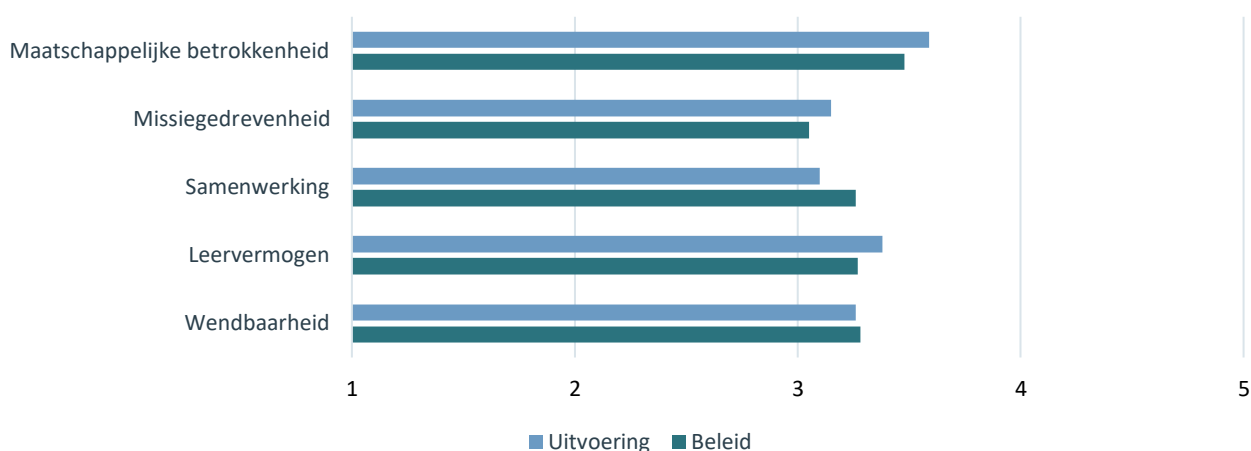
FIGUUR 3.2: VERSCHILLEN IN ASPECTEN BINNEN WENDBAARHEID EN MAATSCHAPPELIJKE BETROKKENHEID TUSSEN ZBO'S EN HET RIJK (% [HELEMAAL] EENS)



3.2.2. Aspecten werkklimaat beleid vis-à-vis uitvoering en binnen uitvoering

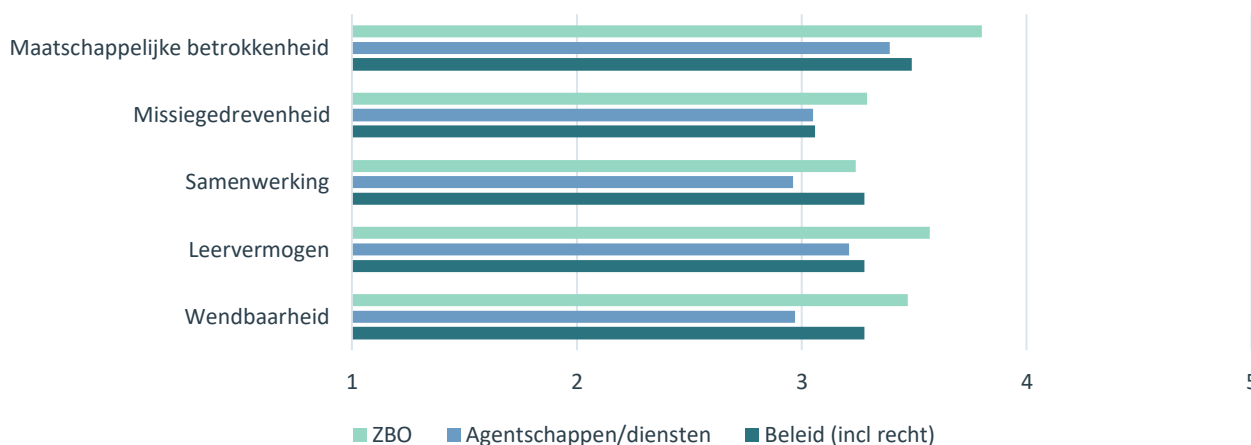
De indeling in Rijk en ZBO's legt reeds interessante verschillen bloot in de ervaren aspecten van het werkklimaat. Vanuit het oogpunt van de staat van de uitvoering is het echter interessant om nog dieper te kijken naar de oordelen van medewerkers in voornamelijk de werkdomeinen uitvoering en beleid *binnen* het Rijk en ZBO's. Figuur 3.3 geeft deze verschillen weer.

FIGUUR 3.3: STELLINGEN OVER WERKKLIAMAAT BELEID VIS-À-VIS UITVOERING (GEMIDDELDE SCHAALSCORES)



Uit Figuur 3.3 blijkt dat het leervermogen, de missiegedrevenheid en de maatschappelijke betrokkenheid significant hoger worden beoordeeld door medewerkers in de uitvoering dan in beleid georiënteerde organisaties. Tegelijkertijd wordt de ervaren samenwerkingsgerichtheid juist significant hoger beoordeeld door medewerkers in beleid georiënteerde organisaties dan in de uitvoering. De verschillen zijn echter klein (verschillen kleiner dan 3,5%). Er tekent zich wel een ander beeld af als de uitvoering verder wordt uitgesplitst naar agentschappen/diensten en ZBO's. Deze verdere uitsplitsing wordt weergegeven in Figuur 3.4.

FIGUUR 3.4: STELLINGEN OVER WERKKLIAMAAT BELEID VIS-À-VIS ZBO'S VIS-À-VIS AGENTSCHAPPEN/DIENSTEN (GEMIDDELDE SCHAALSCORES)



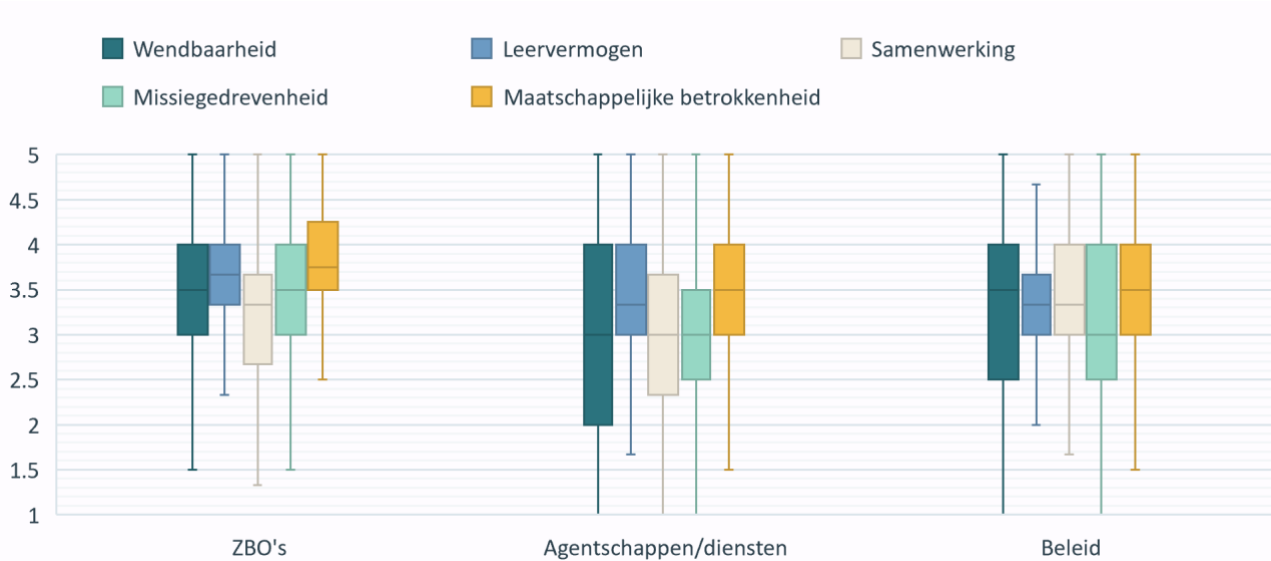
Op basis van de resultaten van Figuur 3.4 zijn er twee resultaten die opvallen. Ten eerste blijken ZBO's (binnen de uitvoering) significant hoger te scoren op vrijwel alle werkklimaataspecten ten opzichte van beleid georiënteerde organisaties. Kijkend naar ZBO's ten opzichte van beleid, springt wederom maatschappelijke betrokkenheid eruit (ZBO's scoren 6,2% hoger dan beleid) maar ook leervermogen (ZBO's scoren 5,8% hoger dan beleid) en in mindere mate wendbaarheid (ZBO's scoren 3,8% hoger dan beleid). Dat medewerkers binnen ZBO's als uitvoerende organisaties meer maatschappelijke betrokkenheid, leervermogen en wendbaarheid ervaren dan medewerkers in beleid georiënteerde organisaties is logisch te verklaren vanuit het idee dat ZBO's directere diensten verlenen aan, en interacties hebben met burgers/afnemers/klanten/cliënten.

Ten tweede valt in Figuur 3.4 op dat er niet alleen verschillen tussen beleid en uitvoering zichtbaar zijn, maar dat juist de verschillen *binnen* de uitvoering groot zijn. Zo beoordelen medewerkers binnen ZBO's vrijwel alle aspecten van het werkklimaat beduidend hoger dan de medewerkers binnen agentschappen/diensten. Daarbij zijn de grootste verschillen wederom terug te vinden op het gebied van maatschappelijke betrokkenheid (ZBO's scoren 8,2% hoger dan diensten/agentschappen), leervermogen (ZBO's scoren 7,2% hoger dan diensten/agentschappen) en wendbaarheid (ZBO's scoren 10% hoger dan diensten/agentschappen). Deze grote verschillen kunnen mogelijk worden verklaard door de intensere politieke druk die de agentschappen/diensten ervaren dan de ZBO's. ZBO's staan immers statutair verder af van politieke inmenging terwijl agentschappen/diensten de laatste jaren juist met meer politieke druk te maken hebben gekregen. Hierdoor is er mogelijk een grotere nadruk komen te liggen op de politieke logica wat heeft gezorgd voor een disbalans in relatie tot de professionele logica. Zo zijn er bijvoorbeeld bij de Belastingdienst naast de technische inning van belastingen (middels de professionele logica) op een gegeven moment toeslagen bijgekomen wat een andere professionele logica impliceert, en voor een toename van de politieke logica heeft gezorgd. Ook bij bijvoorbeeld DJI bestaat de *trade-off* tussen maatschappelijke re-integratie van gedetineerden en de toenemende maatschappelijke roep om repressie en opsluiting, wat vanuit de politieke logica extra druk zet op professioneel werken en presteren. Een ander voorbeeld is Rijkswaterstaat wat van oudsher een hoog professionele organisatie is maar waar ook meer politieke druk is ontstaan om (grote) projecten van maatschappelijk draagvlak te voorzien, overigens ook met een steeds precairder wordende prestatiedruk, vooral bij grote aanbestedingen. Deze toename in druk van de politieke logica bij de diensten leidt tot botsingen en het verkleinen van de professionele logica, wat zorgt voor meer ambiguïteit en moeilijkheden in het sturen op alle werkklimaataspecten tegelijkertijd. ZBO's hebben echter minder te maken met een toename in de druk vanuit de politieke logica waardoor deze organisaties gemakkelijker hebben kunnen balanceren tussen de verschillende logica's en daarmee tussen de ontwikkeling van de verschillende aspecten van het werkklimaat.

Ondanks de mogelijke verklaringen voor de verschillen in de werkklimaataspecten *tussen* beleid, ZBO's en agentschappen/diensten moet ook worden opgemerkt dat er *binnen* de drie domeinen grote verschillen zichtbaar zijn. Zo beoordelen bijvoorbeeld lang niet alle medewerkers binnen ZBO's de klimaataspecten hoger in hun organisaties dan medewerkers binnen diensten. Figuur 3.5 geeft de spreiding in de oordelen tussen de drie domeinen verder weer.

Zoals de box plots in Figuur 3.5 laten zien is de spreiding in oordelen over de werkklimaataspecten in alle drie de domeinen vrij groot. Daarbij valt wel op dat bij ZBO's vrijwel nooit de laagste score (1) wordt gegeven voor een werkklimaataspect terwijl dit bij agentschappen/diensten en beleid georiënteerde organisaties wel vaker voorkomt. Vooral over de wendbaarheid en missiegedrevenheid zijn medewerkers in agentschappen/diensten en beleid georiënteerde organisaties relatief negatief. Zo geeft 40,9% van de medewerkers binnen agentschappen/diensten en 26,2% van de medewerkers binnen beleid georiënteerde organisaties aan hun organisatie (helemaal) niet wendbaar te vinden tegenover 19,6% van de medewerkers binnen ZBO's. Daarnaast geeft 33,3% van de medewerkers binnen agentschappen/diensten en 28,6% van de medewerkers binnen beleid georiënteerde organisaties aan hun organisatie (helemaal) niet missie gedreven te vinden. Daarbij moet worden opgemerkt dat ook 24,8% van de medewerkers binnen ZBO's aangeeft hun organisatie (helemaal) niet missie gedreven te vinden.

FIGUUR 3.5: SPREIDING OORDELEN WERKKLIAMAATASPECTEN TUSSEN DOMEINEN (GEMIDDELDE SCHAALSCORES)



Tegelijkertijd zijn er echter wel degelijk ook medewerkers bij agentschappen/diensten en beleid georiënteerde organisaties die (zeer) positieve oordelen geven over de klimaataspecten in hun organisatie. De hoeveelheden medewerkers die dit doen liggen echter een stuk lager dan bij ZBO's. Vooral de drie eerdergenoemde werkklimaataspecten (maatschappelijke betrokkenheid, leervermogen en wendbaarheid) waar de drie domeinen in verschillen vallen daar wederom op. Zo geeft 46,9% van de medewerkers in ZBO's een (zeer) positief oordeel over de maatschappelijke betrokkenheid van hun organisatie tegenover slechts 26,9% van de medewerkers in agentschappen/diensten en 29,3% van de medewerkers in beleid georiënteerde organisaties. Ook over het leervermogen is 41,5% van de medewerkers in ZBO's (zeer) positief tegenover slechts 23,2% van de medewerkers binnen agentschappen/diensten en ook 23,2% van de medewerkers in beleid georiënteerde organisaties. Tot slot is 46% van de medewerkers binnen ZBO's (zeer) positief over de wendbaarheid van de organisatie ten opzichte van slechts 26,6% van de medewerkers binnen agentschappen/diensten en 36% van de medewerkers binnen beleid georiënteerde organisaties.

Al met al kan worden gesteld dat de medewerkers binnen ZBO's relatief vaker (zeer) positief zijn en relatief minder vaak (zeer) negatief zijn over de werkklimaataspecten dan hun collega's in agentschappen/diensten en binnen beleid georiënteerde organisaties. Daar tegenover staan de medewerkers binnen agentschappen/diensten die juist relatief het minst vaak (zeer) positief zijn en relatief het vaakst (zeer) negatief zijn over de werkklimaataspecten. De relatief negatievere houding van deze medewerkers tegenover de verschillende werkklimaataspecten is dan ook wel terug te zien als wordt gekeken naar de oordelen over alle aspecten tegelijkertijd. Zo is 7,8% van de medewerkers in agentschappen/diensten negatief over alle aspecten tegelijkertijd, 11,7% over 4 van de 5 aspecten en 12,8% over 3 van de 5 aspecten. Daar tegenover staat dat van de medewerkers in beleid georiënteerde organisaties 4,7% negatief is over alle aspecten tegelijkertijd, 5,9% over 4 van de 5 aspecten en 11% over 3 van de 5 aspecten. Medewerkers van ZBO's zijn wederom het minst negatief. Van deze medewerkers is slechts 1,6% negatief over alle klimaataspecten, 4,8% over 4 van de 5 aspecten en 9% over 3 van de 5 aspecten.

3.2.3. Aspecten werkklimaat in relatie tot werkbeleving

Uit de voorgaande analyses komt naar voren dat de oordelen ten aanzien van aspecten van het werkklimaat bij het Rijk, ZBO's en agentschappen/diensten vaak significant blijken te verschillen tussen uitvoerende medewerkers en beleidsmedewerkers, maar ook *binnen* de uitvoering zelf zijn verschillen zichtbaar. De vraag is echter of deze verschillen in oordelen vervolgens ook consequenties hebben voor de werkbeleving en werkprestaties van medewerkers. Hier wordt eerst stilgestaan bij de consequenties van het werkklimaat voor de werkbeleving van de medewerkers, gevolgd door de consequenties voor de prestaties in paragraaf 3.2.4. Voor de analyses van deze consequenties baseren we ons op regressieanalyses¹⁴.

TABEL 3.1: WERKBELEVING (BÈTA COËFFICIËNTEN)¹⁵

	Bevlogenheid	Burnout	Organisatieverbondenheid	Baantevredenheid
Wendbaarheid	,020	,027	,041**	-,002
Leervermogen	,094***	-,057	,138***	,098***
Samenwerking	,080***	-,058***	,169***	,086**
Missiegedrevenheid	,012	-,039	,035*	,015
Maatschappelijke betrokkenheid	,107***	-,069*	,142***	,070**
Domein bedrijfsvoering	-,065	-,090	-,011	-,081
Domein toezicht	-,007	-,214*	-,069	,035
Domein uitvoering	-,012	-,085*	,018	,001
Hoeveelheid respondenten	2.708	2.708	2.708	2.708
Adjusted R²	.193***	.072***	.391***	.133***

* Klein significant resultaat ($p \leq .05$), ** middelmatig significant resultaat ($p \leq .01$), *** groot significant resultaat ($p \leq .001$)

Kijkend naar Tabel 3.1 is te zien dat zowel de samenwerkingsgerichtheid als de maatschappelijke betrokkenheid de meest positieve bijdragen leveren aan de werkbeleving van medewerkers. Immers, beide werkklimaataspecten verlagen burn-out verschijnselen én verhogen de bevlogenheid, organisatieverbondenheid en baantevredenheid. De mate van wendbaarheid en missiegedrevenheid hebben daarentegen de minst zinvolle bijdrage aan de werkbeleving van medewerkers aangezien ze enkel de organisatieverbondenheid positief beïnvloeden. Een verklaring voor deze verschillende relaties ligt mogelijk voornamelijk in het feit dat medewerkers in het openbaar bestuur vooral gedreven worden door een bijdrage aan de maatschappij en hun professie en minder door bedrijfseconomische aspecten zoals doelmatigheid en efficiëntie. Dat wordt ook wel hun 'public service motivation' genoemd (Leisink & Steijn, 2009).

¹⁴ Indien een zogenoemde bèta coëfficiënt negatief is, heeft het betreffende werkklimaataspect een negatieve relatie met het bijbehorende werkbelevingsaspect en vice versa. Daarnaast betekent een significante bèta coëfficiënt dat de gevonden relatie er ook daadwerkelijk toe doet en niet mogelijk op toeval berust. Verder geeft de adjusted R² aan in hoeverre de werkklimaataspecten in combinatie met de aanvullende meegenomen factoren daadwerkelijk bijdragen aan het verklaren van de werkbelevingsaspecten. Hoe hoger de adjusted R² bij een werkbelevingsaspect is, hoe beter de werkklimaataspecten en de aanvullende factoren bijdragen aan de totstandkoming van het werkbelevingsaspect.

¹⁵ Zie in de bijlage Tabel 3.3 3.3 voor de volledige regressietabel inclusief alle aanvullende factoren die zijn meegenomen in de analyse.

Vooral die maatschappelijke betrokkenheid (d.w.z. voornamelijk de professionele logica) vertegenwoordigt met andere woorden de waarden die medewerkers in het openbaar aanspreekt terwijl de wendbaarheid (bijvoorbeeld snel herstellen van fouten) en missiegedrevenheid (bijvoorbeeld steeds streven naar het behalen van doelen) meer de bedrijfseconomische aspecten vertegenwoordigen (d.w.z. voornamelijk de prestatielogica). En die bedrijfseconomische aspecten zijn nou niet bepaald de redenen waardoor medewerkers in het openbaar bestuur tevreden of bevlogen raken door hun werk.

Naast de verschillende effecten van de werkklimaataspecten, valt op dat de werkklimaataspecten tezamen vooral sterk bijdragen aan de totstandkoming van de ervaren organisatieverbondenheid onder medewerkers in het openbaar bestuur maar minder sterk aan de totstandkoming van de overige werkbelevingsaspecten. Een mogelijke reden hiervoor is dat de werkklimaataspecten echt onderdeel zijn van de organisatie en daardoor helpen bij organisatieverbondenheid maar daarmee minder betrekking hebben op de directe baan en taken van ambtenaren waar juist de bevlogenheid, burn-out en baantevredenheid op zijn gericht.

Tot slot valt nog op dat medewerkers in de uitvoering significant minder vaak burn-out verschijnselen ervaren dan medewerkers in het beleidsdomein¹⁶. Tegelijkertijd zijn bij de andere werkbelevingsaspecten geen verschillen zichtbaar tussen de verschillende domeinen. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat medewerkers in de uitvoering directere mogelijkheden hebben om iets bij te dragen aan de maatschappij dan hun collega's in het beleidsdomein (wat inderdaad is terug te zien in de cijfers rondom maatschappelijke betrokkenheid). Hierdoor wordt de 'public service motivation' van uitvoerende medewerkers in het openbaar bestuur wel vervuld maar die van medewerkers in het beleidsdomein minder. Dit wordt ook wel het maatschappelijk impactpotentieel genoemd en het is reeds eerder bevestigd in onderzoek dat ambtenaren in het beleidsdomein binnen het openbaar bestuur hier een relatief gebrek aan hebben en daardoor meer kans hebben op een burn-out dan hun uitvoerende collega's (Van Loon, Vandenabeele & Leisink, 2015).

3.2.4. Aspecten werkklimaat in relatie tot teamprestaties

Zoals eerder aangegeven komt publieke waarde creatie erop neer dat van het openbaar bestuur wordt verwacht dat ze én doelmatige/effektieve, én efficiënte én legitieme publieke diensten verleent. De werkprestaties van medewerkers in het openbaar bestuur worden dan ook vaak op basis van deze aspecten geanalyseerd. In het werkonderzoek zijn deze drie aspecten op teamniveau uitgevraagd waaruit blijkt dat medewerkers in ZBO's, het Rijk en agentschappen/diensten veel overlap ervaren in effectieve dienstverlening enerzijds en efficiënte dienstverlening anderzijds. In Tabel 3.2 zijn deze dan ook samengevoegd. Tabel 3.2 toont wederom op basis van regressieanalyses de relaties tussen de werkklimaat aspecten en de teamprestaties.

Het eerste opvallende resultaat in Tabel 3.2 is dat alleen samenwerking een sterke positieve relatie heeft met zowel effectiviteit/efficiëntie alsook met legitimiteit. Dit is wellicht ook niet zo gek aangezien de samenwerkingsgerichtheid misschien wel het enige werkklimaataspect is dat binnen alle drie de logica's in de publieke sector als even waardevol wordt geacht. Samenwerkingsgerichtheid is immers vanuit de professionele én politieke logica waardevol, omdat in beide logica's het gezamenlijk oplossen van problemen als waardevol wordt gezien.

¹⁶ Domein beleid is in de regressieanalyse opgenomen als referentiecategorie. Dat betekent dat de uitkomsten voor de domeinen bedrijfsvoering, toezicht en uitvoering in tabel 3.1 afgezet worden tegen het domein Beleid. Domein beleid is daarom geen onderdeel van de tabel.

Maar ook vanuit de prestatie logica wordt ervan uitgegaan dat er betere resultaten kunnen worden behaald als er wordt samengewerkt tussen instellingen. Ondanks die positieve bijdrage van samenwerkingsgerichtheid aan teamprestaties, moet worden opgemerkt dat medewerkers in beleid georiënteerde organisaties, agentschappen/diensten en ZBO's niet altijd tevreden zijn over de aspecten binnen de samenwerking. Zo is in sommige gevallen een kleine meerderheid van de medewerkers nog positief over de *externe* samenwerking maar kan de *interne* samenwerking vrijwel nooit op een positieve meerderheid rekenen. Van de medewerkers vindt nog 61,6% binnen ZBO's en 59,4% binnen beleid georiënteerde organisaties dat hun organisatie goed *extern* samenwerkt met andere organisaties. Echter voor wat betreft de agentschappen/diensten geeft slechts een minderheid van 45,9% aan de externe samenwerking positief te ervaren. Kijkend naar de *interne* samenwerking valt op dat nog maar 50,5% van de medewerkers in beleid georiënteerde organisaties positief is, gevolgd door nog maar 43,2% van de ZBO-medewerkers en 35,5% van de medewerkers in agentschappen/diensten. Helemaal teleurgesteld zijn de medewerkers in de *interne* samenwerking tussen de werkvloer en het management waarover slechts 28,9, 26,8% en 16,3% van respectievelijk de medewerkers binnen beleid georiënteerde organisaties, ZBO's en agentschappen/diensten tevreden zijn.

TABEL 3.2: TEAMPRESTATIES (BÈTA COËFFICIËNTEN)¹⁷

	Effectiviteit/efficiëntie	Legitimiteit	Totaal
Wendbaarheid	,074***	-,007	,048***
Leervermogen	-,028	,070**	,001
Samenwerking	,177***	,124***	,158***
Missiegedrevenheid	,118***	,000	,083***
Maatschappelijke betrokkenheid	,038	,130***	,069***
Domein bedrijfsvoering	-,030	-,059	-,021
Domein toezicht	-,157*	,004	-,095
Domein uitvoering	-,079*	-,029	-,054*
Hoeveelheid respondenten	2.587	2.644	2.546
Adjusted R²	.249***	.219***	.290***

* Klein significant resultaat ($p \leq .05$), ** middelmatig significant resultaat ($p \leq .01$), *** groot significant resultaat ($p \leq .001$)

Het tweede opvallende resultaat in Tabel 3.2 is dat alle werkklimaataspecten behalve samenwerking slechts met één van de teamprestaties een positieve relatie hebben maar juist geen relatie met de ander. Uit de tabel blijkt namelijk dat maatschappelijke betrokkenheid en leervermogen binnen het werkklimaat voor legitimiteit zorgen maar niet voor effectiviteit/efficiëntie, terwijl wendbaarheid en missiegedrevenheid juist voor effectiviteit en efficiëntie zorgen maar niet voor legitimiteit.

¹⁷ Zie in de bijlage Tabel 3.4 voor de volledige regressietabel inclusief alle aanvullende factoren die zijn meegenomen in de analyse.

In lijn met de uitleg hierboven en de eerdergenoemde logica's spelen verschillende werkklimaataspecten (afkomstig van verschillende logica's) dus in op het bereiken van verschillende aspecten van (team)prestaties binnen de publieke waarde creatie. Zo zijn wendbaarheid en missiegedrevenheid voornamelijk gericht op de bedrijfseconomische kant (de prestatielogica) van effectiviteit/efficiëntie terwijl maatschappelijke betrokkenheid en leervermogen meer zijn gericht op die professionele kant (de professionele logica) en de intrinsieke drijfveren van ambtenaren om een bijdrage te leveren aan de maatschappij. Dit versterkt het idee dat naar een balans moet worden gezocht in het inzetten van de vormen van logica en de daarmee samenhangende werkklimaataspecten zodat de verschillende prestatieaspecten kunnen worden bereikt, met besef en behoud van hun strijdigheid (Noordegraaf, 2015).

Tot slot valt nog op dat uitvoerende medewerkers significant minder effectiviteit en efficiëntie ervaren dan beleidsmedewerkers. Ten aanzien van legitimiteit zijn er geen verschillen tussen de domeinen zichtbaar.

3.3 Conclusies en lessen voor beleid

3.3.1. Conclusies

Samenvattend kan worden gesteld dat er ten aanzien van de oordelen over het werkklimaat op het oog weinig verschillen zichtbaar zijn *tussen* medewerkers in het uitvoeringsdomein en medewerkers in het beleidsdomein. Echter, wanneer dieper wordt gekeken naar de oordelen van medewerkers *binnen* het uitvoeringsdomein tussen de verschillende typen uitvoeringinstanties onderling alsook ten opzichte van medewerkers in beleid georiënteerde organisaties zijn er wel degelijk diverse verschillen zichtbaar. Hieruit kunnen een tweetal deelconclusies worden getrokken.

De eerste deelconclusie is dat specifiek de medewerkers binnen ZBO's (uitvoering) significant positiever oordelen over vrijwel alle werkklimaataspecten dan medewerkers in beleid georiënteerde organisaties. Daarbij zijn vooral maatschappelijke betrokkenheid, leervermogen en wendbaarheid de werkklimaataspecten waarover medewerkers binnen ZBO's ruimschoots positiever zijn dan de medewerkers in beleid georiënteerde organisaties. Dit komt mogelijk doordat medewerkers binnen ZBO's directere diensten verlenen aan, en interacties hebben met burgers/afnemers/klanten/cliënten dan medewerkers in beleid georiënteerde organisaties. Hierdoor hebben ze onder andere mogelijk eerder het gevoel een bijdrage te leveren aan de samenleving (maatschappelijke betrokkenheid), sneller te leren van (leervermogen), en in te kunnen spelen op veranderingen onder (wendbaarheid) deze burgers/afnemers/klanten/cliënten.

De tweede deelconclusie is dat medewerkers binnen ZBO's ook significant positiever zijn ten aanzien van vrijwel alle klimaataspecten dan hun uitvoerende collega's binnen de diensten/agentschappen. Zo is 1/3^{de} van de medewerkers binnen uitvoerende diensten/agentschappen over minimaal 3 van de 5 werkklimaataspecten (zeer) negatief ten opzichte van nog geen 1/6^{de} van de medewerkers binnen ZBO's. Dit komt mogelijk doordat ZBO's gemakkelijker aan de verschillende verwachtingen die aan hen worden gesteld kunnen voldoen dan diensten/agentschappen. Zo wordt van publieke organisaties verwacht dat ze én doelmatige/effectieve, én efficiënte én legitieme publieke diensten verlenen. Hierdoor moeten zij continu balanceren tussen drie achterliggende logica's/visies (oftewel wereldbeelden) op goed openbaar bestuur:

(1) Een *professionele logica* gericht op kennis, leren, autonomie en kwaliteit van dienstverlening, (2) een *prestatielogica* gericht op doelen, resultaten en kosteneffectiviteit, en (3) een *politieke logica* gericht op belangen, verantwoording en legitimiteit. Iedere publieke organisatie probeert deze logica's te internaliseren en uit te dragen via de creatie van een werkklimaat. Zo worden de prestatielogica en in mindere mate de professionele en politieke logica uitgedragen door in te zetten op wendbaarheid en missiegedrevenheid terwijl voornamelijk de professionele logica en in mindere mate de prestatielogica en politieke logica worden uitgedragen middels maatschappelijke betrokkenheid en leervermogen. Doordat de politieke logica de laatste jaren een intensere druk is gaan uitoefenen in diensten/agentschappen, leidt dit tot botsingen met de professionele en/of de prestatie logica, wat zorgt voor meer ambiguïteit en moeilijkheden in het sturen op de diverse werkklimaataspecten. ZBO's staan tegelijkertijd statutair verder af van de politiek waardoor zij de afgelopen jaren een sterke professionaliseringsslag hebben gemaakt en gemakkelijker een balans hebben kunnen zoeken tussen de representatie van de verschillende logica's in de werkklimaataspecten. En hoewel dus kan worden geconcludeerd dat ZBO's beter de balans weten te houden tussen de representatie van de verschillende logica's in de werkklimaataspecten, blijkt dat deze balans om verschillende redenen belangrijk is voor medewerkers in alle domeinen. Deze redenen worden hieronder verder uitgewerkt waarna deze zullen leiden tot belangrijke lessen voor beleid.

3.3.2. Lessen voor beleid

De balans tussen werkklimaataspecten uit de professionele-, prestatie- en politieke logica is van belang op twee niveaus:

1. Meer tevreden, bevlogen en verbonden medewerkers

Op basis van dit onderzoek is gebleken dat vooral de werkklimaataspecten samenwerkingsgerichtheid en maatschappelijke betrokkenheid bijdragen aan meer bevlogenheid, organisatieverbondenheid en baantevredenheid. Daarnaast verlagen deze werkklimaataspecten burn-out verschijnselen. Ook is uit dit onderzoek gebleken, dat de werkbeleving van medewerkers in de publieke sector veel minder wordt beïnvloed door de werkklimaataspecten wendbaarheid en missiegedrevenheid. Dit komt mogelijk doordat deze werkklimaataspecten vooral in lijn zijn met een prestatielogica terwijl medewerkers in het openbaar bestuur naar verwachting juist vooral gedreven worden door een bijdrage aan de maatschappij en hun professie en daarmee meer in lijn met de professionele logica. Als publieke organisaties met andere woorden de balans te veel laten uitslaan naar klimaataspecten in lijn met bijvoorbeeld de prestatielogica, dan zal dit de werkbeleving van ambtenaren dus niet ten goede komen en misschien zelfs verslechteren.

2. Betere prestaties in termen van legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie

Niet alleen voor de werkbeleving van medewerkers maar ook voor de werkprestaties is het van belang dat publieke organisaties een balans zoeken tussen de inzet op de werkklimaataspecten en het voorkomen dat één van de logica's daarin dominant wordt. Op basis van dit onderzoek wordt namelijk zichtbaar dat weliswaar samenwerking behulpzaam is voor effectiviteit/efficiëntie én legitimiteit, maar dat maatschappelijke betrokkenheid en leervermogen enkel zorgen voor legitimiteit en niet voor effectiviteit/efficiëntie, terwijl wendbaarheid en missiegedrevenheid juist voor effectiviteit en efficiëntie zorgen maar niet voor legitimiteit. Dit is in lijn met de verwachting dat de prestatielogica dominant is in de wendbaarheid en missiegedrevenheid en daardoor logischerwijs leidt tot de bedrijfsmatige doelen van effectiviteit en efficiëntie terwijl de professionele logica dominant is in de maatschappelijke betrokkenheid en het leervermogen en daardoor logischerwijs leidt tot legitimiteit.

Door één logica dominant te maken zal met andere woorden een disbalans ontstaan in de ervaren werkklimaataspecten en daarmee dus ook de werkbeleving van ambtenaren en de nagestreefde prestaties. Daarom is het noodzakelijk evenveel aandacht te besteden aan de verschillende logica's en de daarmee samenhangende klimaataspecten, met besef en behoud van hun strijdigheid.

Referenties

Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, Professionalism and Politics*. Basingstoke: Palgrave.

Leisink, P., & Steijn, B. (2009). Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 35–52.

Van Loon, N. M., Vandenabeele, W., & Leisink, P. (2015). On the bright and dark side of public service motivation: the relationship between PSM and employee wellbeing. *Public Money & Management*, 35(5), 349–356.

Bijlage bij hoofdstuk 3

TABEL 3.3: UITKOMSTEN REGRESSIEANALYSES WERKBELEVING

	Bevlogenheid	Burnout	Organisatie verbondenheid	Baantevredenheid
Wendbaarheid	,020	,027	,041**	-,002
Leervermogen	,094***	-,057	,138***	,098***
Samenwerking	,080***	-,058***	,169***	,086**
Missiegedrevenheid	,012	-,039	,035*	,015
Maatschappelijke betrokkenheid	,107***	-,069*	,142***	,070**
Transformationeel leiderschap	,173***	-,005	,226***	,188***
Team leiderschap	,020	-,082*	,033	,060
Ethisch leiderschap	,028	-,023	,039	-,006
Domein bedrijfsvoering	-,065	-,090	-,011	-,081
Domein toezicht	-,007	-,214*	-,069	,035
Domein uitvoering	-,012	-,085*	,018	,001
Geslacht (0=man, 1=vrouw)	,003	,155***	-,009	-,023
Leeftijd2	,127***	-,079	,112**	,035
Leeftijd3	,192***	-,116*	,195***	,129**
Leeftijd4	,211***	-,193***	,138***	,101*
Niet-Westers	-,037	,238***	-,041	-,184***
Westers	-,014	,062	,014	-,028
Lage opleiding	,014	,082	,071	-,024
Middel opleiding	-,031	-,068	,005	-,040
N	2.708	2.708	2.708	2.708
Adjusted R ²	.193	.072	.391	.133

TABEL 3.4: UITKOMSTEN REGRESSIEANALYSES PRESTATIES¹⁸

	I	II	III	IV	V	VI	Effectiviteit/efficiëntie	Legitimiteit	Totaal
Wendbaarheid	,079***	,065***	,095***	,063*	,006	-,016	,074***	-,007	,048***
Leervermogen	,005	,003	-,060	-,066	,076**	,063*	-,028	,070**	,001
Samenwerking	,127***	,148***	,220***	,202***	,132***	,116***	,177***	,124***	,158***
Missiegedrevenheid	,107***	,075***	,159***	,129***	,012	-,007	,118***	,000	,083***
Maatschappelijke betrokkenheid	,052*	,072**	-,002	,029	,115***	,143***	,038	,130***	,069***
Transformationeel leiderschap	,110**	,106**	,242***	,156**	,100**	,078*	,158***	,088**	,132***
Team leiderschap	,065*	,078**	,006	,059	,049	,003	,050	,026	,038
Ethisch leiderschap	-,001	-,004	,000	,043	,080***	,082***	,007	,081***	,032*
Domein bedrijfsvoering	-,028	-,062	-,001	-,069	-,082	-,049	-,030	-,059	-,021
Domein toezicht	-,130	-,170*	-,213*	-,120	,000	,008	-,157*	,004	-,095
Domein uitvoering	-,031	-,042	-,115**	-,152***	-,021	-,043	-,079*	-,029	-,054*
Geslacht (0=man, 1=vrouw)	-,021	,002	,068	,057	-,083***	-,080**	,027	-,080***	-,008
Leeftijd2	-,036	-,058	,187***	,199***	,048	-,066	,080*	-,009	,054
Leeftijd3	-,030	-,024	,325***	,278***	,007	,023	,136***	-,007	,088**
Leeftijd4	-,043	-,068	,304***	,240***	-,040	-,142***	,106**	-,089**	,042
Niet-Westers	-,047	-,015	,113	,028	-,126**	-,258***	,008	-,196***	-,063
Westers	,055	-,004	,122*	,036	-,024	-,041	,047	-,035	,011
Lage opleiding	-,026	-,062	,131	-,041	-,242***	-,221***	,004	-,235***	-,085
Middel opleiding	,035	,002	-,039	-,116**	-,118***	-,104**	-,032	-,116***	-,064*
N	2.674	2.683	2.678	2.611	2.668	2.672	2.587	2.644	2.546
Adjusted R2	.166***	.186***	.177***	.141***	.203***	.142***	.249***	.219***	.290***

¹⁸ De tabel toont de uitkomsten per stelling alsook voor effectiviteit/efficiëntie tezamen, legitimiteit tezamen en alles bij elkaar. 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).



Sociale veiligheid als voorwaarde voor een overheid die werkt

Prof. dr. Sandra Groeneveld (verbonden aan Universiteit Leiden)

4.1 Introductie

In een tijd waarin de ene crisis op de andere lijkt te volgen en er sprake is van toenemende polarisatie in de samenleving ligt de overheid meer dan ooit onder een vergrootglas. De verwachtingen zijn hooggespannen, het vertrouwen daalt en de capaciteit om slagvaardig problemen op te lossen staat onder druk. Uitvoeringsorganisaties (hierna: de Uitvoering) nemen hierin een centrale plaats in, namelijk als de plek waar overheid en samenleving, ambtenaar en burger elkaar ontmoeten. De Uitvoering omvat immers al die instanties met wie burgers contact hebben in hun uiteenlopende rollen, als ouder of kind, als mantelzorger of recreant, als ondernemer of werknemer.

In een samenleving waarin de spanningen toenemen, wordt de kans op ongewenst gedrag groter. Ambtenaren kunnen te maken krijgen met burgers die om uiteenlopende redenen de grenzen van het betamelijke overschrijden in hun contact met de overheid. Daarnaast kan spanning in de organisatie tot uitdrukking komen in ongewenst gedrag tussen leidinggevend en medewerkers. De afgelopen jaren is er dan ook toenemende aandacht voor ongewenst gedrag en discriminatie op de werkvloer van de overheid¹⁹.

Bij ongewenst gedrag zijn grenzen overschreden. Terwijl de neiging bestaat om voorvallen van ongewenst gedrag als incident te bestrijden en af te straffen, is het van belang om het ook te onderzoeken als signaal van een onveilig werkklimaat. In een onveilig werkklimaat voelen medewerkers zich niet vrij om zich uit te spreken, niet over het gedrag van anderen en niet over fouten of kwetsbaarheden van zichzelf. Dat maakt het werkklimaat onaangenaam. En dat niet alleen. Het kan ertoe leiden dat de organisatie niet meer in staat is om te leren (Edmondson, 2018). Dat maakt sociale veiligheid een kernthema in het debat over het functioneren van uitvoeringsorganisaties (Groeneveld & Tiggelaar, 2020; Groeneveld, Kuipers en Van der Voet, 2022).

In deze notitie geven we een beknopte beschrijving en analyse van ongewenst gedrag, discriminatie en sociale veiligheid op de werkvloer in de Uitvoering. De gegevens in deze notitie zijn afkomstig van het Werkonderzoek 2022 dat het CBS in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft uitgevoerd.²⁰ We beschrijven eerst het voorkomen van ongewenst gedrag en discriminatie op de werkvloer van verschillende onderdelen van de overheid. We maken daarna een vergelijking tussen 2019 en 2022 op basis van medewerkers in het openbaar bestuur²¹.

¹⁹ In deze notitie staan de ervaringen van medewerkers centraal. Bij discriminatie gaat het dan om ervaringen van medewerkers met discriminatie door burgers, leidinggevend en collega's. Dat de overheid en haar ambtenaren in hun houding en gedrag richting burgers zelf soms ook discrimineren, komt in deze notitie niet aan de orde.

²⁰ In deze notitie presenteren de beschrijvende statistieken de gewogen data. De multivariate analyses zijn uitgevoerd op ongewogen data.

²¹ Onder openbaar bestuur verstaan we in deze analyse de sectoren Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, rechterlijke macht, gemeenschappelijke regelingen en ZBO's.

Een stap dieper kijken we naar de Uitvoering in vergelijking met andere onderdelen binnen het Rijk²². Daarna blijft de focus gericht op het Rijk, met de Uitvoering in het bijzonder, en bespreken we de veiligheid van het werkklimaat, om ten slotte dieper in te gaan op wat dit betekent voor het functioneren van de overheid.

4.2 Ongewenst gedrag en discriminatie

Medewerkers van publieke organisaties kunnen te maken krijgen met verschillende vormen van ongewenst gedrag. Dat kan gaan om het gedrag van burgers waarmee zij in hun werk contact hebben, of om het gedrag van hun collega's en leidinggevende. Figuur 4.1 laat zien hoe vaak verschillende soorten ongewenst gedrag voorkomen in verschillende onderdelen van de overheid. Medewerkers uit de publieke sector worden bovendien vergeleken met een referentiegroep van medewerkers uit de private sector.

FIGUUR 4.1: PERCENTAGE MEDEWERKERS DAT HET AFGELOPEN JAAR PERSOONLIJK TE MAKEN HEEFT GEHAD MET ONGEWENST GEDRAG

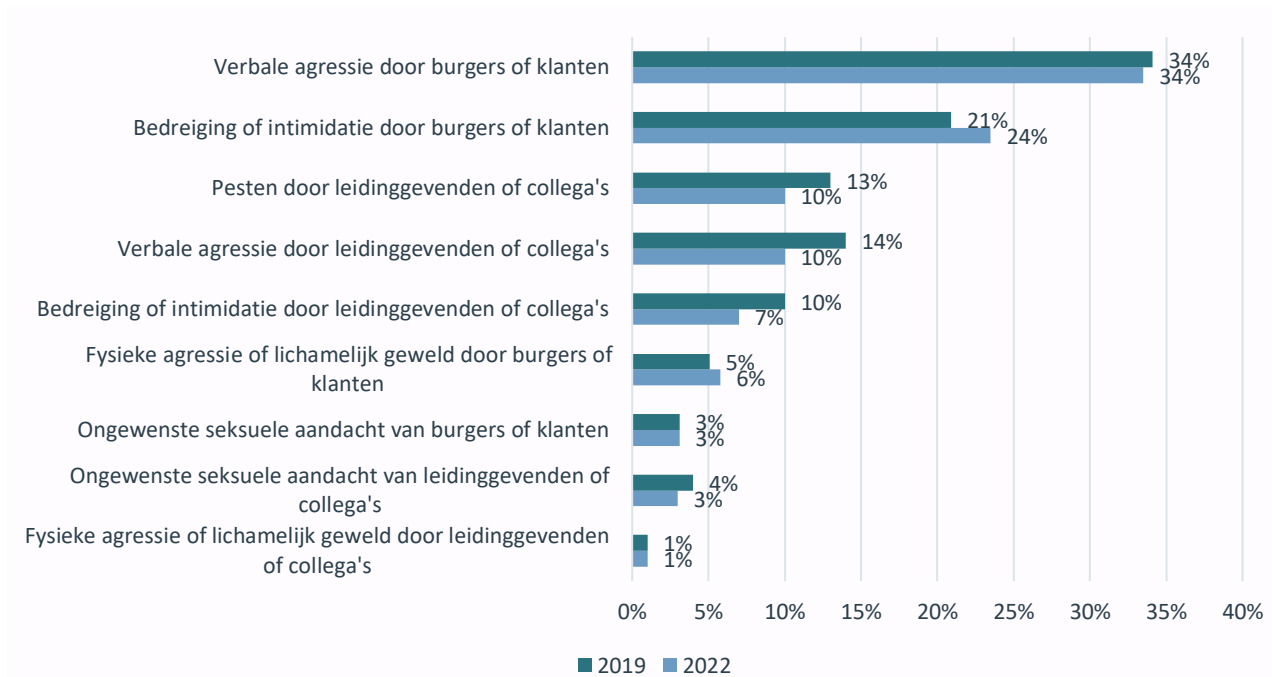


²² Inclusief ZBO's.

Verbale agressie door burgers of klanten komt het vaakst voor, gevolgd door bedreiging of intimidatie. Dat geldt voor alle sectoren. Ruim 25 procent van de medewerkers bij het Rijk geeft aan de afgelopen 12 maanden weleens te maken te hebben gehad met verbale agressie en 17 procent geeft aan het afgelopen jaar te maken te hebben gehad met bedreiging of intimidatie. Voor ZBO's zijn deze percentages nog hoger: 32 respectievelijk 22 procent.

In vergelijking met het Werkonderzoek dat in 2019 is uitgevoerd (Figuur 4.2) valt het op dat binnen het openbaar bestuur de fysieke agressie en bedreiging of intimidatie door burgers en klanten in 2022 is toegenomen. Vooral de stijging van bedreiging en intimidatie is opvallend. Mogelijk hangt dit samen met maatschappelijke onrust tijdens en na de coronapandemie en die zich onder meer uit richting overheidsorganisaties. Tegelijkertijd is te zien dat ongewenst gedrag door leidinggevenden of collega's is afgenomen. Dit is een positief signaal. Mogelijk speelt thuiswerken hierbij een rol, maar ook de toenemende aandacht voor preventie en aanpakken van ongewenst gedrag op de werkvloer.

FIGUUR 4.2: VERGELIJKING ONGEWENST GEDRAG 2019-2022 (OPENBAAR BESTUUR)

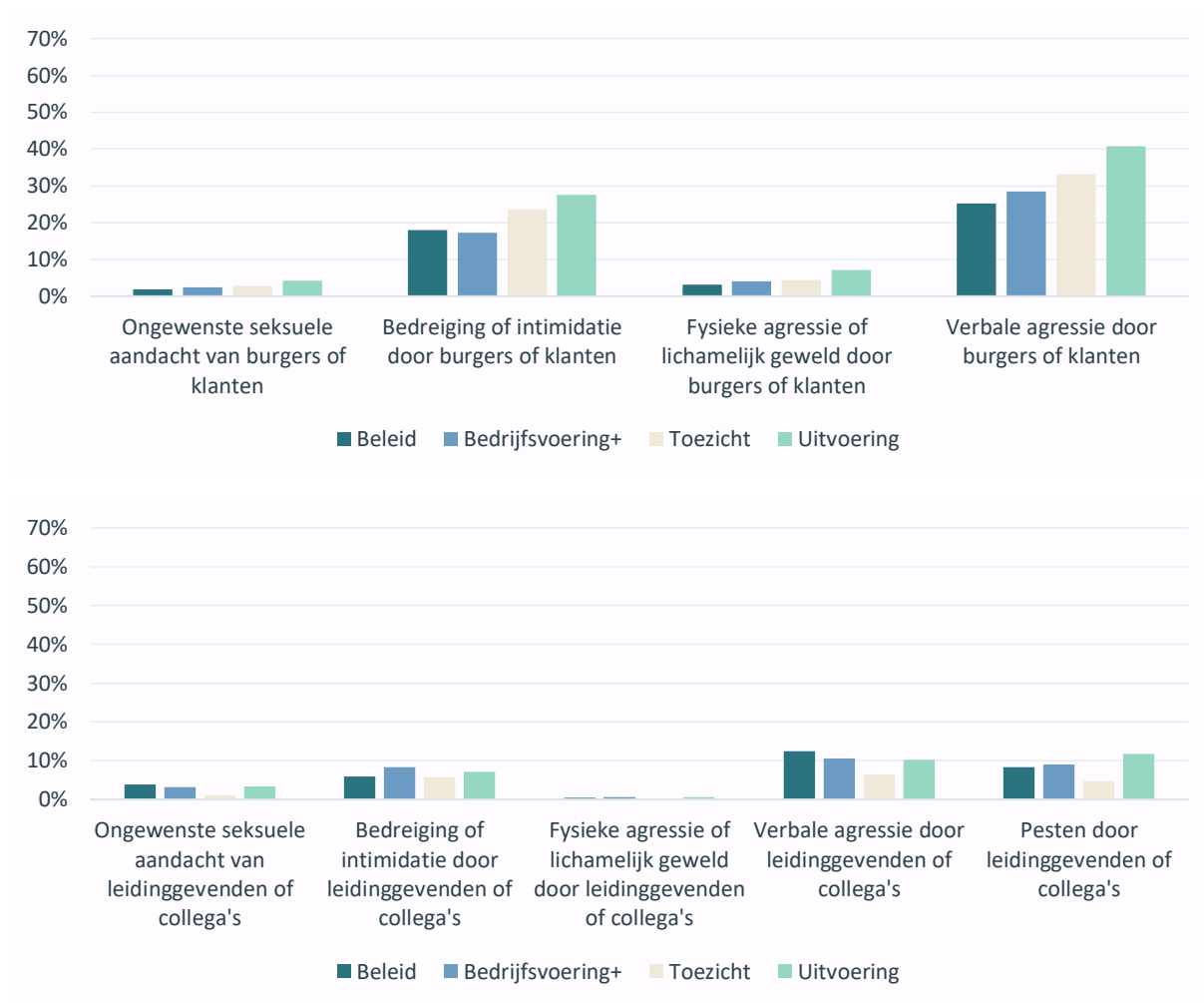


Ongewenst gedrag door leidinggevenden of collega's op de werkvloer (intern) komt minder vaak voor dan ongewenst gedrag in de relatie tussen overheid en samenleving (extern). Wanneer we dieper inzoomen op medewerkers binnen de sector Rijk (incl. ZBO's), dan blijkt dat toch nog bijna 11 procent van de medewerkers bij het Rijk en de ZBO's in 2022 aangeeft dat ze het afgelopen jaar te maken heeft gehad met verbale agressie of pesten door leidinggevenden of collega's. Ongeveer 7 procent is zelfs bedreigd of geïntimideerd. Hoewel de percentages klein zijn, gaat het in de praktijk om grote aantallen. Bovendien kan dergelijk gedrag majeure impact hebben, niet alleen op de betrokkene zelf, maar ook op collega's die er getuige van zijn.

Ongewenst gedrag door burgers of klanten komt in de Uitvoering vaker voor dan binnen Beleid en Bedrijfsvoering+ (Figuur 4.3). Toezicht verschilt niet significant van de Uitvoering. Dit is zeer waarschijnlijk verbonden met het gegeven dat binnen de Uitvoering ook vaker contact is met burgers.

Als het gaat om ongewenst gedrag door leidinggevenden of collega's, valt het op dat ruim 12 procent van de medewerkers binnen Beleid en ruim 10 procent binnen Bedrijfsvoering+ verbale agressie van leidinggevenden en collega's ervaart. Dit percentage ligt in de andere domeinen lager. Pestgedrag door leidinggevenden en collega's wordt binnen de Uitvoering echter vaker ervaren (ruim 11 procent) dan in de andere domeinen.

FIGUUR 4.3: ONGEWENST GEDRAG NAAR TYPE ORGANISATIE BINNEN HET RIJK



Vrouwen²³ binnen het openbaar bestuur ervaren vaker dan mannen ongewenst gedrag door externen en door collega's of leidinggevenden. Medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond²⁴ ervaren vaker dan medewerkers met een Nederlandse achtergrond ongewenst gedrag door collega's of leidinggevenden.

²³ Voor de indeling naar geslacht is gebruik gemaakt van registergegevens van het CBS. Op basis van de categorisering op het moment van dataverrijking door het CBS was de categorisering 'man', 'vrouw' of 'onbekend' beschikbaar. Het databestand via DANS bevat uitsluitend de gegevens van de respondenten waarvan bekend is dat zij als man of vrouw zijn geregistreerd. In de analyses nemen we steeds het effect van vrouw t.o.v. mannen. We zijn ons bewust van het maatschappelijk debat over gender en zullen toekomstige rapportages aanpassen met een non-binaire indeling van geslacht, zodra de registergegevens dat mogelijk maken.

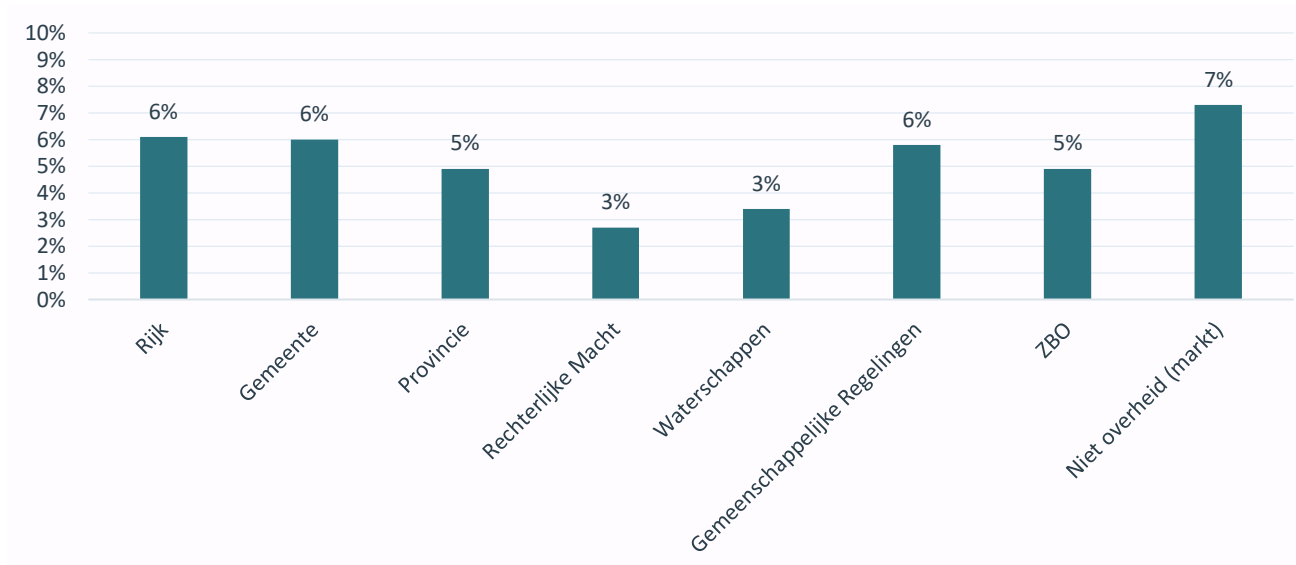
²⁴ Er is voor de migratieachtergrond van respondenten gebruik gemaakt van registergegevens van het CBS en de indeling van herkomstlanden die tot en met 2021 gebruikt werd ([Nederlandse achtergrond](#), [niet-westerse migratieachtergrond](#) en [westerse migratieachtergrond](#)). Vanaf 2022 gaat het CBS een nieuwe indeling gebruiken waarbij het geboortelandcriterium gehandhaafd wordt, maar waarbij herkomstlanden op een andere wijze worden ingedeeld. We zullen onze toekomstige rapportages hierop aanpassen zodra de registergegevens dat mogelijk maken.

Met betrekking tot leeftijd is te zien dat de leeftijdsgroep onder de 35 jaar vaker ongewenst gedrag ervaren dan hun oudere collega's, zowel door externen als door collega's of leidinggevenden. Dit is in lijn met het feit dat minderheidsgroepen in organisaties doorgaans vaker ongewenst gedrag ervaren (McCord, Joseph, Dhanani & Beus, 2018).

Discriminatie is een van de vormen van ongewenst gedrag waar medewerkers mee te maken kunnen krijgen. In het Werkonderzoek is gevraagd naar ervaringen met discriminatie, maar er is daarbij geen onderscheid gemaakt door wie men werd gediscrimineerd, door mensen van buiten de organisatie (zoals burgers en klanten) of door mensen van binnen de organisatie (collega's of leidinggevenden).

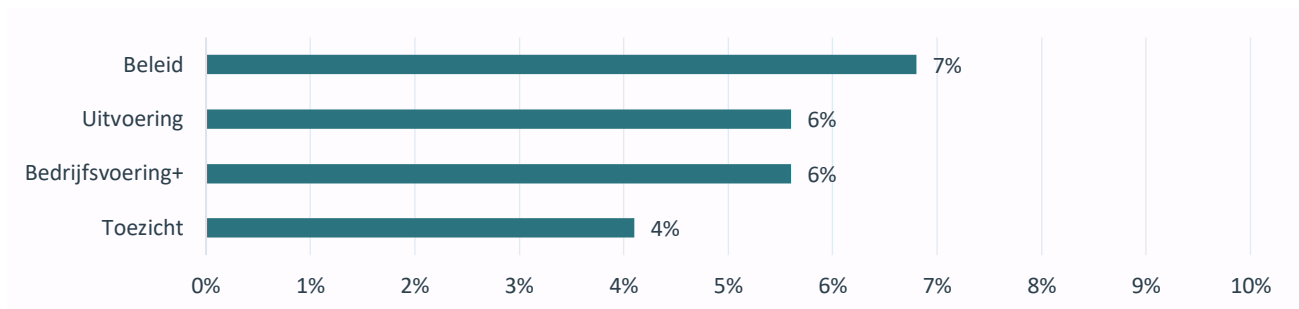
Een sectorvergelijking (Figuur 4.4) laat zien dat discriminatie het meest voorkomt in de sector markt (7%) en daarna in de sectoren Rijk en Gemeenten (6%). Binnen ZBO's geeft 5 procent van de medewerkers aan dat zij te maken hebben gehad met discriminatie.

FIGUUR 4.4: PERCENTAGE MEDEWERKERS DAT DE AFGELOPEN 12 MAANDEN TE MAKEN HEEFT GEHAD MET DISCRIMINATIE



Voor wat betreft discriminatie binnen het Rijk (incl. ZBO's) blijkt uit de resultaten dat het ertoe doet waar iemand werkt (Figuur 4.5). Binnen het domein Beleid ervaren medewerkers vaker discriminatie (7%), dan binnen de domeinen Uitvoering, Bedrijfsvoering en Toezicht. Al is er niet gevraagd of de discriminatie plaatsvindt door externen of door internen, is het opvallend dat juist Beleid eruit springt, ten opzichte van medewerkers werkzaam in de domeinen die relatief meer contact hebben met externen. Dit kan betekenen dat de discriminatie juist vanuit leidinggevenden of collega's wordt ervaren.

FIGUUR 4.5: PERCENTAGE MEDEWERKERS (RIJK INCL. ZBO'S) DAT DE AFGELOPEN 12 MAANDEN TE MAKEN HEEFT GEHAD MET DISCRIMINATIE NAAR DOMEIN



Verder blijkt dat medewerkers in de leeftijdscategorie jonger dan 35 jaar relatief vaker (6,9%) discriminatie hebben ervaren dan hun oudere collega's. En dat medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond vaker (11,5%) discriminatie hebben meegemaakt, dan medewerkers met een westerse migratieachtergrond (4,8%) en medewerkers met een Nederlandse achtergrond (4,9%). Net als bij de andere vormen van ongewenst gedrag, blijkt verder dat vrouwen vaker discriminatie meemaken (6,8%) dan mannen (4,7%).

4.3 Een veilig werkklimaat

Ongewenst gedrag op de werkvloer is een signaal dat het werkklimaat onveilig is. Ongewenst gedrag waarop niet adequaat wordt gehandeld door leidinggevendenden, kan de werkomgeving bovendien nog onveiliger maken.

Sociale veiligheid gaat over een werkklimaat waarin medewerkers zich vrij voelen om zich uit te spreken en anderen aan te spreken zonder dat zij hoeven te vrezen dat dit gevolgen heeft voor hun relatie met collega's en leidinggevendenden (Edmondson, 2019). Figuur 4.6 presenteert de mening van medewerkers binnen het Rijk (inclusief ZBO's) over zeven stellingen over de sociale veiligheid op hun werk. De stellingen zijn ontleend aan het concept "psychological safety" van Edmondson (2019).

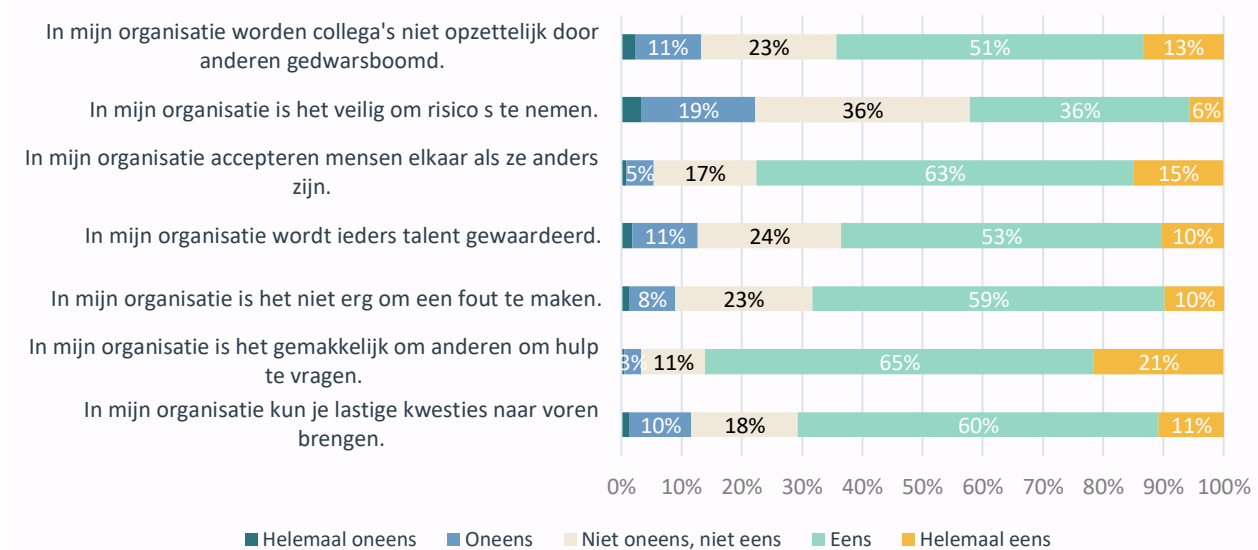
Een meerderheid van de medewerkers bij het Rijk en de ZBO's vindt dat de organisatie een veilige werkomgeving biedt. Met name is het makkelijk om anderen om hulp te vragen of lastige kwesties naar voren te brengen. Van de stellingen die gezamenlijk een indicator vormen voor de veiligheid van het werkklimaat valt op dat de antwoorden op de stelling "In mijn organisatie is het veilig om risico's te nemen" wat afwijken. Met deze stelling is 42 procent van de medewerkers het eens of helemaal eens. De mening over deze stelling kan voor een deel gevoed zijn doordat risico's in een publieke context minder gewaardeerd worden.

Terwijl het gemiddeld met de sociale veiligheid op de werkvloer bij het Rijk wel goed zit, geldt dat niet voor iedereen. Ongeveer 10 procent van de medewerkers is het met verschillende stellingen niet eens. Zij vinden bijvoorbeeld niet dat lastige kwesties besproken kunnen worden of dat ieders talent wordt gewaardeerd. Ook is ruim 13 procent het oneens met de stelling dat collega's niet opzettelijk worden gedwarsboemd. Opnieuw zijn dit kleine percentages, maar in de praktijk wel een behoorlijk aantal collega's die aandacht verdienen voor hun ervaringen in de organisatie.

De veiligheid van het werkklimaat verschilt niet tussen de typen organisaties binnen het Rijk. Uitvoeringsorganisaties wijken hierin dus niet af van de organisaties in Beleid en Toezicht.

Vrouwelijke medewerkers ervaren het werkklimaat als minder veilig dan andere medewerkers. Medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond ervaren het werkklimaat als minder veilig dan medewerkers met een Nederlandse achtergrond. Medewerkers vanaf 45 jaar ervaren het werkklimaat als minder veilig dan hun jongere collega's. Correlaties tonen aan dat medewerkers die persoonlijk met ongewenst gedrag (inclusief discriminatie) te maken hebben gehad, het werkklimaat inderdaad ook als minder veilig ervaren. Vrouwen en medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond ervaren vaker ongewenst gedrag en ervaren het werkklimaat daarnaast als minder veilig.

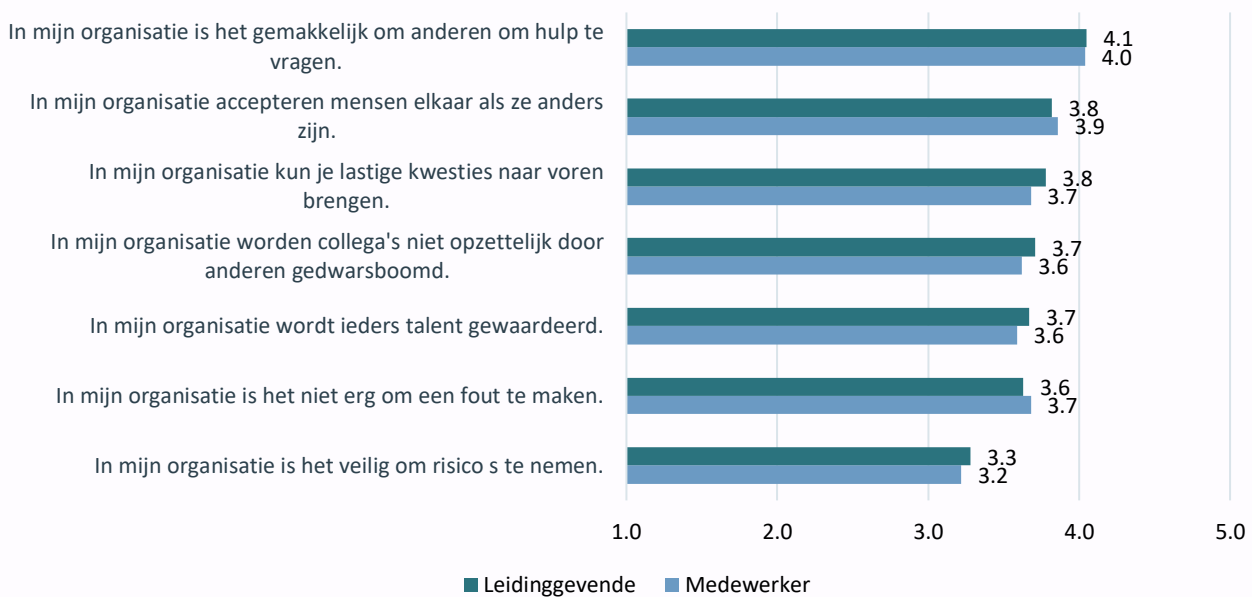
FIGUUR 4.6: SOCIALE VEILIGHEID BINNEN HET RIJK (INCLUSIEF ZBO'S)



Leidinggevenden ervaren het werkklimaat in het algemeen als veiliger dan medewerkers (Figuur 4.7). Hoewel de verschillen tussen leidinggevenden en medewerkers niet groot zijn, zijn alle verschillen significant behalve als het gaat om anderen om hulp vragen. Medewerkers zijn wel positiever dan leidinggevenden als het gaat om mensen accepteren als ze anders zijn en fouten kunnen maken. Deze bevindingen laten zien dat de werkomgeving door medewerkers anders ervaren kan worden dan door leidinggevenden. Hier ligt voor leidinggevenden een belangrijke taak om zich actief te informeren over de sociale veiligheid op de werkvloer.

Leidinggevenden hebben zonder meer een belangrijke rol in het creëren van een veilige werkomgeving. In wetenschappelijke studies is daarbij met name de invloed van inclusief leiderschap en transformationeel leiderschap onderzocht. Dit zijn stijlen die de individuele behoeften en kwaliteiten van medewerkers centraal stellen opdat deze tot hun recht kunnen komen in de samenwerking binnen een team (Carmeli, Sheaffer, Binyamin, Reiter-Palmon & Shimoni, 2014; Nembhard & Edmondson, 2011). Transformationeel leiderschap berust bovendien op de aanname dat medewerkers gemotiveerd worden door de intrinsieke bijdrage die zij aan een collectief doel kunnen leveren. Een leidinggevende met een transformationele leiderschapsstijl staat open voor input vanuit medewerkers, is open over plannen, stimuleert tot samenwerking en inspireert medewerkers met zijn of haar toekomstvisie (Bass, 1985; Den Hartog, van Muijen & Koopmans, 1997; Avolio, Walumbwa & Weber, 2009). De bevindingen uit het Werkonderzoek bevestigen deze positieve invloed van transformationeel leiderschap. Het werkklimaat is met name veiliger wanneer een leidinggevende zorgt voor goede samenwerking tussen medewerkers en wanneer een leidinggevende het goede voorbeeld geeft.

FIGUUR 4.7: GEMIDDELDE SCORE OP STELLINGEN SOCIALE VEILIGHEID VOOR MEDEWERKERS EN LEIDINGGEVENDEN BINNEN HET RIJK (INCLUSIEF ZBO'S)



4.4 Gevolgen van een (on)veilig werkklimaat

De overheid hoort zorg te dragen voor een veilig werkklimaat voor haar medewerkers en ongewenst gedrag tegen te gaan. Zij heeft een zorgplicht naar haar medewerkers en een voorbeeldrol op de arbeidsmarkt. Naast het feit dat sociale veiligheid op zichzelf van waarde is, heeft een veilig werkklimaat positieve effecten voor het werk zelf (Edmondson, 2019; 1999), waarbij leiderschap een belangrijke rol speelt (Hirak, Peng, Carmeli & Schaubroeck, 2012; Nembhard & Edmondson, 2011). Op basis van eerdere studies kan dan ook verwacht worden dat sociale veiligheid op verschillende manieren bijdraagt aan het functioneren van de overheid. Daarom hebben we onderzocht of een veilig werkklimaat van invloed is op de vertrekgenueidheid van medewerkers, op de adaptiviteit van publieke organisaties en op het centraal stellen van de menselijke maat in publieke organisaties.

In tijden van arbeidsmarktkrapte is het van belang om medewerkers te binden. Sociale veiligheid heeft een negatief effect op de **vertrekgenueidheid**²⁵ (Figuur 4.8): medewerkers die de werkomgeving als veilig ervaren, zijn minder geneigd op zoek te gaan naar een baan buiten de organisatie. En omgekeerd: een onveilige werkomgeving zorgt ervoor dat medewerkers vertrekken. De leidinggevende heeft hierin een belangrijke rol, zo blijkt uit de regressieanalyses (bijlage, Tabel 4.1). In Tabel 4.1 (bijlage) is te zien dat een veilig werkklimaat samenhangt met minder vertrekgenueidheid. Ditzelfde geldt voor de transformationele leiderschapsstijl. Hoe meer hier sprake van is, hoe minder medewerkers geneigd zijn de organisatie te verlaten. Wanneer het effect van een veilig werkklimaat en de transformationele leiderschapsstijl op vertrekgenueidheid tezamen onderzocht wordt, dan zien we dat het effect van het veilige werkklimaat afneemt (en niet meer significant is) en dat vooral de leiderschapsstijl van invloed is op de vertrekgenueidheid.

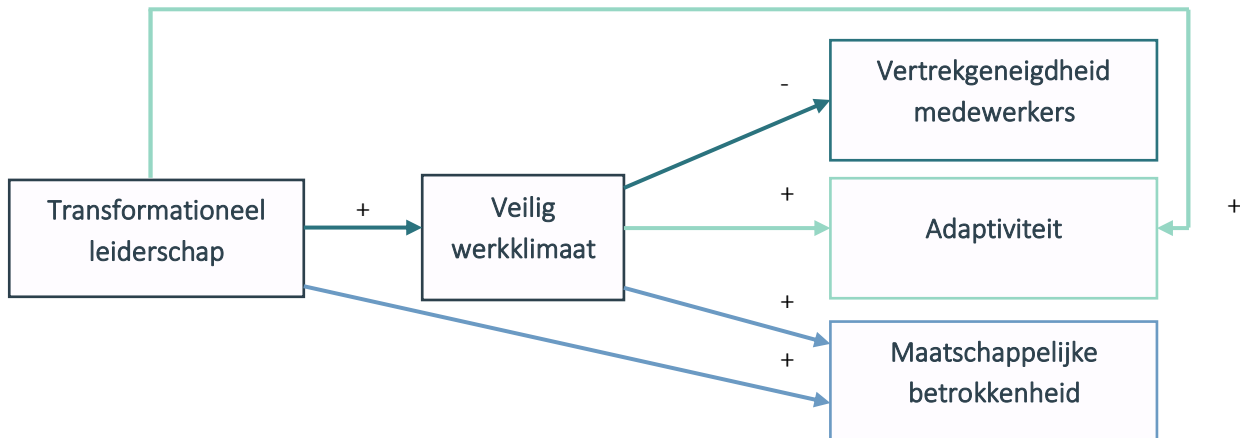
²⁵ Dit betreft vertrekgenueidheid naar buiten de eigen organisatie. Hierbij is gebruik gemaakt van een logistische regressieanalyse.

Dit benadrukt de belangrijke rol van leidinggevendenden: zij kunnen zorgen voor binding van medewerkers en voorkomen dat zij vertrekken door een veilig werkklimaat te creëren. Overigens is de vertrekgenigheid binnen de Uitvoering lager dan in andere organisaties van het Rijk.

Grote maatschappelijke uitdagingen vragen om een lerende overheid die zich aanpast aan veranderende omstandigheden en zichzelf verbetert. Sociale veiligheid heeft een positief effect op deze **adaptiviteit**²⁶ (bijlage, Tabel 4.2). Ook hier speelt de leidinggevende een rol, maar niet alleen. In tegenstelling tot de analyse rondom vertrekgenigheid zien we dat bij adaptiviteit een veilige werkomgeving ook onafhankelijk van de leidinggevende bijdraagt aan veranderen en leren in de organisatie (Figuur 4.8). Het belang van sociale veiligheid voor het leervermogen van teams en organisaties wordt ook in wetenschappelijke studies keer op keer gevonden (Newman, Donohue & Eva, 2017).

We zien een vergelijkbaar beeld in de analyse over maatschappelijke betrokkenheid. Het centraal stellen van de **menselijke maat**²⁷ en weten wat er in de samenleving speelt is cruciaal voor de legitimiteit van de overheid. Sociale veiligheid heeft een positief effect op deze maatschappelijke betrokkenheid van medewerkers (bijlage, Tabel 4.2). De leidinggevende heeft opnieuw een belangrijke rol, maar niet alleen. Onafhankelijk van de leidinggevende draagt een veilige werkomgeving eraan bij dat het maatschappelijk belang centraal staat in het werk (Figuur 4.8). Dat valt te verklaren uit het gegeven dat werken volgens de bedoeling en opgabegericht werken soms vraagt om creativiteit en buiten gebaande te treden en dus risico te nemen. Een veilige werkomgeving is daarbij een voorwaarde.

FIGUUR 4.8: WEERGAVE VAN GEVOLGEN VAN EEN (ON)VEILIG WERKKLIJMAAT EN DE ROL VAN LEIDERSCHAP



Maatschappelijke betrokkenheid is in de Uitvoering overigens groter dan in Beleid wat mogelijk verklaard wordt door de nabijheid en het contact met burgers. Maatschappelijke betrokkenheid is in de Uitvoering echter kleiner dan in de Bedrijfsvoering. Mogelijk laat dit zich verklaren door het feit dat de Bedrijfsvoering ook die medewerkers betreft die beroepshalve bezig zijn met veranderopgaven binnen de overheid, zoals opgabegericht werken en de menselijke maat.

²⁶ Deze schaal bestaat uit 2 stellingen over leervermogen en twee stellingen over wendbaarheid. Cronbach's alpha = ,794.

²⁷ Deze schaal bestaat uit 4 stellingen over maatschappelijke betrokkenheid (incl.de menselijke maat). Cronbach's alpha=,773.

4.5 Conclusie en lessen voor beleid

4.5.1 Conclusie

Op basis van het Werkonderzoek 2022 constateren we dat bedreiging en intimidatie door burgers en klanten sinds 2019 is toegenomen in het openbaar bestuur. Ongewenst gedrag door klanten en burgers komt bovendien in de Uitvoering vaker voor dan binnen Beleid en Bedrijfsvoering+. Ongewenst gedrag door collega's en leidinggevendenden in het openbaar bestuur komt minder vaak voor dan ongewenst gedrag door burgers en klanten en is in vergelijking met de meting in 2019 afgenomen.

Toch zien we, inzoomend op het Rijk en de ZBO's, dat bijna 11 procent van de medewerkers het afgelopen jaar te maken heeft gehad met verbale agressie of pesten door leidinggevendenden of collega's. Ongeveer 7 procent is zelfs bedreigd of geïntimideerd. Discriminatie komt in elke sector voor, maar het Rijk komt op de tweede plaats wanneer sectoren van hoog naar laag wordt gerangschikt. Daarnaast valt op dat binnen het domein Beleid het vaakst discriminatie wordt ervaren, meer 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. Vrouwen, medewerkers met een migratieachtergrond en medewerkers jonger dan 35 jaar hebben vaker te maken met ongewenst gedrag. Vrouwen en medewerkers met een migratieachtergrond ervaren het werkklimaat ook als minder veilig.

Om een veilig werkklimaat te creëren speelt de leidinggevende een belangwekkende rol. Het werkklimaat is veiliger, wanneer een leidinggevende zorgt voor goede samenwerking tussen medewerkers en wanneer een leidinggevende het goede voorbeeld geeft. Een transformationele leiderschapsstijl zorgt ervoor dat met het veilige werkklimaat ook de vertrekgenigheid van medewerkers wordt verkleind.

Daarnaast is een veilig werkklimaat essentieel voor een overheid die werkt. Op basis van onze analyses blijkt dat een veilig werkklimaat positief van invloed is op de adaptiviteit (leervermogen en wendbaarheid) en maatschappelijke betrokkenheid van overheidsorganisaties.

4.5.2 Lessen voor beleid

1. Een veilig werkklimaat vraagt voortdurende aandacht en monitoring

Hoewel gemiddeld genomen ongewenst gedrag en sociale veiligheid in het openbaar bestuur op orde is, zien we een substantiële minderheid met negatieve ervaringen op de werkvloer. Dat vraagt voortdurende aandacht en monitoring. Behalve dat het beleid en het systeem om klachten adequaat af te handelen op orde moet zijn en bekend moet zijn bij alle betrokkenen, vragen we in deze notitie nadrukkelijk aandacht voor het creëren en onderhouden van een veilig werkklimaat. Dat is niet alleen van belang voor het voorkomen of tijdig signaleren van ongewenst gedrag door collega's en leidinggevendenden, maar ook voor het ontwikkelen van het vermogen om om te gaan met grensoverschrijdend gedrag door burgers en klanten.

2. Een veilig werkklimaat is een essentieel onderdeel van de organisatiestrategie

Gelet op de samenhang tussen sociale veiligheid en de adaptiviteit en maatschappelijke responsiviteit van de organisatie is het zaak om een veilig werkklimaat te benaderen als een essentieel onderdeel van de organisatiestrategie. In tijden waarin van de overheid de nodige wendbaarheid en responsiviteit gevraagd wordt, is sociale veiligheid van cruciaal belang voor het werkend maken van overheidsbeleid.

3. sociale veiligheid als speerpunt bij de selectie en ontwikkeling van leidinggevenden

Leidinggevenden hebben een cruciale rol in het creëren en onderhouden van een veilig werkklimaat. Kenmerken van een transformationele leiderschapsstijl, zoals het zorgen voor goede samenwerking tussen medewerkers en het geven van het goede voorbeeld zijn leiderschapskwaliteiten die een veilig werkklimaat stimuleren. Het is daarmee een speerpunt in de selectie en ontwikkeling van leidinggevenden op alle niveaus.

Referenties

- Avolio, B. J., Walumbwa, F. O., & Weber, T. J. (2009). Leadership: Current Theories, Research, and Future Directions. *Annual Review of Psychology*, 60, 421-449.
- Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York, Free press.
- Carmeli, A., Sheaffer, Z., Binyamin, G., Reiter-Palmon, R., & Shimoni, T. (2014). Transformational leadership and creative problem-solving: The mediating role of psychological safety and reflexivity. *The Journal of Creative Behavior*, 48(2), 115-135.
- Edmondson, A. C. (2019). *De onbevreesde organisatie*. Business Contact: Amsterdam.
- Edmondson, A. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative science quarterly*, 44(2), 350-383.
- Groeneveld, S., Kuipers, B. & J. van der Voet (2021). Anders kijken naar publiek leiderschap. Essay in het kader van het onderzoeksproject 'Visie op leiderschap' in opdracht van de Algemene Bestuursdienst.
- Groeneveld, S. & M. Tiggelaar (2020). Werken aan sociale veiligheid. De rol van leiderschap in het creëren van een veilig werkklimaat. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (online publicatie in het kader van het Werk-onderzoek en het Werk congres).
- Hartog, D.N. den, Muijen, J.J. van & Koopman, P.L. (1997). Transactional versus transformational leadership: An analysis of the MLQ. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 70, 19-34.
- Hirak, R., Peng, A. C., Carmeli, A., & Schaubroeck, J. M. (2012). Linking leader inclusiveness to work unit performance: The importance of psychological safety and learning from failures. *The Leadership Quarterly*, 23(1), 107-117.
- McCord, M. A., Joseph, D. L., Dhanani, L. Y., & Beus, J. M. (2018). A meta-analysis of sex and race differences in perceived workplace mistreatment. *Journal of applied psychology*, 103(2), 137.

- Nembhard, I. M., & Edmondson, A. C. (2006). Making it safe: The effects of leader inclusiveness and professional status on psychological safety and improvement efforts in health care teams. *Journal of Organizational Behavior, 27*(7), 941-966.
- Newman, A., Donohue, R., & Eva, N. (2017). Psychological safety: A systematic review of the literature. *Human resource management review, 27*(3), 521-535.

Bijlage bij hoofdstuk 4

TABEL 4.1: DE INVLOED VAN EEN VEILIG WERKKLIMAAT OP DE VERTREKGENEIGDHEID VAN MEDEWERKERS (RIJK EN ZBO'S)

	Vertrekgeneigtheid			
	Model 1 (B)	Model 2 (B)	Model 3 (B)	Model 4 (B)
Geslacht: vrouw	,162	,047	,158	,067
35-44 jaar	-,058	-,039	-,122	-,061
45-54 jaar	,069	,006	-,084	-,080
55+	-,180	-,287	-,318	-,344
Opleiding laag	-,757*	-,647	-,614	-,550
Opleiding middelbaar	-,746***	-,723***	-,749***	-,736***
Niet-Westerse migratieachtergrond	,288	,305	,260	,312
Westerse migratieachtergrond	,272	,227	,232	,175
Beleid	,869***	,938***	,924***	,987***
Bedrijfsvoering+	,866***	,932***	,897***	,975***
Toezicht	,596	,500	,656*	,570*
Onbekend (rijk)	2,262***	2,469***	2,277***	2,527***
Veilig werkklimaat		-,509***		-,187
Transformationeel leiderschap			-,668***	-,635***
Nagelkerke R2	,116	,148	,175	,189

* ($p \leq .05$), ** ($p \leq .01$), *** ($p \leq .001$)

TABEL 4.2 DE INVLOED VAN EEN VEILIG WERKKLIMAAT OP ADAPTIVITEIT EN MAATSCHAPPELIJKE BETROKKENHEID²⁸ (RIJK EN ZBO'S)

	<i>Adaptiviteit</i>	<i>Maatschappelijke betrokkenheid</i>
	β	β
Geslacht: vrouw	,027*	,027
35-44 jaar	-,055**	-,013
45-54 jaar	-,051**	-0,013
55+	-,058**	-,051**
Opleiding laag	,040**	,018
Opleiding middelbaar	,065***	-,018
Niet-Westerse migratieachtergrond	,050***	,041**
Westerse migratieachtergrond	,004	,005
Beleid	-,004	-,042*
Bedrijfsvoering+	,018	,038*
Toezicht	-,026*	,005
Onbekend (rijk)	-,002	,005
Veilig werkklimaat	,514***	,418***
Transformationeel leiderschap (score)	,186***	,127***
<i>R</i> ²	,402	,255
<i>Adjusted R</i> ²	,400	,252
<i>F</i> -waarde	168,230	77,781
<i>F</i> sign.	,000	,000

* ($p \leq .05$), ** ($p \leq .01$), *** ($p \leq .001$)

²⁸ In de regressieanalyse is gecontroleerd voor geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, migratieachtergrond en type organisatie binnen Rijk. Referentiecategorieën in de regressieanalyse: mannelijk geslacht, jonger dan 35 jaar, hoogopgeleid, geen migratieachtergrond (persoon zelf en beide ouders in Nederland geboren), type organisatie: uitvoering.



Integriteit bij het Rijk en ZBO's

Dr. Toon Kerkhoff en Prof. dr. Zeger van der Wal (verbonden aan Universiteit Leiden).

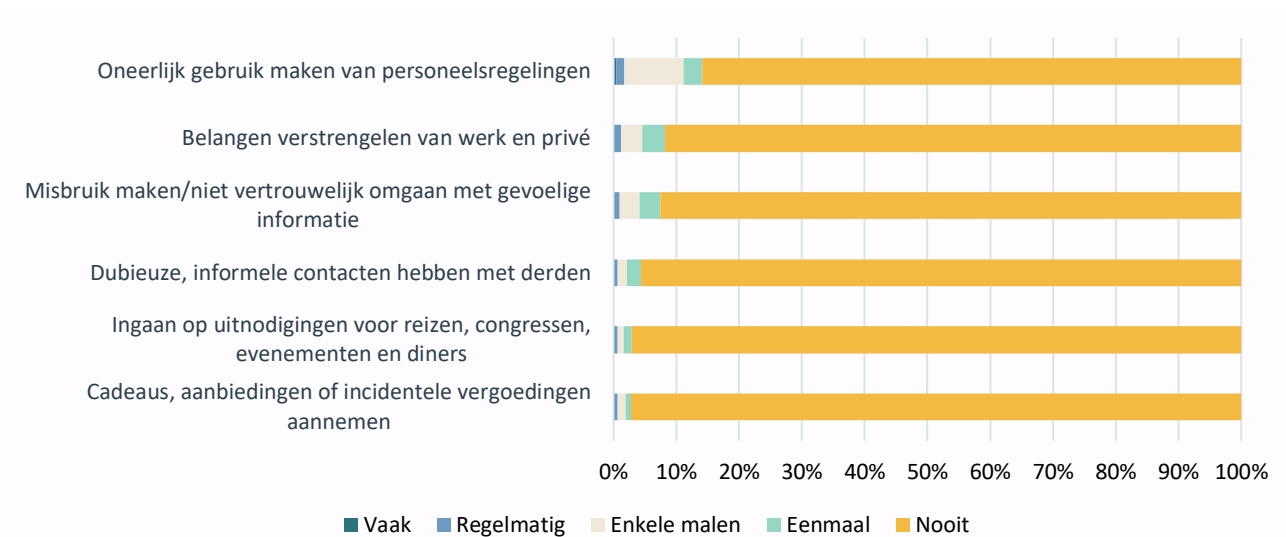
5.1. Inleiding

Het werk in de publieke sector is bijzonder. Ambtenaren vervullen een publieke taak en dienen het algemeen belang. Er worden daarom ook bijzondere eisen gesteld op het vlak van hun integriteit. In het Werkonderzoek is gekeken naar *integriteitsbeleving* (i.e. in hoeverre worden bepaalde vormen van niet-integer gedrag en/of een niet-integer werkhouding bij collega's daadwerkelijk waargenomen) en *integriteitsdruk* (i.e. in hoeverre worden ambtenaren onder druk gezet door leidinggevenden om niet-integer te handelen, bijvoorbeeld door regels te overtreden of informatie achter te houden). In deze eerste beschrijvende analyse van de data (betreffende ambtenaren Rijk, ZBO, enkele uitvoeringsinstanties en hoge colleges van staat) komen in paragraaf 5.2 de meest in het oog springende bevindingen met betrekking tot integriteitsbeleving en integriteitsdruk naar voren. Daarna komen in paragraaf 5.3 mogelijke verklaringen voor deze bevindingen aan bod, aan de hand van regressieanalyses naar factoren die mogelijk van invloed zijn op de integriteitsbeleving en integriteitsdruk. Voor dit laatste is in het Werkonderzoek vooral gekeken naar het effect van leiderschap, inclusie en sociale veiligheid. Gedurende de bespreking wordt her en der een vergelijking gemaakt met de uitkomst van het Werkonderzoek 2019 en vergelijkbaar nationaal onderzoek om data en bevindingen beter te kunnen plaatsen.

5.2. Integriteitsbeleving

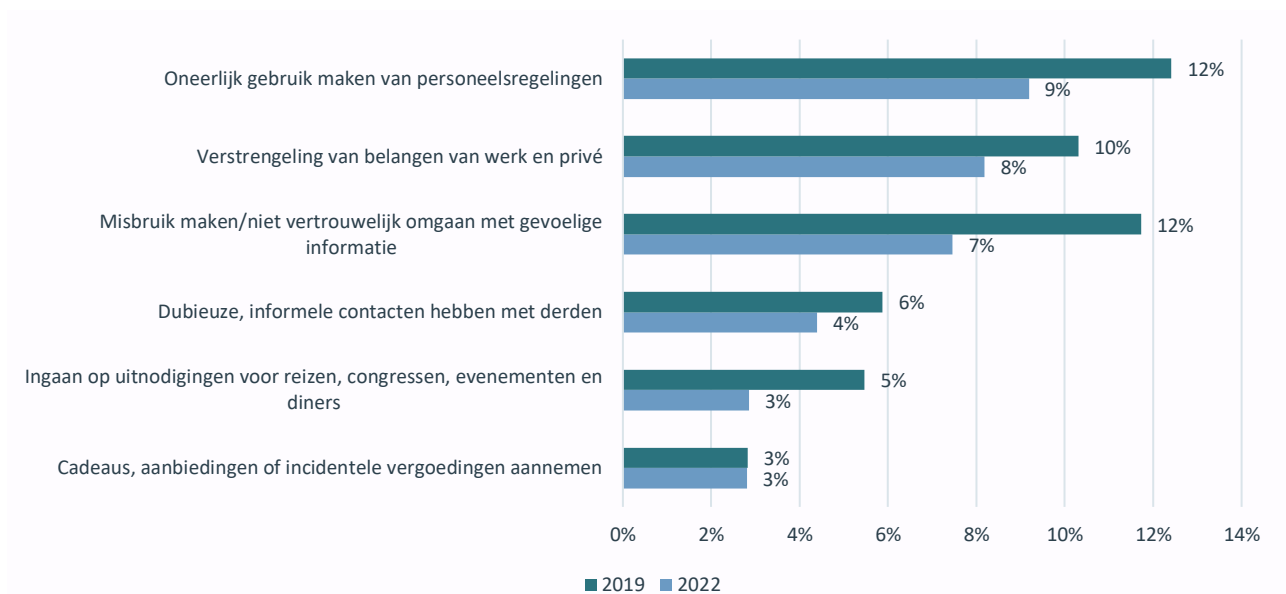
Om een beeld te krijgen van de *integriteitsbeleving* is een aantal specifieke vragen over integriteit opgenomen. Deze vragen zijn voor een deel ontleend aan de Monitor Integriteit en Veiligheid (I&O Research, 2016). Het gaat dan onder meer om vragen over het voorkomen van typen integriteitsschendingen en de integere werkhouding van collega's. Aan medewerkers is gevraagd of zij de afgelopen 12 maanden bepaalde vormen van niet-integer gedrag hebben waargenomen. Uit Figuur 5.1 blijkt dat dit maar voor een klein deel van de respondenten geldt. Verreweg de meeste ondervraagden (bij Rijk of ZBO) hebben *geen* integriteitsschendingen gezien in het afgelopen jaar. Voor zover er niet-integer gedrag wordt geconstateerd, dan betreft dat verhoudingsgewijs het vaakst oneerlijk gebruik van personeelsregelingen, het onjuist omgaan met vertrouwelijke informatie en verstrengeling van belangen. Het aannemen van geschenken wat in strijd zou zijn met de gedragscode komt maar zeer zelden voor.

FIGUUR 5.1: RIJK/ZBO - FREQUENTIE VAN WAARGENOMEN GEDRAG IN DE AFGELOPEN 12 MAANDEN (%)



In vergelijking met het Werkonderzoek 2019 vallen bovendien enkele zaken op. Uit het Werkonderzoek 2019 kwam al naar voren dat medewerkers de integriteit van collega's over het algemeen positief beoordelen. Circa 85 procent van de ambtenaren gaf in die enquête aan zijn of haar collega's integer te vinden. Uit het Werkonderzoek 2022 komt een dergelijk positief beeld naar voren. Er is bovendien ogenschijnlijk sprake van een (sterk) verbeterde situatie. Vergeleken met 2019 is het aandeel medewerkers dat getuige is geweest van niet-integer handelen gedaald (zie Figuur 5.2). Dat geldt voor praktisch alle gemeten vormen van niet-integer gedrag, maar het sterkst voor oneerlijk gebruik van personeelsregelingen, misbruik van gevoelige informatie en ingaan op uitnodigingen. Een mogelijke verklaring hoeft echter niet per se gezocht te worden in beter of nieuw beleid. In plaats daarvan kan het vele thuiswerken (en dus minder direct contact met collega's) als gevolg van de coronapandemie ook goed voor deze resultaten gezorgd hebben.

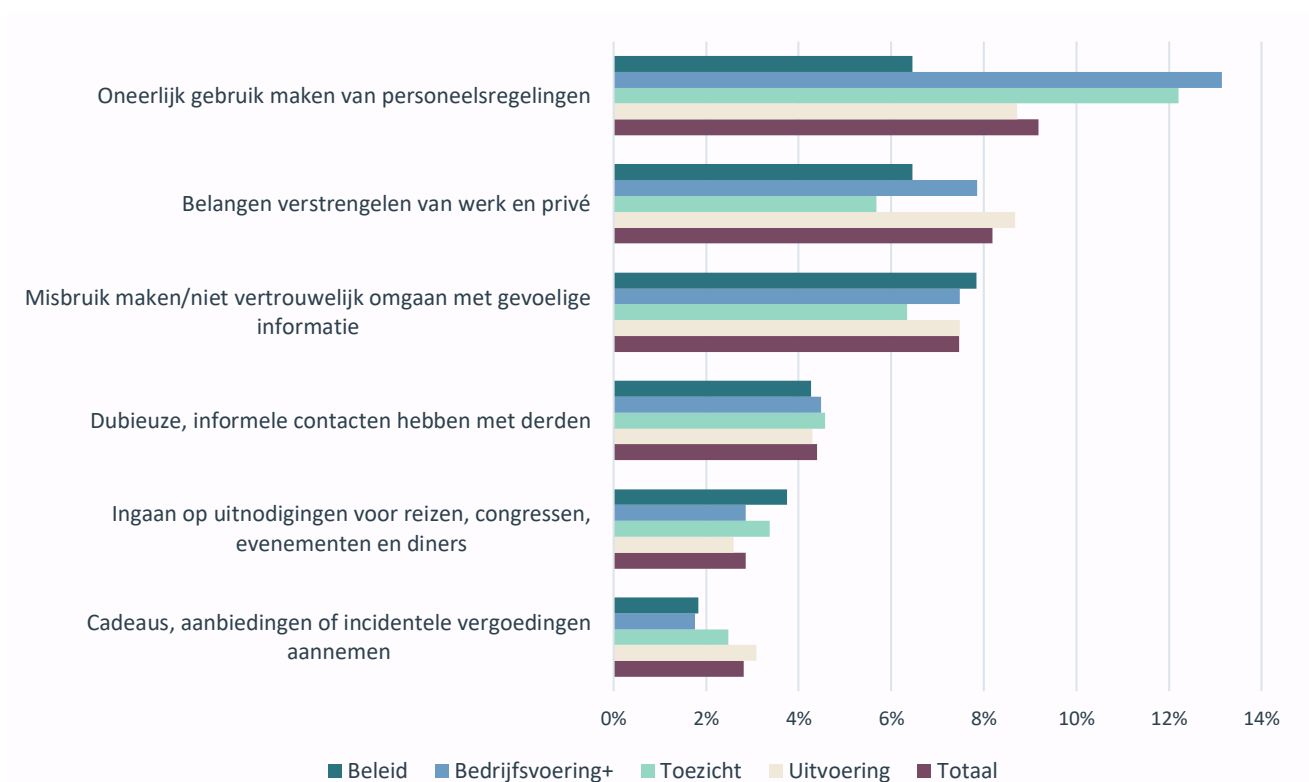
FIGUUR 5.2: RIJK/ZBO - FREQUENTIE VAN WAARGENOMEN GEDRAG IN DE AFGELOPEN 12 MAANDEN, 2019-2022 (%)



Het aandeel medewerkers dat getuige is geweest van niet-integer gedrag verschilt binnen het Rijk wel enigszins naar domein (zie Figuur 5.3).²⁹ Het valt op dat vooral bij de bedrijfsvoering en het toezicht relatief vaak oneerlijk gebruik van personeelsregelingen (het meest voorkomende type schending) wordt gesignaleerd. Dat lijkt logisch. Betere kennis van dergelijke regelingen bij HR en toezicht leidt immers in theorie ook tot meer kans op misbruik (én vermeende detectie en observatie daarvan). Ook opvallend is het voorkomen van relatief veel belangenverstremgeling van werk en privé (een bekende en essentiële determinant voor integriteitsschendingen) in de domeinen bedrijfsvoering en uitvoering in vergelijking met de domeinen beleid en toezicht. De situatie bij bedrijfsvoering en uitvoering (d.w.z. agentschappen/diensten en ZBO's) verschilt echter niet noemenswaardig ten opzichte van het gemiddelde.

Het mag als een goede ontwikkeling worden beschouwd, dat verstremgeling van werk/privé juist bij toezicht relatief weinig lijkt te spelen. Veelal sporen de bevindingen met algemene verwachtingen ten aanzien van het domein. Het is, bijvoorbeeld, ook logisch dat medewerkers in het domein beleid relatief eerder getuige zijn van misbruik maken van informatie (deze is hier immers als eerste voorhanden) en het ingaan op uitnodigingen (de beleidsmakers zijn in theorie de meest interessante partners om mee in zee te gaan).

FIGUUR 5.3: AANDEEL MEDEWERKERS (RIJK/ZBO) DAT GETUIGE IS GEWEEST VAN NIET-INTEGER HANDELEN (%)

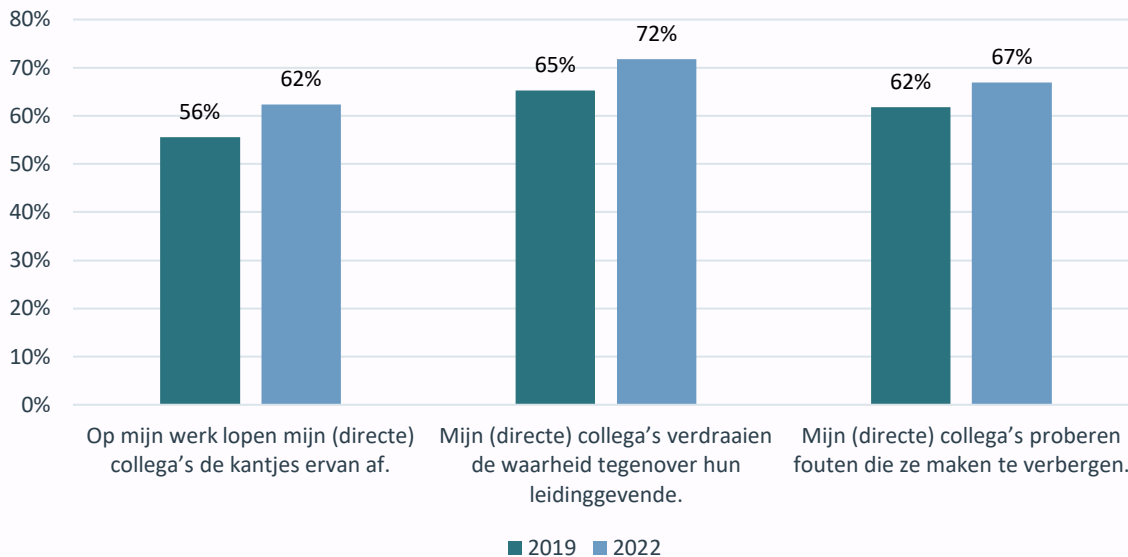


Naast vragen over waargenomen specifieke integriteitsschendingen, zijn in de enquête ook stellingen opgenomen over de integere werkhouding van collega's. Deze stellingen zijn negatief geformuleerd. Dit betekent dat respondenten die het met de stellingen eens zijn, de werkhouding niet-integer vinden, en degenen die het daarmee oneens zijn de werkhouding wel integer vinden.

²⁹ Achter de gepresenteerde gemiddelden kunnen overigens wel aanzienlijke verschillen schuilgaan, bijvoorbeeld tussen afzonderlijke uitvoeringsinstanties. Hier gaan wij vanwege gebrek aan goede vergelijkende data verder niet op in.

Figuur 5.4 toont het oordeel over de integere werkhouding bij Rijk en ZBO's. Het figuur toont een redelijk positief beeld. Dit betekent dat medewerkers de werkhouding van collega's in de regel wel als integer beschouwen. Vergeleken met 2019 zijn ook deze percentages toegenomen, hetgeen betekent dat de integriteit nu beter wordt beoordeeld dan toen.

FIGUUR 5.4: RIJK/ZBO - STELLINGEN OVER INTEGERE WERKHOUING VAN COLLEGA'S (% [HELEMAAL] MEE ONEENS)



Per domein binnen het Rijk zijn er daarentegen wel (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. De verschillen zijn klein, al kunnen individuele instanties het uiteraard beter of slechter doen, maar hier valt vanwege ontbrekende goed vergelijkende data niet veel over te zeggen. Tot slot is het opvallend dat er (weliswaar ook weer kleine) verschillen bestaan binnen het Huis van Thorbecke. Bij Gemeenten en Gemeenschappelijke Regelingen wordt de integriteit van collega's relatief slechter beoordeeld dan bij Rijk, Waterschappen en Provincie. Bij de Rechterlijke macht (formeel geen laag in het Huis maar in de enquête wel tezamen meegenomen) is de integriteitsbeleving relatief hoog. Uit het onderzoek van 2019 kwam eenzelfde beeld naar voren.

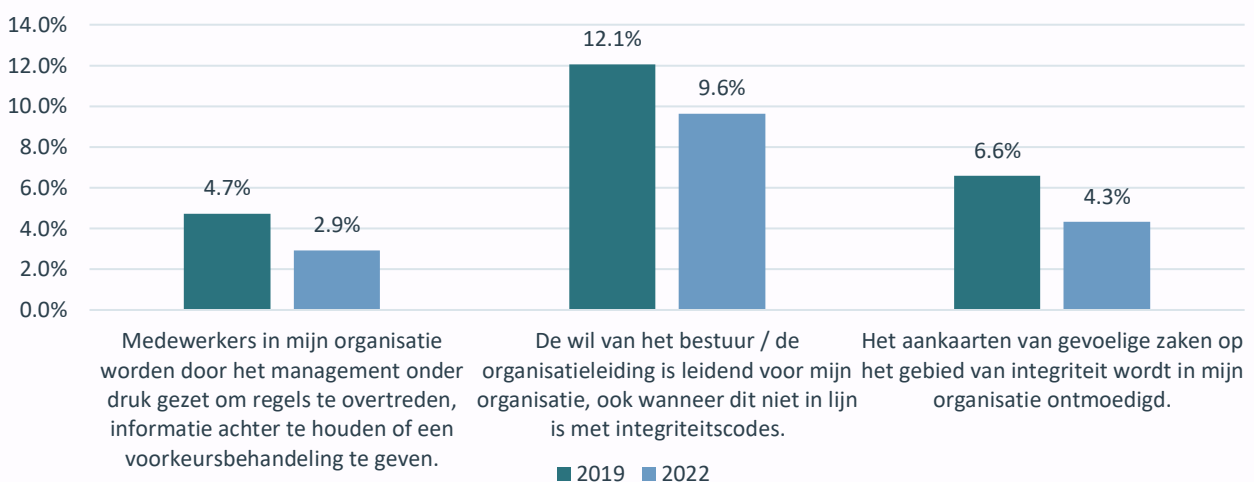
De gemeentelijke uitkomsten zijn interessant, zeker ook in het licht van de grote decentralisaties naar het lokale bestuursniveau van de afgelopen jaren. Uit internationaal onderzoek maar ook uit media berichten en bijvoorbeeld de integriteitsindex in *Vrij Nederland* zien we ook dat veel integriteitsproblematiek lokaal speelt (Van der Wal, 2017). Een vaak aangedragen verklaring zijn de persoonlijke verhoudingen, een 'ons kent ons' cultuur en het feit dat lokaal bestuur dicht in de nabijheid van burgers en bedrijven afspeelt (Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal en Steenbergen, 2010). Er bestaat inmiddels een kleine literatuur over 'local integrity systems' en de instrumenten die juist op lokaal niveau nodig zijn om integriteit te bevorderen, waarbij screening, periodieke monitoring van problematische deel- en dubbelbelangen bijvoorbeeld in het oog springende elementen zijn (Huberts & Six, 2012).

5.3. Integriteitsdruk

In de enquête zijn zoals gezegd naast vragen over *integriteitservaring* ook vragen opgenomen over de *integriteitsdruk* in de organisatie. Ook hier is sprake van een negatieve formulering van stellingen: respondenten die het met de stellingen eens zijn vinden de integriteitsdruk hoog en degenen die het daarmee oneens zijn vinden de integriteitsdruk laag. De antwoorden bij de stellingen over integriteitsdruk laten over het algemeen een positief beeld zien (Figuur 5.5). Het aandeel medewerkers (Rijk/ZBO) dat aangeeft dat het aankaarten van gevoelige zaken op het gebied van integriteit wordt ontmoedigd, is beperkt (5%). Bovendien zijn maar weinig respondenten (3%) van mening dat medewerkers door het management onder druk worden gezet om regels te overtreden, informatie achter te houden of een voorkeursbehandeling te geven. De meeste respondenten zijn het (helemaal) oneens met deze stellingen en ervaren dus geen integriteitsdruk. Wel vindt 1 op de 10 medewerkers dat de wil van bestuur en management leidend is voor de organisatie, ook als dat niet in lijn is met integriteitscodes. Dit laatste betekent dat het naleven van integriteitscodes kennelijk soms in het gedrang komt, door druk vanuit het bestuur of het management. Het gaat weliswaar om een kleine groep medewerkers, maar is niettemin mogelijk een belangrijk signaal.³⁰

Vergeleken met de gegevens uit het Werkonderzoek 2019 is de integriteitsdruk wel duidelijk afgenomen. Andermaal moet hier gezegd worden dat dit mogelijk ligt aan het vele thuiswerken (en dus minder direct contact met collega's) als gevolg van de coronapandemie. Minder direct contact met leidinggevenden levert in theorie wellicht ook minder integriteitsdruk op. De antwoorden op de stellingen over integriteitsdruk nodigen uit tot nadere analyse. Zo wordt er aan de ene kant kennelijk weinig tot geen druk ervaren om regels te overtreden, etc. maar aan de andere kant wordt de wil van het bestuur wel als leidend gezien en worden codes dus kennelijk soms opzijgezet. Dat lijkt wat tegenstrijdig. Een andere interessante uitkomst is dat het mogelijk beter gesteld is met ambtelijke tegenspraak (*speaking truth to power*) dan in 2019. Het aankaarten van gevoelige zaken kan kennelijk goed en beter dan 3 jaar geleden.

FIGUUR 5.5: RIJK/ZBO - STELLINGEN OVER INTEGRITEITSDRUK (% [HELEMAAL] MEE EENS)

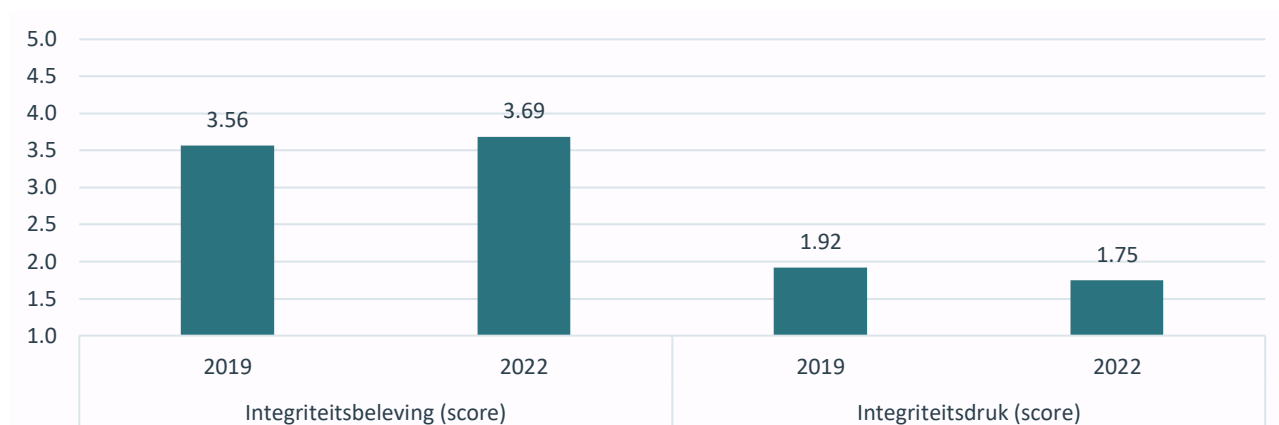


³⁰ Maar dit zegt mogelijk ook iets over het inherent beperkte nut en reikwijdte van codes *an sich*. De praktijk is vaak weerbarstiger en complexer dan een code en als gevolg hiervan zijn codes vaak breed en generiek. Juist leidinggevenden zullen vaak proberen integriteitskwesaties contextueel en oplossingsgericht aan te vliegen en van hen wordt ook in toenemende mate verwacht eerst het goede gesprek aan te gaan in plaats van al te rigide codes na te leven.

5.4. Een geïntegreerd beeld

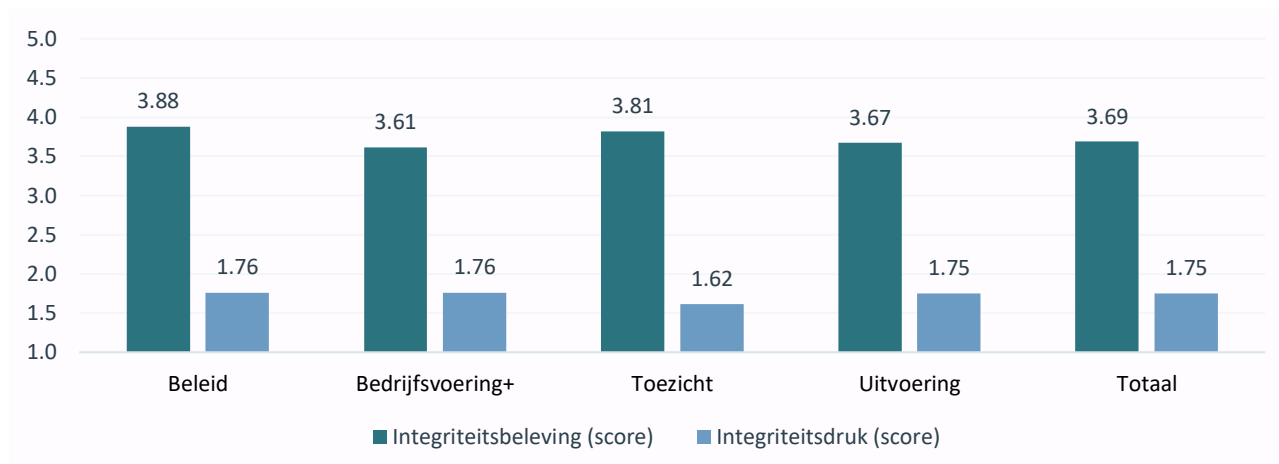
Op basis van de bovenstaande stellingen over integriteit en integriteitsdruk zijn twee meetschalen geconstrueerd (Figuur 5.6) die een geïntegreerd beeld weergeven van de beleving van integriteit en ervaren integriteitsdruk.³¹ De figuur laat zien dat de integriteit bij Rijk/ZBO over het algemeen positief wordt beoordeeld en dat de integriteitsdruk over het algemeen beperkt is. Vergeleken met 2019 is, zoals gezegd, de integriteitsdruk iets afgenomen.

FIGUUR 5.6: RIJK/ZBO - INTEGRITEIT EN INTEGRITEITSDRUK, 2019-2022 (GEM. SCHAALSCORES)



De verschillen naar domein zijn over het algemeen betrekkelijk klein (zie Figuur 5.7). Bij de beleidskernen wordt de integriteit een fractie beter beoordeeld dan in andere organisaties, maar de verschillen zijn erg beperkt. Dit laat onverlet dat afzonderlijke instanties het – wederom – uiteraard beter of slechter kunnen doen.

FIGUUR 5.7: RIJK/ZBO - INTEGRITEIT EN INTEGRITEITSDRUK, NAAR DOMEIN (GEM. SCHAALSCORES 2022)



5.5. Determinanten voor integriteit

Uit voorgaande analyses blijkt zodoende dat de integriteit bij Rijk en ZBO's over het algemeen positief wordt beoordeeld. Schendingen komen relatief weinig voor en de integriteitsdruk is laag. Vergeleken met 2019 is de

³¹ Uit factor- en betrouwbaarheidsanalyse blijkt dat de stellingen over integriteit en integriteitsdruk kunnen worden samengevoegd tot twee meetschalen. In verband met de interpretatie, zijn de items over de integere werkhouding hierbij gecodeerd; zodat een lage score (1) wijst op een niet-integere werkhouding en een hoge (5) op een integere werkhouding.

ervaren integriteit bovendien toegenomen. Met behulp van regressieanalyses is onderzocht in welke mate bepaalde factoren van invloed zijn op *integriteitservaring* en *integriteitsdruk*. Hierbij is gekeken naar het effect van integriteitsbeleid en leiderschap (dat wil zeggen voldoende doen om schendingen te voorkomen en adequaat reageren als schendingen toch gebeuren) en werkklimaat (dat wil zeggen transformationeel leiderschap, inclusie en sociale veiligheid). In de analyse Rijk/ZBO is bovendien ook weer rekening gehouden met verschillen per bestuurslaag en domein.

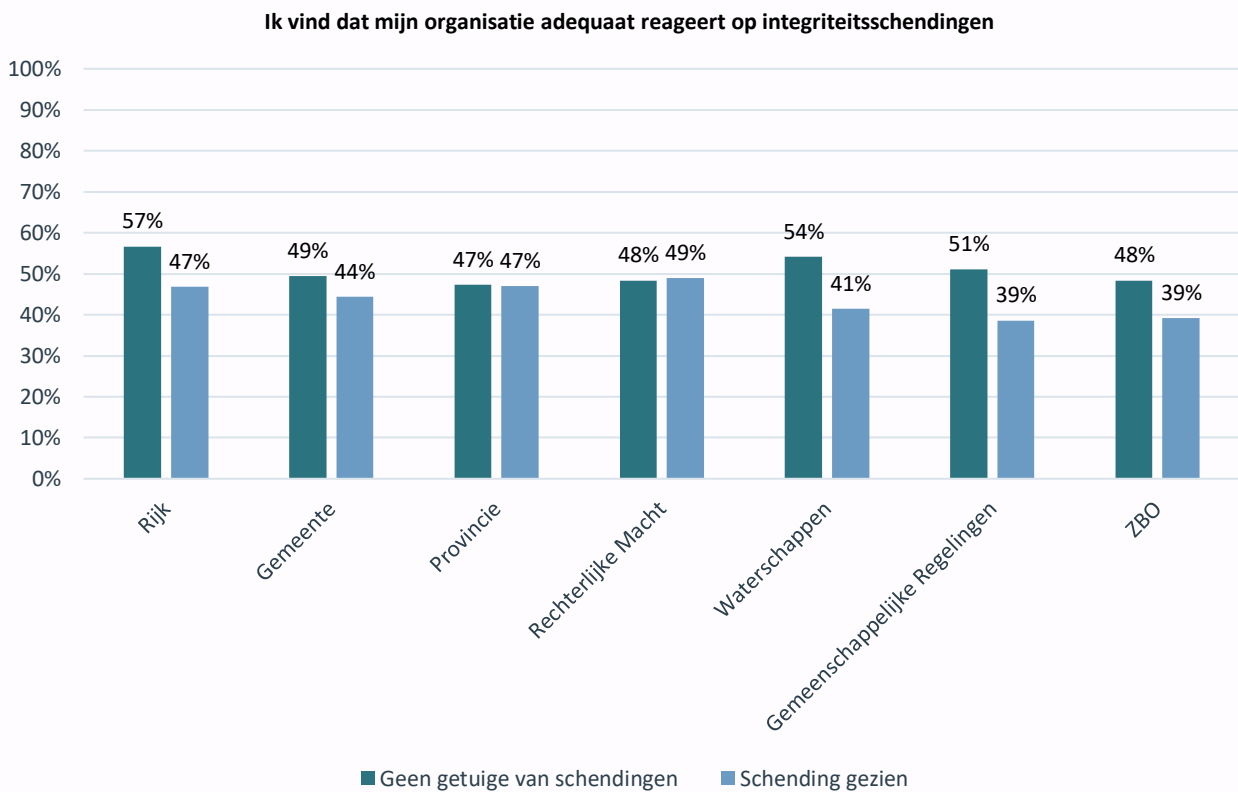
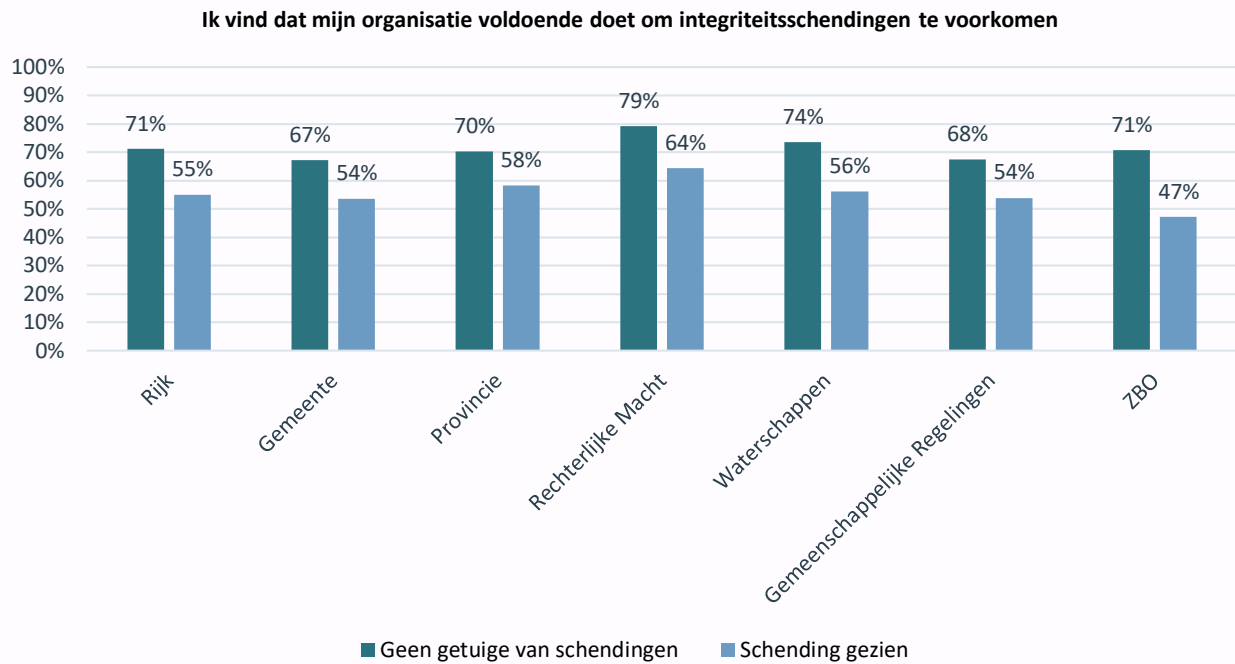
5.5.1. De rol van leiderschap en werkklimaat

Op de vraag of de organisatie voldoende doet om integriteitsschendingen te voorkomen wordt per bestuurslaag overwegend gelijk geoordeeld (zie Figuur 5.8). Verreweg de meeste respondenten binnen iedere laag (Rijk, Gemeente, Provincie, Waterschappen plus Gemeenschappelijke regelingen, Rechterlijke macht en ZBO's) zijn het hiermee eens. De verschillen per bestuurslaag zijn dus miniem. Ook hier wijken Gemeenten en Gemeenschappelijke regelingen echter in negatieve zin wel iets af van de rest. Wordt er verder gekeken naar verschillen per domein dan zijn deze ook over het algemeen beperkt. Tegelijkertijd is het enigszins opvallend dat men in de beleidskernen iets negatiever lijkt over het handelen van de eigen organisatie, vergeleken met uitvoeringsorganisaties, bedrijfsvoering en toezicht. Het effect van het type organisatie is echter beperkt.

Een andere observatie is dat medewerkers die wel (eens) een schending hebben waargenomen aanzienlijk negatiever lijken te oordelen over de organisatiecapaciteit ten aanzien van het voorkomen van schendingen (hetgeen redelijk voor zich spreekt) en het adequaat afhandelen van integriteitsproblematiek (hetgeen impliceert dat effectiviteit en nazorg nog wel te wensen overlaten). Mensen die aangeven geen ervaring met integriteitsschendingen te hebben gehad zijn dus positiever over voorkomen en adequaat reageren van de organisatie (zie Figuur 5.8). Deels is dat logisch. Als je iets niet ziet ben je geneigd te denken dat het wel goed zit. Maar het levert wel ook een risico van 'see no evil, hear no evil' op: omdat men denkt dat het allemaal wel snor zit, zal men bepaald gedrag ook wellicht minder snel als problematisch ervaren (Van der Wal, Graycar & Kelly, 2016). In een analyse van het werkonderzoek 2019 is naar aanleiding van een soortgelijke observatie bovendien al het een en ander gezegd.³²

³² Zie 2020, pp. 59-60: Medewerkers die niet-integer gedrag waarnemen, oordelen ook een stuk minder positief over de werkhouding van collega's en de effectiviteit van het (preventieve en repressieve) integriteitsbeleid. Dit lijkt evident. Medewerkers die zelden of nooit integriteitsschendingen waarnemen, zullen er immers waarschijnlijk ook van uitgaan dat het wel snor zit met de werkhouding en het integriteitsbeleid. Tegelijkertijd is deze bevinding niet in overeenstemming met de in de literatuur vaak genoemde "integriteitsparadox". Die stelt dat meer (positieve) aandacht voor integriteit en de wil om integriteitsaffaires ook serieus te onderzoeken vaak samenhangen met een hogere constatering en/of frequentie van schendingen: "zoekt en gij zult vinden". Het is wel denkbaar dat medewerkers die vaker schendingen constateren ook een striktere opvatting hebben van wat een schending van norm of regel behelst en daarnaast minder snel geneigd zijn collega's als eerlijk en betrouwbaar te typeren.

FIGUUR 5.8: OPENBAAR BESTUUR VOORKOMEN SCHEIDINGEN EN REACTIE OP SCHEIDINGEN (% [HELEMAAL] MEE EENS)



Uit de verklarende analyses (zie bijlage, Tabel 5.1) blijkt verder dat transformationeel leiderschap een positief effect heeft op de integriteitsbeleving. Dit is uiteraard logisch maar onderschrijft wel weer even goed het belang van goed leiderschap.

Hetzelfde geldt voor een inclusief en veilig werkklimaat (op zichzelf uiteraard weer enigszins volgend uit goed transformationeel leiderschap). Naar mate het werkklimaat meer inclusief is en de sociale veiligheid beter wordt beoordeeld, neemt de ervaren integriteit toe. Daarbij is de sociale veiligheid duidelijk de belangrijkste bepalende factor.

Met betrekking tot integriteitsdruk komt uit de analyse van factoren die van invloed worden geacht een vergelijkbaar beeld naar voren (zie bijlage, Tabel 5.2). Ook hier spelen transformationeel leiderschap en het werkklimaat een belangrijke rol, al zijn de effecten in dit verband uiteraard omgekeerd: een positiever oordeel gaat samen met minder integriteitsdruk, en andersom. Inclusiviteit en sociale veiligheid bepalen ook hier in belangrijke mate of er integriteitsdruk wordt ervaren. Ook hier is vooral sociale veiligheid wederom de belangrijkste factor die integriteitsdruk bepaalt.

Daarnaast blijkt uit de logistische regressie (zie bijlage, Tabel 5.3) dat sociale veiligheid ook het risico op (het zien van) integriteitsschendingen het meest verkleint. Naar mate de sociale veiligheid stijgt, neemt de kans op integriteitsschendingen af. De kans op integriteitsschendingen verschilt bovendien in beperkte mate naar domein (toezicht kent een iets groter risico dan beleidskernen) maar verschillen tussen beleid en uitvoering zijn niet significant.

5.6. Concluderende opmerkingen

- In vergelijking met het werkonderzoek 2019 lijkt het beeld aangaande integriteit over de gehele linie iets positiever; dit geldt voor alle overheidslagen en domeinen en betreft zowel integriteitsbeleving als integriteitsinstrumentarium en de rol van cultuur en leiderschap.
- In lijn met veel (internationaal) onderzoek en media rapportages, en net als in het werkonderzoek 2019, speelt er relatief het meest aan integriteitskwesitie op lokaal niveau; een mogelijke verklaring daarvoor is niet alleen dat politiek en bestuur daar dicht op burgers en bedrijven opereren en sprake is van vele verstrengelingen en verbindingen (waardoor zichtbaarheid en meldingsbereidheid- en gemak ook groter zijn), maar ook dat er simpelweg de meeste ambtenaren van alle overheidslagen werkzaam zijn.
- Leadership matters: (transformationeel) leiderschap en werkklimaat zijn van grote invloed op integriteitsbeleving; wanneer medewerkers positief naar hun leidinggevenden 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).
- Integriteitsdruk: over het algemeen wordt weinig integriteitsdruk ervaren en dat geldt des te meer voor medewerkers met een positief beeld van hun leidinggevende. Dit verklaart waarschijnlijk ook waarom medewerkers soms waarnemen dat leidinggevenden niet in lijn met integriteitscodes handelen maar desondanks toch geen grote druk voelen; het zou overigens ook zo kunnen zijn dat zowel medewerkers als leidinggevenden codes simpelweg geen enorm effectief instrument vinden in het adresseren van integriteitskwesities.

Referenties

I&O Research (2016) *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur*.

Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., Wal, Z. van der, & Steenbergen, K. (2010). Integriteit van het Lokaal Bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit. Den Haag: Lemma.

Huberts L.W.J.C. & Six. F. E. (2012). Local Integrity Systems, *Public Integrity*, 14:2, 151-172.

Wal, Z. van der (2017). Vijfenentwintig jaar integriteit en integriteitsbeleid: Van 'Dales' tot Rutte II.

In: Uijlenbroek, J. (Red.) Staat van de Ambtelijke Dienst 2017. De motiverende overheid anno 2017. Den Haag: CAOP, 61-73.

Van der Wal, Z., Graycar, A., & Kelly, K. (2016). See no evil, hear no evil? Assessing corruption risk perceptions and strategies of Victorian public bodies. *Australian Journal of Public Administration*, 75(1), 3– 17.

Bijlage bij hoofdstuk 5

TABEL 5.1 UITKOMSTEN REGRESSIEANALYSE INTEGRITEITSCORE RIJK/ZBO*

	β	Sig.
(Constant)		,000
Geslacht: vrouw	,016	,369
35-44 jaar	,042	,055
45-54 jaar	,028	,229
55+	,077	,002
Opleiding laag	-,084	,000
Opleiding middelbaar	-,130	,000
Niet-Westerse migratieachtergrond	-,018	,290
Westerse migratieachtergrond	,022	,191
Bedrijfsvoering	-,071	,001
Toezicht	-,045	,014
Uitvoering	-,105	,000
Transformationeel leiderschap (score)	,100	,000
Ethisch leiderschap**	-,002	,943
Inclusief werkklimaat (score)	,121	,000
Veilig werkklimaat (score)	,318	,000

* Adjusted $R^2 = .248$ | schaalscore.

** Stelling: Mijn direct leidinggevende laat regelmatig zien dat hij/zij grote waarde hecht aan ethisch (fatsoenlijk) gedrag.

TABEL 5.2: UITKOMSTEN REGRESSIEANALYSE INTEGRITEITSDRUK RIJK/ZBO*

	β	Sig.
(Constant)		0,000
Geslacht: vrouw	-,034	,043
35-44 jaar	-,054	,013
45-54 jaar	-,067	,003
55+	-,059	,014
Opleiding laag	,043	,012
Opleiding middelbaar	,021	,221
Niet-Westerse migratieachtergrond	,042	,013
Westerse migratieachtergrond	,000	,992
Bedrijfsvoering	-,019	,360
Toezicht	,001	,966
Uitvoering	,019	,378
Transformationeel leiderschap (score)	-,035	,121
Ethisch leiderschap**	-,082	,000
Inclusief werkklimaat (score)	-,203	,000
Veilig werkklimaat (score)	-,291	,000

* Adjusted $R^2 = .267$ | schaalscore.

** Stelling: Mijn direct leidinggevende laat regelmatig zien dat hij/zij grote waarde hecht aan ethisch (fatsoenlijk) gedrag.

TABEL 5.3: UITKOMSTEN LOGISTISCHE REGRESSIEANALYSE INTEGRITEITSSCHENDINGEN RIJK/ZBO*

	B	Sig.
Geslacht (vrouw=1)	-,009	,931
Leeftijdsklasse		,014
35-44 jaar	-,238	,143
45-54 jaar	-,335	,030
55+	-,480	,001
Migratieachtergrond		,061
Niet-Westerse migratieachtergrond	-,461	,030
Westerse migratieachtergrond	-,206	,254
Opleidingsniveau		,574
Opleiding laag	,031	,898
Opleiding middelbaar	-,002	,986
Opleiding onbekend	-1,456	,161
Domein		,252
Bedrijfsvoering	,150	,436
Toezicht	,536	,042
Uitvoering	,240	,099
Onbekend	,422	,284
Transformationeel leiderschap (score)	-,241	,005
Inclusief werkklimaat	-,150	,156
Veilig werkklimaat	-,695	,000
Constant	2,408	,000

* Nagelkerke R2 = .089



Kwaliteit bedrijfsvoeringsfuncties van de overheid

Mark Huijben, Sil Vrielink en Tessa Janssen (ICTU)

6.1. Introductie

Voor het eerst kunnen we overheidbreed een beeld presenteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsfuncties: ICT, financiën & control, personeel & organisatie, inkoop, communicatie, juridische diensten en secretariële ondersteuning. In het Werkonderzoek is de kwaliteit van deze functies nu beoordeeld door 11.280 medewerkers van honderden organisaties, verspreid over acht sectoren binnen het openbaar bestuur. In dit artikel gaan we in op de resultaten, achterliggende theorie en verbinden we daar conclusies en aanbevelingen aan.

De genoemde functies omvatten bijna de gehele overhead. Alleen de facilitaire functie en het lijnmanagement ontbreken. In hoofdstuk 2 van deze bundel wordt ingegaan op de kwaliteit van het management. Daarnaast wordt in het WerkOmgeving BelevingOnderzoek (WOBO) de kwaliteit van de facilitaire functie van het Rijk onderzocht.

De overhead wordt vaak geassocieerd met het 'vet' van de organisatie. Uiteindelijk gaat het immers om de dienstverlening, het realiseren van maatschappelijke opgaven. Toch vervullen juist deze bedrijfsvoeringsafdelingen tezamen met het management een belangrijke functie: het sturen en ondersteunen van de organisatie. Hoe belangrijk precies, zal later in dit artikel blijken. Gemiddeld omvat de overhead circa een kwart van de formatie, waarbij er overigens grote verschillen zijn tussen sectoren^{33,34}.

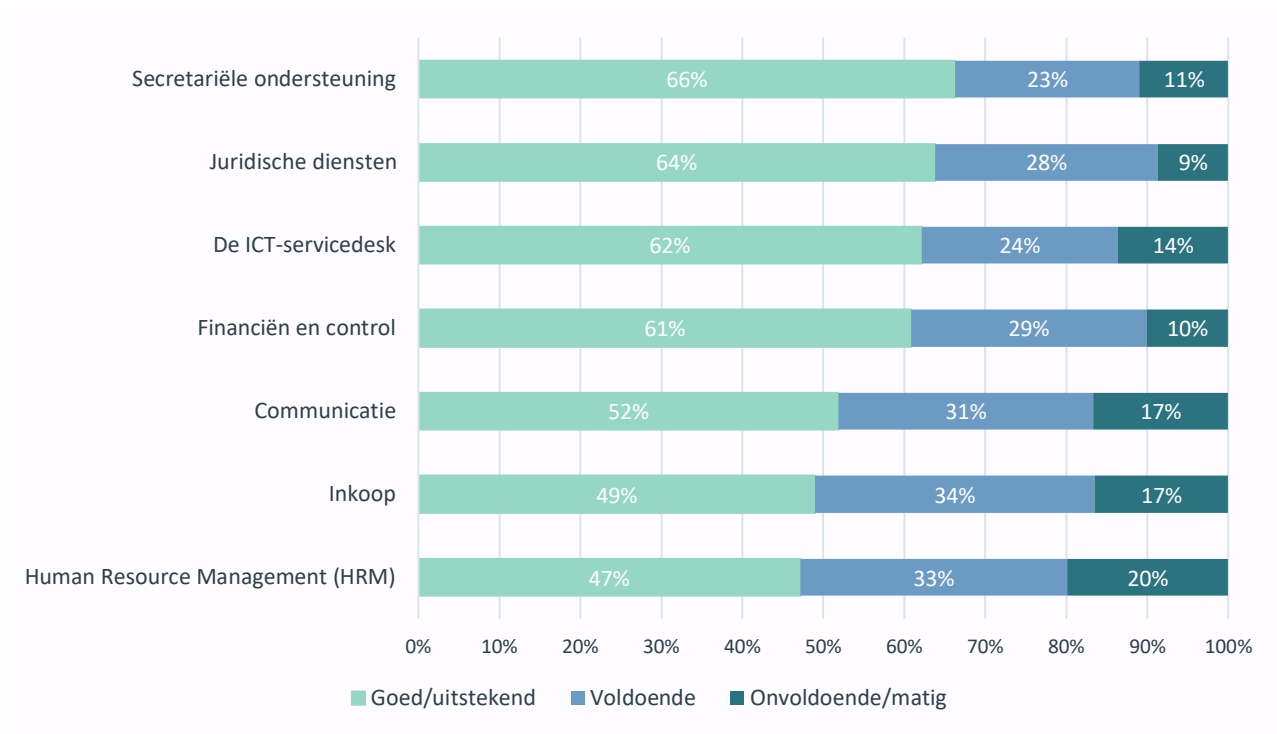
6.2. Resultaten

Kijkend naar de overheid als geheel, beoordeelt 57% van de medewerkers de bedrijfsvoeringsafdelingen als goed, 29% als voldoende en 14% als onvoldoende. Gemiddeld is dat best een aardige score. De verschillen tussen functionele gebieden en tussen sectoren zijn echter enorm. Overheidbreed scoren vooral personeel & organisatie (HRM), inkoop en communicatie minder goed: 17 tot 20% van de medewerkers is hier ontevreden over (Figuur 6.1). Het oordeel over de financiële en juridische functie is juist positief.

³³ Proefschrift *Overhead Gewaardeerd*, Mark Huijben, RUG 2011. De omvang van de overhead conform de definitie in dit proefschrift (inmiddels algemeen gehanteerd) varieert van circa 12% in de zorgsector tot 24% bij rechtbanken en 36% bij provincies (fte overhead/totale formatie). Een update van deze cijfers is te vinden in de Kamerbrief van minister De Jonge van 31 oktober 2019. Vanuit de overheidbrede benchmark Venster voor Bedrijfsvoering is bekend dat dit percentage in 2021 bij waterschappen 26,7% en bij gemeenten 27,1% bedroeg.

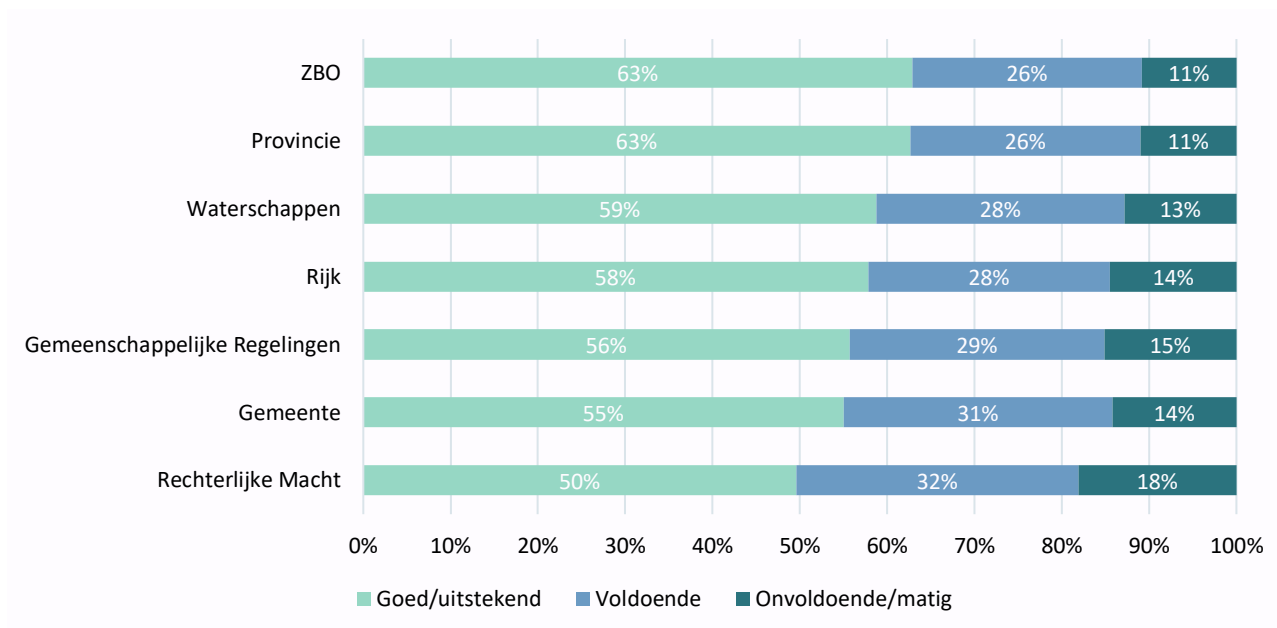
³⁴ Over de omvang van de overhead bij departementen vermeldt de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2019 het volgende: "In 2007 heeft er een overheadmeting plaatsgevonden (Kamerstukken 30801, nr. 8). De overhead van de kerndepartementen gaf toen reden tot zorg (destijds overheadpercentage van 42%, red.). Er zijn aanwijzingen dat de overhead sindsdien verder is gegroeid."

FIGUUR 6.1: KWALITEIT BEDRIJFSVOERINGSAFDELINGEN OVERHEIDSBREED PER FUNCTIONEEL GEBIED



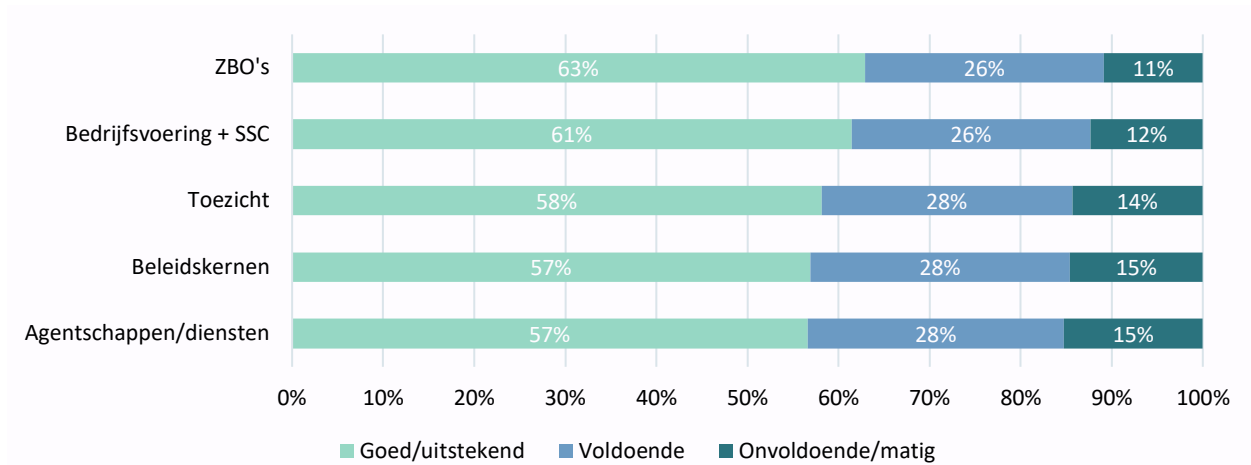
Er is verder een duidelijk verschil tussen sectoren (Figuur 6.2). De bedrijfsvoering van zbo’s, provincies en waterschappen wordt als goed beoordeeld; die van de rechterlijke macht scoort matig: 18% van de medewerkers beoordeelt deze als onvoldoende. De kritiek richt zich hier met name op de HRM-functie: daarover is 29% van de medewerkers negatief. Het Rijk, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen zitten in de middenmoot.

FIGUUR 6.2: KWALITEIT BEDRIJFSVOERING PER SECTOR



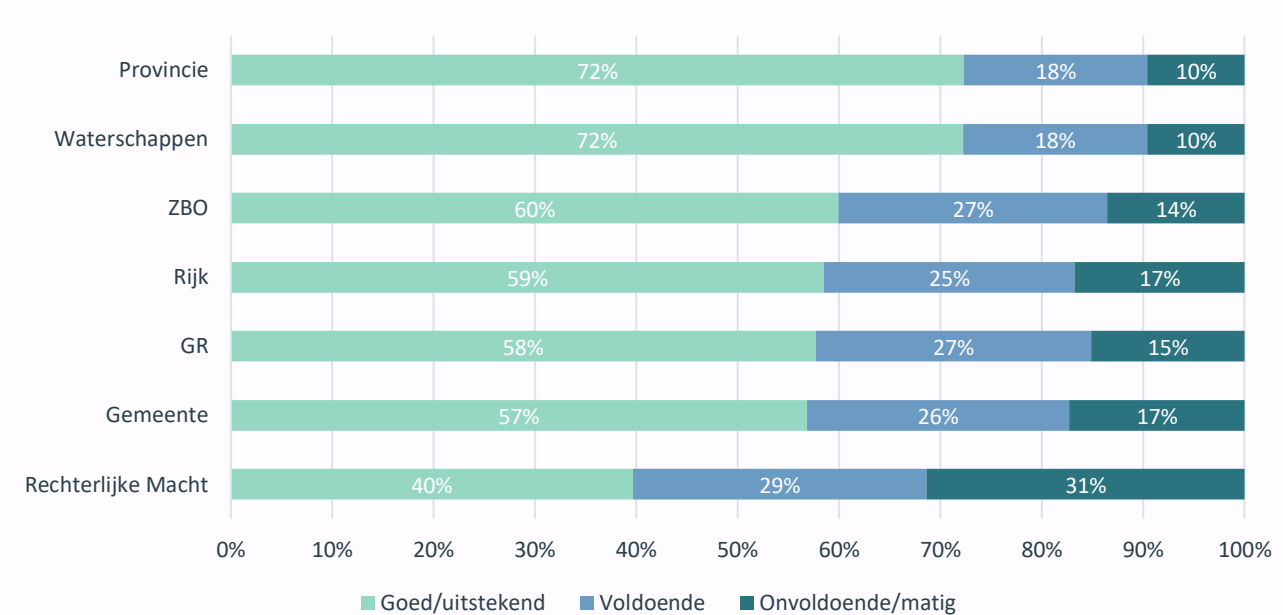
Hieronder (Figuur 6.3) hebben wij de cijfers over het Rijk uitgesplitst naar onderdelen. Dan blijken agentschappen/diensten, beleidskernen en toezichthouders minder tevreden over hun bedrijfsvoering dan zbo's.

FIGUUR 6.3: KWALITEIT BEDRIJFSVOERING RIJK, UITGESPLITST NAAR ONDERDELEN



Er is ook gevraagd naar een oordeel over de ICT- middelen (Figuur 6.4). Die worden overheidbreed door 16% van de medewerkers als onvoldoende beoordeeld, 25% geeft een voldoende en 59% beoordeelt deze als goed. Het beeld over de sectoren is hier hetzelfde als voor de bedrijfsvoering als geheel.

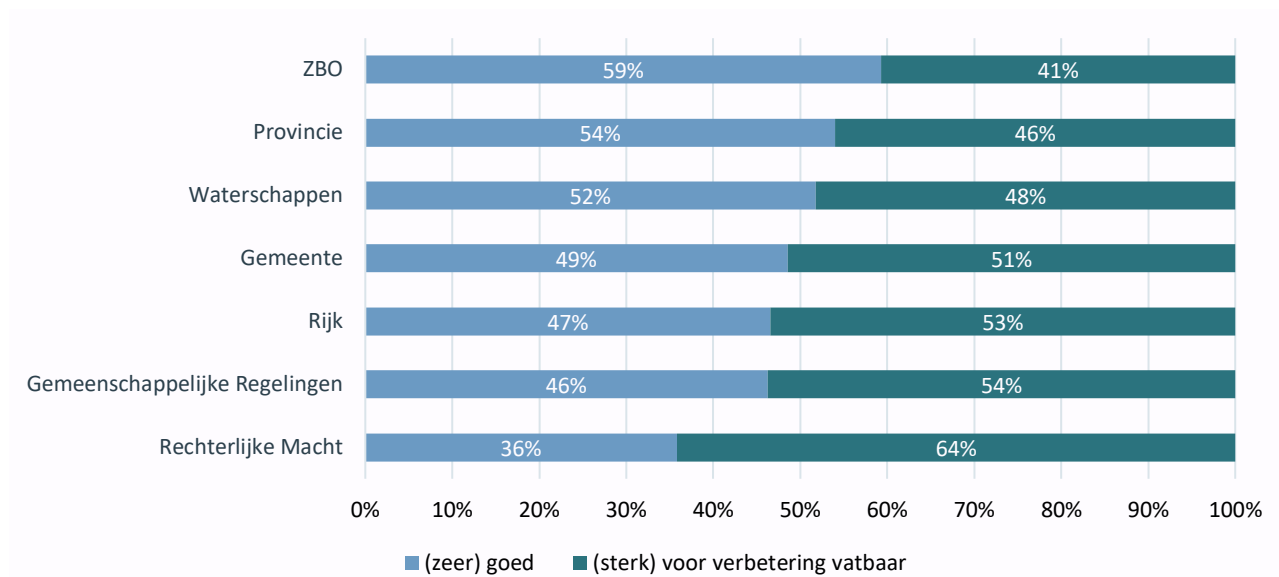
FIGUUR 6.4: KWALITEIT ICT-MIDDELEN PER SECTOR



Daarnaast is gevraagd naar een oordeel over het personeelsbeleid (Figuur 6.5). Dat is uiteraard niet alleen de verantwoordelijkheid van de HRM-functie, maar ook van het management. Gemiddeld vindt 51% van de medewerkers bij de overheid het personeelsbeleid voor verbetering vatbaar (van wie 10% “sterk voor verbetering vatbaar”). De verdeling over sectoren is hier net iets anders. Ook hier scoort de rechterlijke macht matig: maar liefst twee derde van de medewerkers vindt dat het personeelsbeleid voor verbetering vatbaar is (van wie 14% “sterk voor verbetering vatbaar”). Vooral zbo's, waterschappen en provincies scoren hier beter,

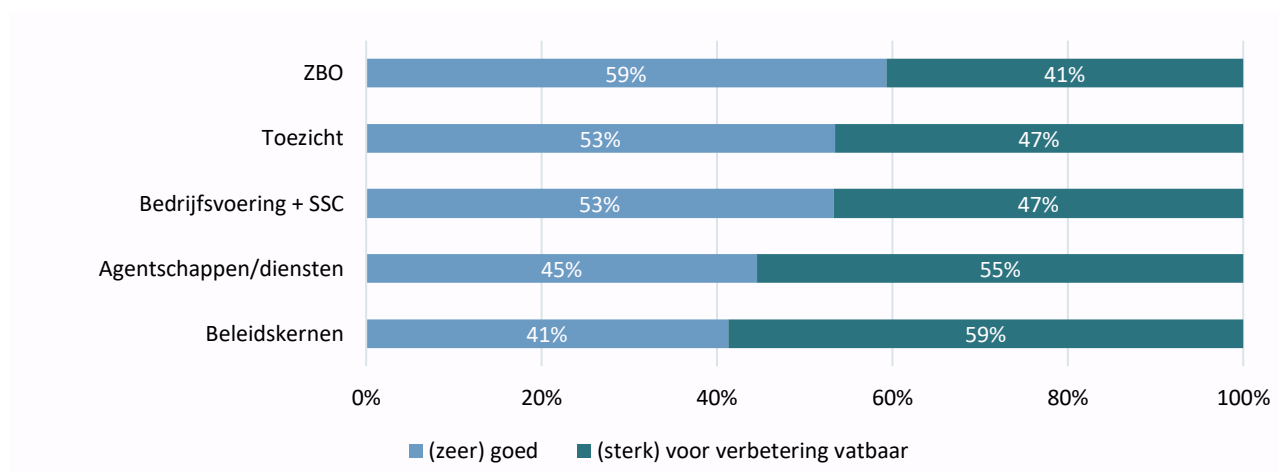
hoewel ook in deze sectoren tussen de 40 en 50% van de medewerkers verbetermogelijkheden ziet. Het Rijk, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen zitten wederom in de middenmoot.

FIGUUR 6.5: KWALITEIT PERSONEELSBELEID PER SECTOR



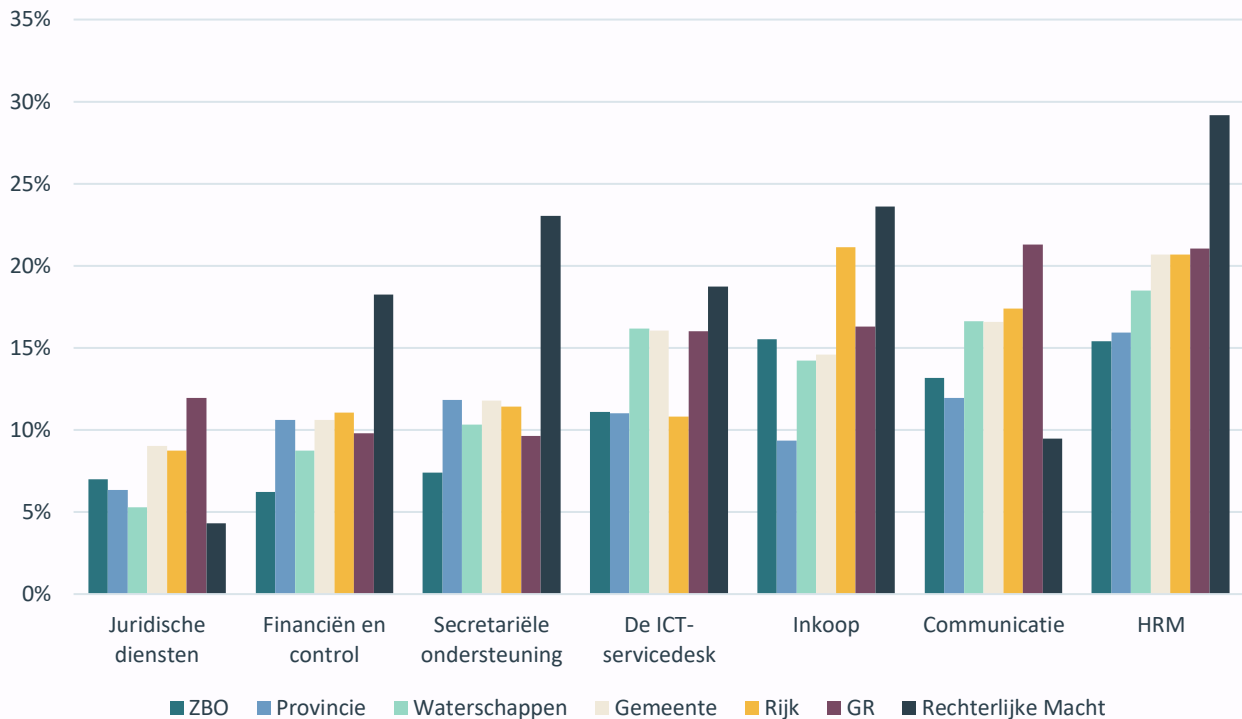
Binnen het Rijk is overigens een opmerkelijke variatie zichtbaar in de kwaliteit van het personeelsbeleid (zie Figuur 6.6). Daarbij valt op dat het personeelsbeleid bij zbo's, toezicht en bedrijfsvoering + SSC relatief beter wordt beoordeeld dan dat bij de beleidskernen en agentschappen/diensten.

FIGUUR 6.6: KWALITEIT PERSONEELSBELEID PER DOMEIN (RIJK/ZBO'S)



Figuur 6.7 toont het percentage medewerkers dat ontevreden is per functioneel gebied en per sector. Dan wordt duidelijk dat medewerkers bij rechtbanken vooral negatief zijn over de functies HRM, inkoop, secretariële ondersteuning en financiën & control. Bij het Rijk scoren vooral de HRM- en inkoopfunctie matig; meer dan 20% van de medewerkers is daar negatief over. Zbo's scoren over de hele linie vrij goed.

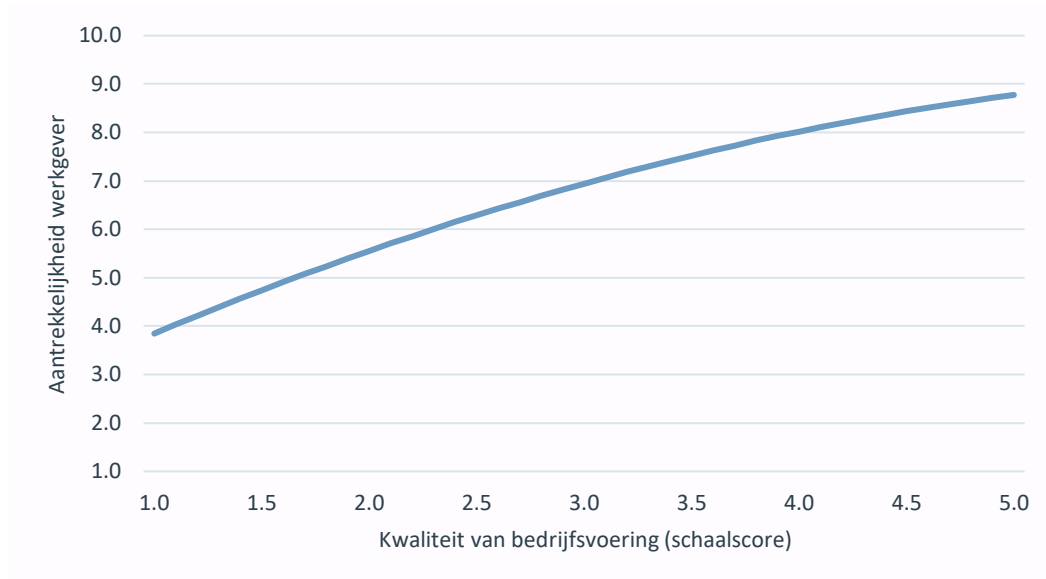
FIGUUR 6.7: PERCENTAGE RESPONDENTEN DAT EEN ONVOLDOENDE GEEFT (PER FUNCTIE EN PER SECTOR)



6.3. Relatie met het functioneren van de organisatie als geheel

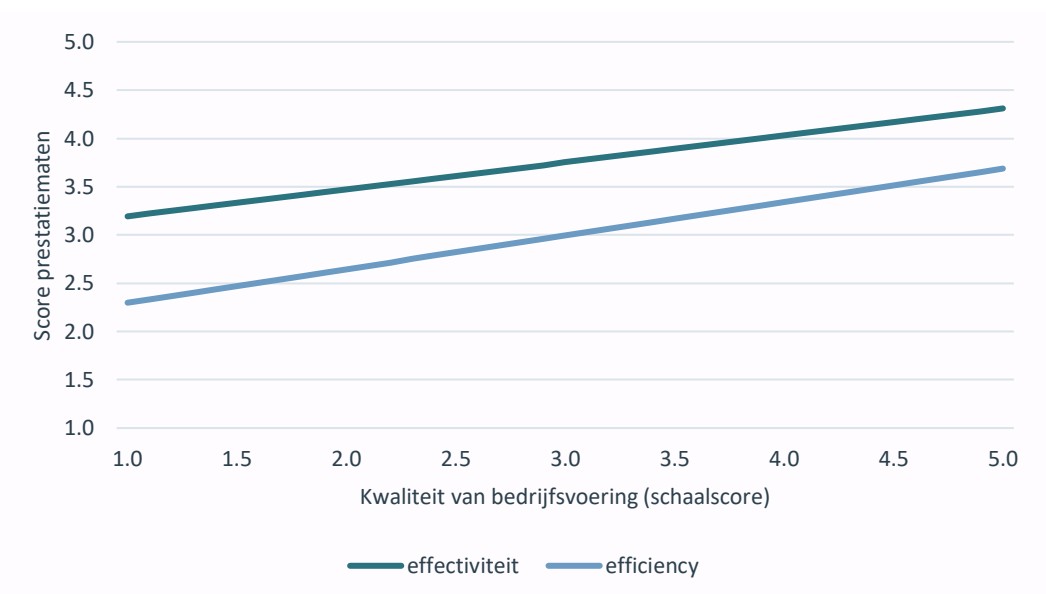
De kwaliteit van de bedrijfsvoering is van groot belang voor het functioneren van de organisatie als geheel, zo blijkt uit de volgende analyses. Ten eerste hangen goede scores voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering sterk samen met de aantrekkelijkheid van de organisatie als werkgever (Figuur 6.8). Dit hebben we gemeten door te vragen of respondenten hun organisatie zouden aanbevelen als werkgever bij vrienden, familie of kennissen. Wanneer de kwaliteit van de bedrijfsvoering stijgt van een 3 naar een 4 op een vijfpuntschaal, verbetert de aantrekkelijkheid van de organisatie van een 7 naar een 8.

FIGUUR 6.8: BIJDRAGE BEDRIJFSVOERING AAN DE AANTREKKELIJKHEID ALS WERKGEVER



Daarnaast blijkt er een sterk verband te bestaan tussen de kwaliteit van de bedrijfsvoering en zowel de efficiency als de effectiviteit van de organisatie (Figuur 6.9). De effectiviteit is gemeten aan de hand van twee vragen, namelijk of binnen het team de gestelde doelen worden gehaald en of werkzaamheden/projecten succesvol worden afgerond. Ook de efficiency is gemeten door middel van twee vragen, namelijk of binnen het team tijd of geld wordt verspild. Ook hier leidt een verbetering van de bedrijfsvoering tot een aanzienlijke vooruitgang op beide dimensies. Dit verband is hier lineair. Bij de aantrekkelijkheid als organisatie is sprake van een lichte kromming, duidend op iets afnemende meeropbrengsten.

FIGUUR 6.9: BIJDRAGE BEDRIJFSVOERING AAN DE EFFECTIVITEIT EN DE EFFICIENCY VAN DE ORGANISATIE



6.4. Verband met de theorie over het goed organiseren van bedrijfsvoeringsafdelingen

In 2011 verscheen het eerdergenoemde proefschrift *Overhead Gewaardeerd – verbetering van de balans tussen kosten en waarde van overhead bij organisaties in de publieke sector*. Dit bood een aantal inzichten in de organisatie van deze functies:

1. Overhead dient *zichtbaar* te zijn voor interne afnemers door het contact met hen goed te organiseren, omdat dat bijdraagt aan de *waardering* voor de overhead. Simpel gezegd: als je met mensen aan dezelfde koffieautomaat staat, werk je beter met hen samen en beoordeel je hen daardoor ook positiever dan mensen van ‘het SSC’ of ‘het hoofdkantoor’.
2. Het is vaak raadzaam om de overhead *centraal binnen de organisatie* te positioneren (en dus niet daarbuiten). Dit voorkomt onduidelijkheden over de aansturing van en de taakverdeling met decentrale staven.

Op basis hiervan verwacht je dat sectoren waar organisaties geen of weinig gebruik maken van shared-servicecentra (SSC’s) (waterschappen³⁵, zbo’s, provincies) hoger op tevredenheid scoren. En bij organisaties die juist in grote mate een beroep doen op shared-servicecentra (ministeries, agentschappen, gemeenschappelijke regelingen en gemeenten) voorzie je dan een lagere tevredenheid. De kwaliteitsbeoordeling vanuit het Werkonderzoek bevestigt precies dit beeld.

Het proefschrift was verder een oproep om vooral kritisch te kijken naar de noodzaak van deze shared-servicecentra en van schaalvergrotingsoperaties. Vooral ook omdat deze vaak werden opgericht vanwege verwachte schaalvoordelen, die – zo bleek – zich nauwelijks voordeden. Sterker nog, juist het fenomeen van schaalnadelen bleek rond overheadfuncties een rol te spelen. In dat licht zijn de matige kwaliteitsscores van de rechtbanken interessant. In deze sector heeft in 2013 een grootschalige reorganisatie en schaalvergrotingsoperatie plaatsgevonden, naar aanleiding van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Hierdoor verminderde onder meer het aantal rechtbanken van negentien naar elf en het aantal ressortparketten van vijf naar één. Doel was de efficiëntie, kennis en deskundigheid te vergroten en de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren.³⁶ Vijf jaar na de start van de reorganisatie was het proces nog lang niet afgerond, zo luidde de conclusie van de evaluatie van deze operatie, die eind 2017 aan de minister werd aangeboden. Ook de cijfers in het Werkonderzoek van 2022 over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zijn niet positief.

³⁵ De waterschappen hebben overigens wel het Waterschapshuis. Dit zorgt voor verbinding tussen de 21 waterschappen, door samen te werken aan de digitale transformatie. Het neemt de waterschappen echter geen bedrijfsvoeringstaken uit handen.

³⁶ ‘Reorganisatie rechtbanken nog niet succesvol’, *Advocatenblad.nl*, december 2017.

6.5. Aanbevelingen

Op basis van dit Werkonderzoek formuleren wij de volgende aanbevelingen:

1. Geef organisaties zo veel mogelijk de ruimte om zelf hun bedrijfsvoering te organiseren.³⁷ Wees voordat je shared-servicecentra opricht, heel kritisch op nut en noodzaak daarvan. In tegenstelling tot wat veel mensen verwachten, gaat dit vaak juist ten koste van de kwaliteit. In eerdergenoemd proefschrift is aangetoond dat het er ook niet efficiënter op wordt. De kwaliteit van de bedrijfsvoering is het hoogst bij sectoren die hun bedrijfsvoering grotendeels zelf hebben georganiseerd (zbo's, waterschappen en provincies). Vooral aan zbo's en waterschappen kunnen we een voorbeeld nemen. Bij provincies is de kwaliteit van de bedrijfsvoering goed, maar is de bedrijfsvoering ook relatief omvangrijk.
2. Bij de bedrijfsvoering van rechtbanken is werk aan de winkel. De schaalvergroting heeft de bedrijfsvoering geen goed gedaan. Vooral het personeelsbeleid en ook de personeelsfunctie zelf scoren slecht. Goede bedrijfsvoering krijg je niet door structuuro oplossingen, maar vereist vooral investeren in mensen en processen.
3. De departementen hebben hun bedrijfsvoering inmiddels voor een groot deel in shared-servicecentra georganiseerd en daarnaast zijn er nog veel bedrijfsvoeringsafdelingen binnen de departementen. Hoewel niet het meest optimale model, lijkt het onverstandig om dat nu terug te draaien. Belangrijk is wel om zowel de omvang als de kwaliteit van de bedrijfsvoering van het gehele stelsel te blijven monitoren en daarop gerichte acties te baseren. Vooral de personeelsfunctie bij departementen scoort matig; medewerkers zijn met name negatief over het personeelsbeleid. De HRM-functie bij departementen wordt deels uitgevoerd door centrale afdelingen binnen departementen en is deels ondergebracht bij SSC's. Periodieke kwaliteitsmeting kan er ook aan bijdragen dat dit wat versnipperde geheel daadwerkelijk dienstbaar is aan het management en aan medewerkers.
4. Uit het Werkonderzoek blijkt verder dat goede bedrijfsvoering sterk samenhangt met belangrijke zaken als het zijn van een effectieve, efficiënte en – niet onbelangrijk in deze tijd – voor medewerkers aantrekkelijke organisatie. Dat betekent dat investeren in goede bedrijfsvoering loont. Dat is vooral een pleidooi voor het goed organiseren daarvan, niet voor uitbreiding van de omvang.

³⁷ Zie ook: Huijben, M. *Check je bedrijfsvoering*, 2022, Boom Amsterdam.

Onderzoeksverantwoording

Uitvoering Werkonderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het programma Venster voor Medewerkers (voorheen 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 en gegevens uit P-Direkt (de salaris- en personeelsadministratie voor Rijksambtenaren).

Steekproef en respons

Het Werkonderzoek betreft het grootste enquêteonderzoek onder ambtenaren in Nederland. Voor het onderzoek zijn bijna 90.000 werkenden benaderd, waaronder 8.031 uit de marktsector (zie Tabel respons Werkonderzoek). 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 naar organisatietype (*beleid, bedrijfsvoering, toezicht en uitvoering*). CBS heeft hiervoor gebruik gemaakt van data uit P-Direkt (de personeelsadministratie van het Rijk). Om betrouwbare uitspraken te doen over de werkbeleving van medewerkers in uitvoeringsorganisaties (t.b.v. de Staat van de Uitvoering), is de steekproef van medewerkers binnen het Rijk opgehoogd. Tot de uitvoering rekenen we in dit onderzoek zowel de agentschappen en diensten, als ook de zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Onder beleid vallen de departementen, onder toezicht de inspecties en onder bedrijfsvoering vallen zowel de bedrijfsvoeringsafdelingen als de shared-servicecentra (SSC). 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 37.903 personen gerepondeerd. De respons komt daarmee uit op 42,4 procent. Tabel Respons Werkonderzoek 2022 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. In de marktsector ligt de respons daarentegen onder het gemiddelde. In de marktsector is een steekproef van medewerkers bevraagd 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 RESPONS WERKONDERZOEK 2022

Respons Werkonderzoek 2022 naar (sub)sectoren

Hoofdsector	Subsector	Uitzet	Respons	%
Openbaar bestuur	Rijk	17565	7834	44,6%
	Gemeenten	10720	4496	41,9%
	Provincies	3410	1670	49,0%
	Rechterlijke macht	921	380	41,3%
	Waterschappen	3524	1574	44,7%
Onderwijs	PO	6109	2438	39,9%
	VO	5296	2186	41,3%
	MBO	5062	2163	42,7%
	HBO	4639	2114	45,6%
	WO	5060	2173	42,9%
	UMC	5887	2353	40,0%
Gemeenschappelijke regelingen	GR	6383	2710	42,5%
Zelfstandige bestuursorganen	ZBO	6702	3079	45,9%
Markt (niet overheid)	Markt (niet overheid)	8031	2733	34,0%
Totaal		89.309	37.903	42,4%

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 landsdeel. In dit kernrapport presenteren we de gewogen uitkomsten in tabellen en figuren. Nadere informatie over de weging is te vinden in het rapport: CBS (2022) *Werkonderzoek 2022. Onderzoekdocumentatie en kwaliteitsanalyse*. Den Haag/Heerlen.

Dataverzameling

De dataverzameling heeft plaats gevonden in de periode van 13 januari tot en met 27 maart 2022. 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 24 minuten.

Onderzoekdocumentatie en -data

Door het CBS is een uitgebreid onderzoeksverslag gemaakt, met uitleg over de steekproeftrekking, de dataverzameling en de weging. Dit rapport is opvraagbaar bij het CBS of via DANS: CBS (2022) *Werkonderzoek 2022. Onderzoekdocumentatie en kwaliteitsanalyse*. Den Haag/Heerlen.

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. Daarnaast zijn de data ook beschikbaar via [DANS](#), het Nederlands instituut voor permanente toegang tot digitale onderzoeksgegevens. Onderzoekers kunnen de data hier downloaden, na goedkeuring door het BZK.