



Dr. Krispijn Faddegon, onderzoeksleider en docent Management van Cultuurverandering Hogeschool van Amsterdam

Dr. Alex Straathof, lector Management van Cultuurverandering

Hogeschool van Amsterdam en zelfstandig adviseur cultuurverandering

Dr. Marije de Goede, docent HRM Hogeschool van Amsterdam

Overheidscultuur: de sleutel voor een tevreden en toegewijde medewerker

De omgeving van de overheid verandert regelmatig. Dit heeft gevolgen voor wat mensen verwachten van de overheid. Om mee te kunnen bewegen met de omgeving worden vaak processen anders ingericht. Het is echter niet alleen de structuur van de organisatie die succesvolle aanpassing aan de veranderende wereld bevordert, maar vooral de cultuur. De gedeelde waarden, normen en doelen in een organisatie dragen bij aan het functioneren van een organisatie. Vandaar dat in het WERKonderzoek 2019 voor het eerst ook cultuuraspecten zijn gemeten. Voor ons onderzoek hebben wij een aantal aspecten van de organisatiecultuur binnen het openbaar bestuur onderzocht.

Cultuur in het openbaar bestuur

Van zorgen voor, naar zorgen dat: zo luidde de opdracht van veel gemeenten de afgelopen jaren. In plaats van burgers te helpen, moest de gemeente vaker de burgers faciliteren zodat zij zelf in hun behoeften kunnen voorzien. Deze veranderende boodschap vertaalde zich in een bijpassende nieuwe structuur van de gemeente. Maar veranderde hiermee ook het denken van de medewerkers van de gemeente en leidde de bijpassende nieuwe structuur inderdaad tot ander gedrag? Kortom, resulteerde de nieuwe strategie ook in een bijpassende organisatiecultuur?

Op zoek naar een nieuw verhaal

In 2014 vroeg de gemeente Zaanstad aan de Hogeschool van Amsterdam haar cultuur te onderzoeken. Met 114 interviews brachten we de cultuur van de ambtelijke organisatie in kaart (Faddegon et al. 2015). Hieruit kwam naar voren dat de ambtenaren goed beseften dat zij een transitie doormaakten. Maar hoe zij deze transitie moesten vertalen naar een nieuwe set waarden, doelen of naar nieuw gedrag bleek allerm minst duidelijk.

Uit de waarden van de medewerkers bleek dat zij nog sterk stoelden op de 'grote verhalen' van de decennia ervoor: New Public Management (NPM) en Public Service Motivation (PSM). De gedeelde waarden: de overheid moest vooral de interne processen zo efficiënt mogelijk laten verlopen en de burgers zo goed mogelijk ten dienste zijn. NPM botste met de externe oriëntatie die de gemeente nodig achtte en PSM met het doel om de burgers te faciliteren in plaats van voor ze te zorgen. Een nieuw 'verhaal' dat recht doet aan de nieuwe taakopvatting van de gemeente ontbrak nog. Wel bleek uit de gesprekken dat medewerkers merkten dat ze in een transitie zaten en op zoek waren

naar een 'nieuw verhaal'. Dit voorbeeld illustreert dat reorganisaties niet meteen tot een nieuwe cultuur leiden. Ook laat het zien hoe cruciaal deze cultuur is voor het goed functioneren van de organisatie en het omgaan met een verandering in de omgeving.

Cultuur belangrijker dan structuur

Niet alleen de gemeente Zaanstad, maar veel organisaties reageren op veranderingen in de omgeving door veel aandacht te besteden aan de structuur van de organisatie. De organisatiestructuur bepaalt hoe de werkzaamheden worden verdeeld en op elkaar worden afgestemd. De procedures en protocollen die richting geven aan het gedrag van werknemers worden aangepast. De organisatiecultuur krijgt vaak veel minder aandacht. Dit is jammer, want uit onderzoek blijkt dat juist vooral de cultuur bepaalt of een organisatie haar taken op een wenselijke manier vervult (Peters & Waterman 1982).

Een manier om inzicht in cultuur te krijgen is door te onderzoeken hoe medewerkers naar de organisatie kijken. Welke waarden delen ze? Welke overtuigingen zijn voor de medewerkers fundamenteel? Wat zien ze als juist gedrag in een organisatie (Straathof 2009)? Betekent samenwerken bijvoorbeeld dat je veel vergadert, of dat je elkaar regelmatig feedback geeft op elkaars werk? Hoe medewerkers over dit soort zaken denken en welk gedrag ze als passend zien, bepaalt in hoge mate de cultuur van een organisatie. Deze cultuur is op haar beurt bepalend voor hoe een organisatie presteert en of mensen graag in de organisatie willen werken.

De organisatiecultuur onderzocht

Dit jaar besteedt het jaarlijkse WERKonderzoek van het ministerie van BZK voor het eerst aandacht aan de cultuur van overheidsorganisaties. In dit artikel hebben wij een aantal aspecten van de organisatiecultuur onderzocht. Onze focus lag hierbij op het openbaar bestuur: Rijk, gemeente, provincie en waterschappen. Waar dit relevant was, hebben we de resultaten vergeleken met de organisaties die tot de 'niet-overheid' behoorden. Onze focus lag vooral op de vraag hoe deze cultuuraspecten samenhangen met andere aspecten van de organisatie die iets zeggen over het functioneren van de organisatie. Wij verwachtten dat deze cultuuraspecten in belangrijke mate zouden samenhangen met hoe de organisatie in de ogen van de medewerkers functioneert.

Zes gewenste eigenschappen

Het eerste deel van de cultuurvragenlijst van BZK richtte zich op zes gewenste eigenschappen voor een overheidsorganisatie, die ontleend zijn aan de selectiecriteria van de Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM) in de verkiezing van 'De Beste Overheidsorganisatie'. Dit zijn externe oriëntatie, leervermogen, samenwerking, deskundigheid, missie en maatschappelijke betrokkenheid. In deze verkiezing staat de zoektocht naar innovatieve oplossingen en excellent presterende overheidsorganisaties binnen de Nederlandse publieke sector centraal. Per organisatie-eigenschap gaven respondenten op drie tot vijf stellingen aan in hoeverre ze het met de stelling eens waren. Vervolgens konden respondenten aangeven in welke van deze eigenschappen hun organisatie extra zou moeten investeren.

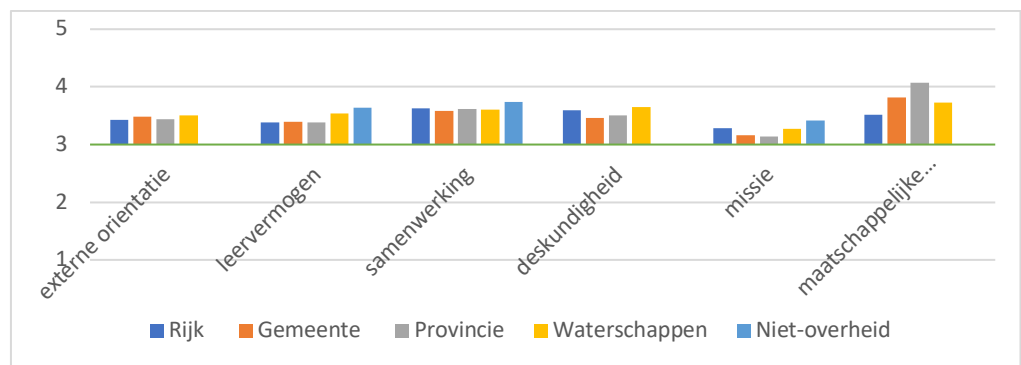
Werkopvattingen: meer of minder bureaucratisch

Daarnaast onderzochten we een aantal dimensies die iets zeggen over de werkopvattingen van de organisaties en die als meer of minder bureaucratisch kunnen worden opgevat. In iedere vraag werden twee dimensies tegenover elkaar gesteld en kon de respondent aangeven wat paste bij zijn organisatie. Bijvoorbeeld: zijn acties van medewerkers volgens de respondenten gericht op het bereiken van doelen, of eerder op het verantwoordelijk voelen voor het eigen werk (resultaatgericht versus taakgericht)?

Respondenten konden aangeven welke waarden de organisatie volgens hen het best typeerden. Deze dimensies zijn gebaseerd op het model van Sanders en Neuijen (1999). Hieronder bespreken wij de uitkomsten eerst voor de waarden gebaseerd op 'de Beste Overheidsorganisatie' en vervolgens voor dimensies ontleend aan het model van Sanders en Neuijen.

Een maatschappelijk betrokken overheid

Om de organisaties in het openbaar bestuur te typeren, kijken we in eerste instantie naar de gewenste eigenschappen voor overheidsorganisaties uit de 'De Beste Overheidsorganisatie' (figuur 1).



Figuur 1 Gemiddelde score op percepties gewenste eigenschappen per organisatie binnen het openbaar bestuur (schaalmidden =3)

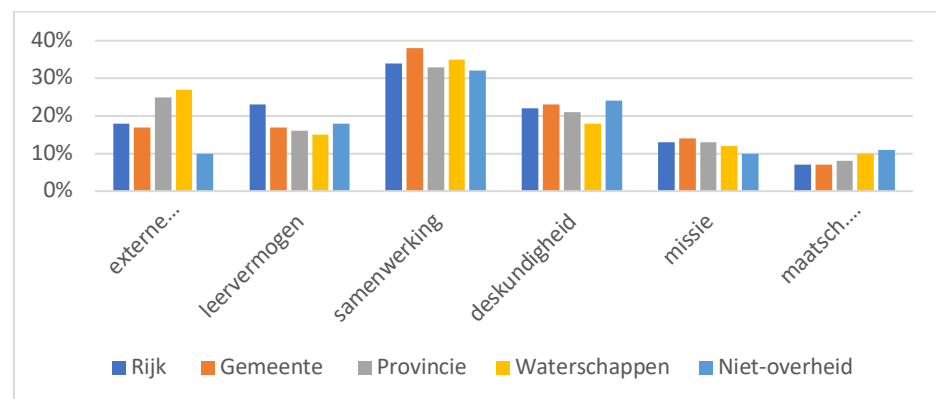
Medewerkers zien hun organisatie vooral als maatschappelijk betrokken en minder als een organisatie met een heldere missie. Met maatschappelijke betrokken wordt dan de mate bedoeld waarin de organisatie aandacht besteedt aan *sustainable development goals* zoals milieubewust handelen of werk creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bij de missie gaat het erom dat medewerkers een duidelijk beeld hebben waar de organisatie naar toe wil en hoe daar te komen. Deze duidelijke richting geeft hen het gevoel dat hun werk betekenisvol is.

Daarnaast scoort samenwerken relatief wat hoger dan de andere organisatie-eigenschappen. Samenwerken gaat dan over de mate waarin goed samengewerkt wordt wat leidt tot betere prestaties. Daarnaast gaat het erom dat in de samenwerking met andere organisaties het gezamenlijk belang voorop staat en de andere organisatie ervan op aan kan dat daadwerkelijk samengewerkt wordt.

'Met een heldere missie en een focus op goed samenwerken valt nog veel te winnen.'

Overigens beoordelen de respondenten van de niet-overheid hun samenwerking iets hoger dan de organisaties uit het openbaar bestuur. Dit geldt ook voor de missie. Binnen het openbaar bestuur lijkt de missie voor de waterschappen en het Rijk iets helderder dan voor de gemeente en de provincie, maar dit ontloopt elkaar niet veel. Medewerkers binnen het Rijk beoordelen maatschappelijke betrokkenheid wat lager dan medewerkers bij de andere organisaties van het openbaar bestuur.

Behalve naar de kenmerken zelf, is ook gevraagd in welk kenmerk medewerkers graag zouden zien dat hun organisatie zou investeren (figuur 2). Deelnemers willen vooral meer investeren in samenwerken en veel minder vaak in de missie. Dit is opmerkelijk aangezien de respondenten positiever zijn over samenwerken dan over de missie. Mogelijk is 'missie' ook iets anders opgevat dan helderheid over de doelen van het werk en hoe deze te bereiken (zoals gemeten in de vragenlijst).



Figuur 2 Gewenste kenmerken om extra in te investeren (%)

Positieve invloed op functioneren openbaar bestuur

Vervolgens is onderzocht hoe deze percepties van gewenste eigenschappen samenhangen met verschillende indicatoren van het functioneren van de organisaties. Wij keken hierbij naar de samenhang met de tevredenheid, bevoegenheid en betrokkenheid van de medewerkers en naar de waargenomen organisatieprestaties. Het bleek dat alle zes de hierboven besproken eigenschappen positief samenhangen met deze vier indicatoren. Maar de mate waarin verschilt behoorlijk. Hieronder bespreken we per indicator welke eigenschappen het sterkst hiermee samenhangen.

De **tevredenheid** bestaat uit de tevredenheid met de eigen baan, het team waarin iemand werkt en met de organisatie als geheel. Alle zes de gewenste eigenschappen hangen dus positief samen met de tevredenheid, maar de een meer dan de ander. De top-drie bestaat uit 1) missie, 2) samenwerken, 3) leervermogen¹. Dus voor meer

¹ De verklaarde varianties van de top-drie's zijn rond de 25% voor tevredenheid en betrokkenheid en tegen de 20% voor bevoegenheid en organisatieprestaties.

tevredenheid lijkt een heldere missie een eerste vereiste. Er is extra winst te boeken als daarnaast ook aan goed samenwerken en het opvijzelen van het leervermogen gewerkt wordt. Leervermogen betekent dat een organisatie een veilige leeromgeving vormt, waarbij medewerkers leren van fouten – van henzelf en van anderen – en feedback.

Bij **betrokkenheid** gaat het om de waardering en emotionele hechting die medewerkers ervaren en wat de organisatie voor hen betekent. De betrokkenheid met de organisatie heeft een bijna identieke top-drie als de tevredenheid: 1) missie, 2) leervermogen, 3) samenwerken.

Bevlogen medewerkers hebben zin in hun werk. Hun werk inspireert ze en het maakt ze gelukkig. Hier vormen 1) samenwerken, 2) missie en 3) externe oriëntatie de top-drie. Dus voor het bevorderen van bevologenheid lijkt het in de eerste plaats van belang om de samenwerking onder de loep te nemen. Investeren in de missie en de externe oriëntatie lijkt hier ook aan bij te dragen. Bij **externe oriëntatie** gaat het om de mate waarin externe stakeholders de organisatie en de prestaties waarderen en de organisatie zich kan aanpassen aan maatschappelijke ontwikkelingen.

Bij **organisatieprestaties** gaat het om het op een efficiënte en correcte manier behalen van de doelen van het team, dus zonder schenden van regels en met oog voor alle belanghebbenden. Hoe goed medewerkers de organisatieprestaties beoordelen, hangt vooral samen met 1) samenwerken, 2) missie, 3) deskundigheid.

Bovenstaande resultaten suggereren dat investeren in de cultuur loont als het gaat om de tevredenheid, betrokkenheid en bevologenheid van medewerkers. Vooral met een heldere missie en een focus op goed samenwerken lijkt veel te winnen.

Niet-bureaucratische werkopvattingen doen het goed

Van de dimensies van Sanders en Neuijen (1999) met tegengestelde waarde valt op dat het openbaar bestuur op een aantal werkopvattingen typisch 'bureaucratisch' scoort. Medewerkers vinden dat zij eerder taakgericht dan resultaatgericht zijn, eerder proceduregericht dan pragmatisch en eerder organisatiegericht dan vakgericht. Zoals te verwachten wijkt het openbaar bestuur hiermee af van de niet-overheid die resultaatgerichter en pragmatischer is dan de organisaties binnen het openbaar bestuur.

Dimensies Sanders en Neuijen

In totaal zijn acht dimensies met tegenstelde waarden voorgelegd. Behalve taakgericht vs. resultaatgericht waren dit:

- *Mensgericht vs. werkgericht.* Wordt er rekening gehouden met persoonlijke gevoelens en het welzijn van medewerkers of ligt de focus vooral op de werkprestaties?
- *Organisatiegericht vs. vakgericht.* Ontlenen medewerkers hun identiteit aan de organisatie of aan hun vak?
- *Open vs. gesloten.* Zijn medewerkers open of gesloten/geheimzinnig?
- *Strak vs. los.* In welke mate wordt er strikt gelet op starttijden van vergaderingen en afspraken en op gemaakte kosten?
- *Pragmatisch vs. proceduregericht.* Wat staat centraal: de wensen van de klant/opdrachtgever of het correct toepassen van procedures?
- *Oriëntatie op korte vs. lange termijn.* Ligt de focus op het jaarplan en brandjes blussen of op het meerjarenplan en doelen voor de lange termijn?
- *Innovatief vs. behoudend.* Is de organisatie gericht op vernieuwing van processen of diensten of mijd ze liever risico's door vast te houden aan vaste processen en gewoonten?

Medewerkers vinden hun organisatie eerder innovatief dan behoudend, eerder open dan gesloten en eerder mensgericht dan werkgericht. Een aantekening hierbij: het Rijk zit precies in het midden van mensgericht en werkgericht. Toch valt er op de niet-bureaucratische werkopvatting nog iets te winnen. Kijken we naar de samenhang met het functioneren van de organisatie, dan valt op dat de minder bureaucratische werkopvattingen met iets meer tevredenheid, bevoegenheid, betrokkenheid en (in mindere mate) met waargenomen organisatieprestaties samengaan. Dit gebeurt naar mate de organisatie opener, mensgerichter, en innovatiever is. Dus hier valt evengoed nog iets te winnen voor organisaties in het openbaar bestuur.

Tot slot valt op dat gemiddelde medewerkers vinden dat hun organisatie zich meer op de korte dan op de lange termijn focust. Hoe meer medewerkers oordelen dat de organisatie oog heeft voor de lange termijn, hoe groter de tevredenheid, betrokkenheid en bevoegenheid die zij aangeven en hoe beter zij de organisatieprestaties waarderen.

Conclusie en aanbevelingen

In dit onderzoek zijn voor het eerst culturele eigenschappen van overheidsorganisaties onderzocht. Zoals verwacht bleken deze van invloed te zijn op verschillende indicatoren om het functioneren van de organisaties in kaart te brengen. Voor grotere tevredenheid,

betrokkenheid en bevoegenheid van medewerkers lijkt vooral een heldere missie en een focus op goed samenwerken van belang. Daarnaast lijkt het zinvol om enkele niet-bureaucratische werkwijzen verder te benadrukken. Meer pragmatisme, innovatie en openheid gaat samen met meer tevredenheid, betrokkenheid, bevoegenheid en organisatieprestaties. Een werkwijze die meer gericht is op de lange in plaats van de korte termijn draagt hier ook aan bij.

'De cultuur is meer gericht op het voorkomen van brokken, dan op het verwezenlijken van mooie dingen voor het land.'

Als we op een afstandje naar de resultaten kijken, vallen een aantal zaken op. Hoewel de bureaucratische werkwijzen nog duidelijk aanwezig zijn, zien we ook een aantal dominante niet-bureaucratische werkwijzen bij organisaties in het openbaar bestuur terug. Traditioneel gezien zou je verwachten dat overheidsorganisaties heel bureaucratisch op alle werkwijzen zouden scoren. De vraag vanuit de maatschappij is echter al jaren om minder bureaucratisch te werken. Mogelijk zijn de huidige resultaten een reflectie van een omslag binnen de overheidsorganisaties die zich sinds die tijd aan het voltrekken is, zoals eerder al voorzichtig was waar te nemen bij de gemeente Zaanstad. Verder valt op dat medewerkers de samenwerking waarderen, maar toch vooral vinden dat meer geïnvesteerd zou moeten worden in samenwerken. Ook deze nadruk op samenwerken zou een reflectie kunnen zijn van de veranderende omgeving van de overheid, die al jaren vraagt om meer samenwerking met externen. Mogelijk kan de relatief lagere score op de missie van de organisatie ook verklaard worden uit het feit dat er soms nog onduidelijkheid bestaat over de richting van de organisatie die nodig is om goed op de veranderingen in de samenleving te reageren. Ook de dominante focus op korte termijn ondermijnt mogelijk de betekenis die medewerkers ontleen aan het behalen van doelen.

Advies: zorg voor een heldere missie en een duidelijk doel

Het lijkt op basis van de resultaten zinvol om binnen organisaties goed te kijken of voor de medewerkers duidelijk is welke doelen de organisatie nastreeft, hoe ze daar komen, en hoe ze hier zelf aan kunnen bijdragen. Natuurlijk is het voor leidinggevenden ook belangrijk om bij zichzelf na te gaan of ze de missie helder genoeg voor ogen hebben en te toetsen bij medewerkers of hun boodschap goed over komt. Hierin investeren is vooral zinvol voor de tevredenheid en de betrokkenheid van medewerkers maar ook voor de bevoegenheid en de waargenomen organisatieprestaties.

Verder lijkt (extra) investeren in samenwerken bij veel organisaties te lonen. Het gaat dan zowel om de samenwerking intern als met partijen buiten de overheid. Hoewel de samenwerking relatief redelijk goed scoort blijken veel medewerkers van mening dat het zinvol is om hier nog sterk in te investeren. Dat alleen kan een goede reden zijn om de samenwerking nog eens goed onder de loep te nemen. De perceptie dat goed wordt samengewerkt, hangt vooral samen met de bevoegenheid en de waargenomen organisatieprestaties.

Tot slot zou de overheid te rade moeten gaan of het niet de werkwijzen verder kan aanpassen. Zeker het Rijk maar ook de andere organisatie in het openbaar bestuur kunnen mensgerichter werken en meer ruimte laten voor innovatie en pragmatisme. Dat vereist wel dat er bereidheid is om risico's te nemen. In het verlengde hiervan zouden veel organisaties er baat bij hebben om zich meer te richten op de lange termijn dan op de korte termijn. Niet alleen omdat het tevredener medewerkers oplevert, maar ook omdat de focus op de korte termijn een cultuur weerspiegelt die mogelijk wat meer gericht is op het intern voorkomen van brokken, dan op het verwezenlijken van mooie dingen voor het land. Dat laatste is toch de bedoeling zou je denken.

Literatuur

Faddegon, K.J., M. Unger, A. Trommel, R. Feurich, M. Terpstra en G. Straathof (2014). *Cultuuronderzoek Zaanstad*. HvA: Amsterdam.

Peters, T. J., & Waterman, R.H. (1982). *In search of excellence*. New York: Harper Collins.

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

Straathof, A. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering: Inzicht, meten, sturen*. Delft: Eburon.