Prof. dr. Bram Steijn, hoogleraar HRM in de publieke sector en vice-decaan onderwijs van de Erasmus School of Social and Behavioral Sciences (ESSB), Erasmus Universiteit Rotterdam.
Dr. Brenda Vermeeren, universitair docent binnen de afdeling Bestuurskunde en Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam en adviseur bij het ICTU-programma InternetSpiegel.

De invloed van de organisatie op betrokkenheid en bevlogenheid van ambtenaren

Het vooroordeel dat werknemers van publieke organisaties minder bevlogen en betrokken zijn dan werknemers in de private sector is onjuist. Ook de mythe dat publieke organisaties per definitie log, wars van verandering en bureaucratisch zijn klopt niet. Tegelijkertijd laat de analyse in deze bijdrage zien dat de verschillen die op deze punten tussen organisaties bestaan relevant zijn voor betrokkenheid en bevlogenheid. Leiderschap lijkt van cruciaal belang om arbeidsbeleving positief te beïnvloeden. Organisatieverandering is daarbij nodig, maar vraagt paradoxaal ook om passend leiderschap en om een open organisatiecultuur met oog voor het publieke belang waar publieke organisaties voor moeten staan.

Betrokkenheid en bevlogenheid

Organisaties willen graag dat hun werknemers betrokken en bevlogen zijn. Betrokkenheid betreft daarbij de mate waarin werknemers zich identificeren met de organisatie waarvoor zij werken. De definitie van bevlogenheid gaat een stap verder en omschrijft dit als "een positieve toestand van opperste voldoening die wordt gekenmerkt door vitaliteit, toewijding en absorptie" (Bakker, 2014). De literatuur beschrijft vele positieve effecten van bevlogenheid en betrokkenheid en laat onder andere overtuigend zien dat naarmate werknemers meer betrokken en bevlogen zijn zij betere prestaties leveren (Allen en Meyer, 1990; Bakker, 2014).

In dit artikel staat de vraag centraal *hoe publieke organisaties deze betrokkenheid en bevlogenheid van hun werknemers kunnen beïnvloeden*. Anders dan veel literatuur over bevlogenheid richten wij ons daarbij niet op de invloed van kenmerken van de baan (kader 1), maar op kenmerken van de organisatie. We willen namelijk weten in hoeverre de organisatie zélf (positief of negatief) van invloed is op betrokkenheid en bevlogenheid. Inzicht hierin geeft daarmee tevens antwoord op de vraag welke organisatie-ingrepen hierop een positief effect zouden kunnen hebben.

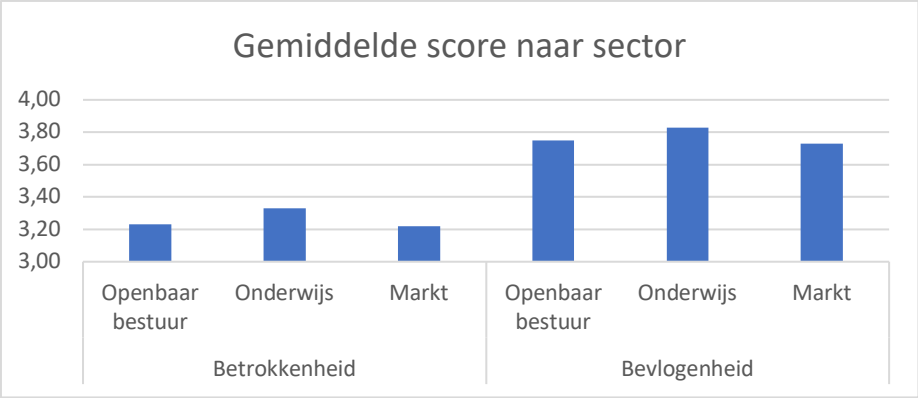
Kenmerken van de baan

Onderzoek naar bevlogenheid maakt meestal gebruik van het job demands-resources (JD-R-model) Volgens dit model wordt bevlogenheid vooral beïnvloed door de mate waarin werkgerelateerde hulpbronnen (resources) ten dienste staan aan de werknemer om de uitdagingen die het werk aan hem/haar stelt (demands) aan te gaan. Bij deze uitdagingen kan men denken aan emotionele, cognitieve of fysieke uitdagingen. Bij hulpbronnen kan men denken aan autonomie, sociale steun, feedback of coaching. Hoewel niet uitsluitend bekijkt het JD-R-model daarbij veelal kenmerken van de baan en in mindere mate kenmerken van de organisatie.

Kader 1 Het JD-R-model (vergelijk Bakker, 2014)

Betrokkenheid en bevlogenheid van werknemers in de publieke sector

Onderstaande figuur laat zien hoe het met de betrokkenheid en bevlogenheid van werknemers in het openbaar bestuur en onderwijs aan de ene kant en de marktsector aan de andere kant staat. Hierbij past overigens de opmerking dat beide concepten sterk gerelateerd zijn: als de betrokkenheid hoog is, is veelal ook de bevlogenheid hoog (r = 0,51).



Figuur 1 Betrokkenheid en bevlogenheid naar sector

Figuur 1 laat verschillende zaken zien. In de eerste plaats zien we dat in het algemeen de bevlogenheid van werknemers hoger is dan hun betrokkenheid. Of met andere woorden werknemers zijn in sterkere mate bevlogen in hun werk dan dat zij zich verbonden voelen met de organisatie waarvoor zij werken. In de tweede plaats valt op dat zowel de betrokkenheid als de bevlogenheid in de marktsector lager ligt dan in beide publieke sectoren. Het verschil met het openbaar bestuur is echter gering, terwijl de onderwijssector er positief uitspringt.

'Een mogelijk vooroordeel dat oudere werknemers minder bevlogen of betrokken zijn is onjuist.'

Het zal waarschijnlijk niet verbazen dat een nadere analyse leert dat leidinggevenden meer bevlogen zijn en zich in sterkere mate verbonden voelen met de organisatie dan niet- leidinggevenden. Opvallend is misschien wel dat de scores van mannen en vrouwen nauwelijks verschillen. Nog opvallender is waarschijnlijk de relatie met de leeftijd van werknemers. In de marktsector en het onderwijs zien we namelijk een relatie, maar in het openbaar bestuur *niet*. Daarbij geldt dat in de onderwijssector betrokkenheid en bevlogenheid het *laagst* is bij werknemers tussen de 30 en 39 jaar en gemiddeld hoger bij oudere leeftijdscategorieën. Sowieso betekent dit dat een mogelijk vooroordeel dat oudere werknemers minder bevlogen en/of betrokken zullen zijn, onjuist is.

De invloed van organisatiekenmerken in het openbaar bestuur

In het vervolg van dit artikel gaan we na welke organisatiekenmerken samenhangen met de betrokkenheid en bevlogenheid van werknemers in het openbaar bestuur (dat wil zeggen de sectoren Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen).[1] We hebben daartoe het effect van verschillende variabelen nader bezien. Deze variabelen staan in Kader 2 nader omschreven.

Onze analyse omvat onderstaande variabelen. Indien relevant is ook aangegeven wat de gemiddelde score is op een 5-puntschaal.

Organisatiecultuur; waarbij we een variabele hebben aangemaakt die aangeeft of de cultuur meer organisch (meer mensgericht, open, pragmatisch en innovatief) dan wel meer mechanisch (meer taakgericht, gesloten, proceduregericht en bureaucratisch) is.

Maatschappelijke betrokkenheid; in hoeverre de organisatie een cultuur van maatschappelijke betrokkenheid uitstraalt. Gemiddeld geven de medewerkers hun organisatie een 3,71 op deze variabele.

Organisatieklimaat; in hoeverre binnen de afdeling een publiek high performance klimaat heerst: een klimaat waar medewerkers goed werk leveren, de juiste vaardigheden hebben, gemotiveerd zijn, open en eerlijk zijn, integer zijn, en snel op veranderingen kunnen inspelen. Gemiddeld geven de medewerkers hun afdeling een 3,89 op deze variabele.

Regeldruk; de mate waarin de medewerkers regeldruk ervaren. Gemiddeld scoren de medewerkers een 3,05 op deze variabele.

Leiderschapsstijl; de mate waarin de leidinggevende volgens de medewerkers een transformationele leiderschapsstijl heeft. Kenmerkend voor een dergelijke stijl is dat een leidinggevende motiveert met zijn visie en door aandacht te hebben voor de

[1] Deze inperking is noodzakelijk omdat niet alle concepten die wij gebruiken in de vragenlijst van de Basismonitor 2019 voor alle sectoren zijn opgenomen.

behoeften van ondergeschikten. Gemiddeld scoren de medewerkers hun leidinggevende met een 3,37 op deze variabele.

Sociale afstand tot de leidinggevende; op basis van de 'leader distance' theorie hebben we bekeken of leidinggevende en medewerker al dan niet hetzelfde geslacht hadden en of er sprake is van een leeftijdsverschil.

Organisatieverandering; of de medewerkers het afgelopen jaar een organisatieverandering hebben meegemaakt. Dit geldt voor 43% van de respondenten.

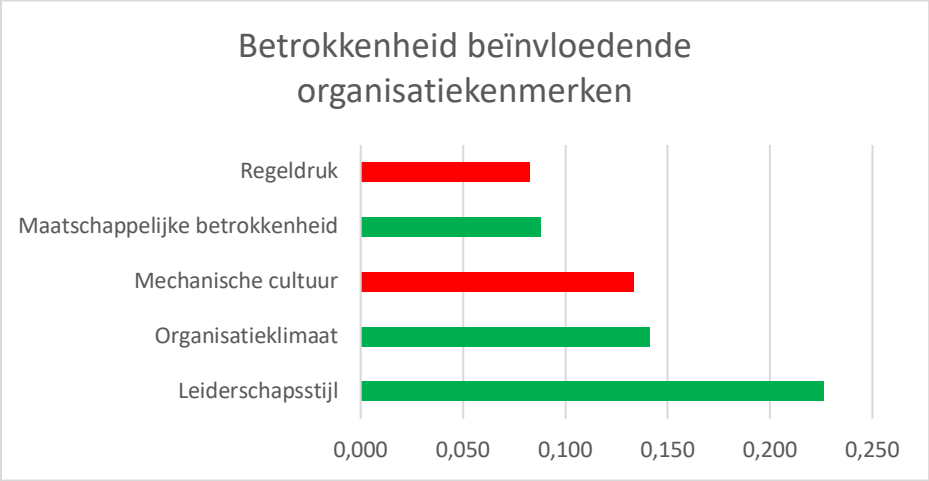
Beleving van organisatieverandering; in een aparte analyse zijn we ook nagegaan wat het effect van de beleving (positief of negatief) is. Gemiddeld zijn medewerkers vrij negatief over organisatieveranderingen (een score van 2,57). De facto oordeelt slechts 26% positief. Wel is men iets positiever over veranderingen als gevolg van automatisering (33%) dan als gevolg van een grote reorganisatie (22%).

Kader 2 Nadere informatie over determinanten betrokkenheid en bevlogenheid

Het kader laat zien dat we vier *typen* variabelen en hun mogelijke effect op betrokkenheid en bevlogenheid in de analyse hebben betrokken. In de eerste plaats hebben we gekeken naar het effect van de organisatiecultuur en organisatieklimaat in de organisatie, waarmee we nagaan in hoeverre 'de sfeer' in een organisatie van invloed is. In de tweede plaats bezien we het effect van het bureaucratische karakter van de organisatie door naar het effect van de regeldruk te kijken. In de derde plaats kijken we naar het effect van de leidinggevende, waarbij we zowel naar de leiderschapsstijl als naar de afstand tussen leidinggevende en medewerker kijken. Hierbij kijken we of een mogelijk verschil in geslacht en leeftijd van invloed is. Tot slot kijken we naar het mogelijk effect van organisatieveranderingen. Dergelijke veranderingen worden veelal ingezet om (onderdelen van) de organisatie te verbeteren, maar tegelijkertijd leert onderzoek ons ook dat organisatieverandering een negatief effect kan hebben op de beleving (Fedor et al., 2006). Zo weten we bijvoorbeeld dat eerdere ervaringen met organisatieverandering kunnen leiden tot het zogenaamde BOHICA ('*Bent Over, Here It Comes Again*') syndroom waarbij werknemers gevoelens van cynisme en fatalisme ontwikkelen (Stensaker et al., 2006) door opeenvolgende, niet altijd succesvolle, veranderingen.

Resultaten: betrokkenheid

We bezien eerst de analyse van het effect van organisatievariabelen op betrokkenheid. Al met al zijn onze organisatie-gerelateerde variabelen in staat om 20,4% van de verschillen in betrokkenheid van werknemers in het openbaar bestuur te verklaren. In onderstaande figuur zijn daarbij de effecten op volgorde van invloed gerangschikt. Een rode balk geeft daarin een negatief en een groene balk een positief effect aan.



Figuur 2 Betrokkenheid beïnvloedende organisatiekenmerken (N=4654)

Figuur 2 laat zien dat de leiderschapsstijl veruit het grootste effect heeft op de betrokkenheid. Leidinggevenden die hun medewerkers motiveren met een aansprekende visie en rekening houden met hun behoeften zijn daarmee ook in staat deze te binden aan de organisatie. We zien echter ook effecten van organisatiecultuur en organisatieklimaat. In mechanische organisatieculturen (die meer gesloten, taak- en proceduregericht zijn) is de betrokkenheid lager. Als er tegelijkertijd een klimaat heerst waarbij voor de publieke sector relevante prestaties benadrukt worden (zoals goed werk leveren in combinatie met het kunnen ontwikkelen van competenties, openheid en integriteit) is de betrokkenheid echter hoger. Tevens zien we dat in organisaties waar maatschappelijke betrokkenheid wordt uitgedragen de organisatiebetrokkenheid iets hoger is, terwijl in organisaties met een hogere regeldruk deze lager is. Opvallend is verder dat deze regeldruk een aanvullend negatief effect heeft. Een nadere analyse van mogelijke interactie-effecten leert namelijk onder andere dat een hogere regeldruk het effect van transformationeel leiderschap 'in de weg kan zitten', met andere woorden bij een hogere regeldruk is het positieve effect van dit type leiderschap op betrokkenheid lager.

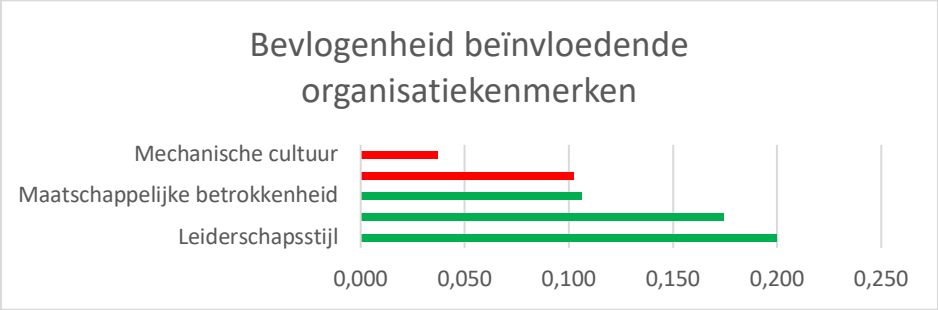
Leeftijd en sekse: geen relatie met betrokkenheid

Niet alleen significante effecten zijn relevant in een analyse, maar zeker zo relevant is het feit dat sommige concepten *geen* relatie hebben met betrokkenheid. Allereerst is de relatie met de sector binnen het openbaar bestuur gering. Er is slechts een klein effect voor de sector gemeenten, waar de betrokkenheid gemiddeld iets lager ligt. Belangwekkender lijkt het feit dat er *geen* effect is van de sociale afstand tot de leidinggevende. Met andere woorden: het maakt voor de betrokkenheid niet uit of er een leeftijdsverschil of sekseverschil tussen leidinggevende en medewerker is. Ook interessant is dat het – in tegenstelling tot wat men misschien zou verwachten – niet lijkt uit te maken of de medewerker een organisatieverandering heeft meegemaakt. Bij nadere beschouwing is op basis van een aparte analyse hier echter meer over te zeggen. Aan de werknemers is namelijk ook gevraagd of ze die verandering positief of negatief hebben eleefd. Daarbij valt op dat men weliswaar gemiddeld genomen vrij negatief is over deze verandering, maar dat tegelijkertijd een positievere beleving

samengaat met een hogere betrokkenheid. Relatief gezien is dit effect vrij sterk – qua importantie scoort het op de tweede plaats na het effect van organisatiecultuur. Met andere woorden: een organisatieverandering die door werknemers als een verbetering wordt gezien, leidt tot een hogere betrokkenheid.

Resultaten: bevlogenheid

Op een overeenkomstige manier hebben we ook een analyse op de bevlogenheid van de werknemers in het openbaar bestuur uitgevoerd. We hebben hiervoor gezien dat gemiddeld genomen de bevlogenheid hoger ligt dan de betrokkenheid. De in de analyse opgenomen variabelen verklaren dit keer bijna 17% van de spreiding in de mate van bevlogenheid.



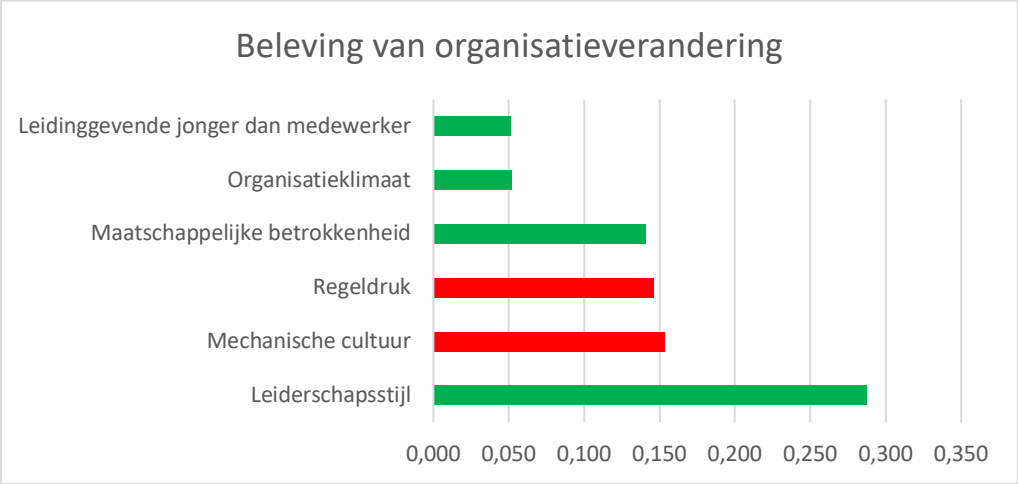
Figuur 3 Bevlogenheid beïnvloedende organisatiekenmerken (N=4654)

Tot op grote hoogte zijn de analyseresultaten overeenkomstig met die van betrokkenheid. Opnieuw heeft (transformationeel) leiderschap het sterkste effect. Anders dan bij betrokkenheid zijn er sterkere effecten van organisatieklimaat en een cultuur gericht op maatschappelijke betrokkenheid. Het effect van organisatiecultuur als zodanig (mechanisch of organisch) is er wel, maar is aanzienlijk minder sterk dan bij betrokkenheid. Opnieuw is er een (negatief) effect van regeldruk en verzwakt regeldruk het effect van transformationeel leiderschap op bevlogenheid. De ontbrekende effecten zijn ook overeenkomstig. De sociale afstand tot de leidinggevende speelt geen rol en er is in het geheel geen effect van het meegemaakt hebben van een organisatieverandering. De beleving van deze verandering doet er echter wel weer toe: naarmate men positiever is over die verandering, is de bevlogenheid hoger.

De beleving van organisatieverandering nader beschouwd

Bovenstaande analyses laten zien dat het voor de betrokkenheid of bevlogenheid niet uitmaakt *of* men een verandering heeft meegemaakt, maar wel *hoe* men over die verandering oordeelt. Hier lijkt het Thomas-theorema aan het werk: “If people define a situation as real, it is real in its consequences”. Aangezien organisatieveranderingen veelvuldig voorkomen, is het in kader van deze bijdrage relevant om in een aparte analyse te bezien in hoeverre de antecedenten van betrokkenheid en bevlogenheid ook relevant zijn voor de beleving van organisatieverandering. Onderstaande figuur geeft de resultaten van

deze analyse[2], waarbij geldt dat de in de analyse opgenomen variabelen dit keer ruim 27% van de variantie verklaren.



Figuur 4 Beleving van organisatieverandering beïnvloedende organisatiekenmerken (N=1939)

Hoewel niet in de figuur opgenomen is het relevant op te merken dat binnen de publieke sector werknemers bij het Rijk positiever oordelen over recente organisatieveranderingen dan werknemers bij provincies en gemeenten. Voorts is het relevant dat deze beleving samenhangt met betrokkenheid (0,28) en bevlogenheid (0,25). Terugkerend naar de in de figuur weergegeven analyseresultaten kunnen we stellen dat organisatiebeleving grotendeels door dezelfde factoren wordt beïnvloed als beide andere attitudes. Opnieuw vertoont transformationeel leiderschap de sterkste samenhang met de beleving van de verandering. Dit is op zich niet verrassend, omdat in de literatuur algemeen wordt verondersteld dat een transformationele stijl goed past bij organisatieveranderingen. Daarnaast zien we relatief sterke effecten van organisatiecultuur en maatschappelijke betrokkenheid en dit keer een iets minder relevant effect van het organisatieklimaat. Opnieuw heeft regeldruk een negatief effect. Afwijkend is het feit dat de sociale afstand tot de leidinggevende dit keer wel een (bescheiden) effect heeft. Het blijkt dat als de leidinggevende jonger is, respondenten positiever oordelen. Dit effect is echter lastig te duiden.

Conclusies

We kunnen deze bijdrage afronden met een aantal observaties en aanbevelingen. Wat betreft de mate van bevlogenheid en betrokkenheid kan men – afhankelijk van het perspectief – stellen dat het glas half vol of half leeg is. Aan de ene kant is de gemiddelde score van beide belevingsaspecten niet heel hoog – vooral wat betreft de betrokkenheid. Deze score is echter wel in de publieke sector iets hoger dan in de marktsector. Wat betreft het verschil tussen betrokkenheid en bevlogenheid laat onderzoek naar beleving (vergelijk Van der Voet en Vermeeren, 2017) stelselmatig zien dat zaken die te maken hebben met

[2] De vraag naar de beleving van de organisatieverandering is vanzelfsprekend alleen gesteld aan de mensen die aangegeven hebben een organisatieverandering meegemaakt te hebben. Daardoor is het aantal respondenten lager dan bij eerdere analyses.

het werk (zoals bevlogenheid) hoger worden beoordeeld dan zaken die te maken hebben met de organisatie (zoals de betrokkenheid).

Transformationeel leiderschap

Als we de verschillende analyses op één hoop gooien, dan is het evident dat (transformationeel) leiderschap cruciaal is. Opmerkelijk is daarbij dat niet zozeer de persoon van de leidinggevende van belang is (sociale afstand doet er immers nauwelijks toe), maar vooral wat hij of zij doet. Tegelijkertijd laten de analyses ook zien dat kenmerken van organisatiecultuur en klimaat ertoe doen. In zijn algemeenheid is de betrokkenheid en bevlogenheid groter als maatschappelijke betrokkenheid centraal staat. Aangezien alle publieke organisaties per definitie een bepaalde mate van maatschappelijke betrokkenheid moeten uitstralen, lijkt het voor de hand liggend dat voor organisaties iets te winnen valt.

'Er is behoefte aan leidinggevenden die een visie kunnen uitdragen en werknemers kunnen motiveren.'

Cultuur, klimaat en regeldruk

De geconstateerde effecten van organisatiecultuur, organisatieklimaat (waarin prestaties in brede zin inclusief openheid en integriteit belangrijk zijn) en regeldruk (negatief effect van grotere regeldruk) wijzen min of meer in dezelfde richting. Betrokkenheid en bevlogenheid komen onder druk in traditioneel bureaucratische organisaties waar het middel belangrijker lijkt dan het doel en die als 'gesloten' kunnen worden gekenschetst. Met andere woorden: publieke organisaties zouden moeten streven naar een cultuur waarin openheid centraal staat, waarin procedures minder belangrijk zijn dan resultaten, maar waarin ook integriteit een centrale waarde is. Paradoxaal genoeg zal dat vragen om organisatieverandering. Onze analyse laat zien dat dergelijke veranderingen positief of negatief kunnen uitpakken, afhankelijk van hoe werknemers zelf deze veranderingen beleven. Deze beleving wordt op haar beurt beïnvloed door leiderschap, organisatiecultuur en klimaat.

Aanbevelingen: hoe betrokkenheid en bevlogenheid positief te beïnvloeden?

Op basis van onze analyses doen we vijf aanbevelingen om de betrokkenheid en bevlogenheid positief te beïnvloeden:

1. Het klinkt obligaat, maar investeren in leiderschap is cruciaal als organisaties de arbeidsbeleving willen beïnvloeden. Er is behoefte aan leidinggevenden die een visie kunnen uitdragen en werknemers kunnen motiveren.
2. Publieke organisaties hebben als doel het creëren van maatschappelijke waarde. Maatschappelijke betrokkenheid zou dus per definitie onderdeel van hun cultuur moeten zijn. Het is niet uit te sluiten dat dit soms uit beeld geraakt is. In dat geval dienen publieke organisaties zich daar bewuster van te worden. Daarnaast moeten publieke organisaties hun maatschappelijk belang sterker benadrukken tegenover hun werknemers.
3. Betrokkenheid en bevlogenheid gedijen in een cultuur waarin openheid centraal staat. Te veel nadruk op procedures ten koste

van bijvoorbeeld innovatie of integriteit heeft negatieve effecten. Het bevorderen van een dergelijke cultuur is dus belangrijk.

4. Publieke organisaties zijn per definitie regelgestuurd. Tegelijkertijd zien we ook dat overmatige regeldruk een negatief effect heeft op de arbeidsbeleving (en naar alle waarschijnlijkheid ook de organisatieprestaties). Kritische beschouwing van regels (zijn ze altijd nodig en vooral: waar staan zij in de weg?) dient dan ook voortdurend aandacht te hebben.
5. Verandering is voor organisaties onvermijdelijk – ook om indien nodig een andere organisatiecultuur te bereiken. Dat zal echter alleen werken indien werknemers die verandering als positief zullen waarderen. Ook dat vraagt paradoxaal genoeg om investeringen in leiderschap en organisatiecultuur.

Referenties

Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, *63*(1), 1-18.

Bakker, A. B. (2014). Bevlogenheids-interventies in organisaties. *Tijdschrift voor Ontwikkeling in Organisaties*, *1*, 56-61.

Fedor, D. B., Caldwell, S., & Herold, D. M. (2006). The effects of organizational changes on employee commitment: A multilevel investigation. *Personnel Psychology*, *59*(1), 1-29.

Merton, R. K. (1995). The Thomas theorem and the Matthews effect. *Sociological Forces*, *74(2)*, 379-420.

Stensaker, I. G., & Meyer, C. B. (2011). Change experience and employee reactions: developing capabilities for change. *Personnel review*, *41*(1), 106-124.

Van der Voet, J., & Vermeeren, B. (2017). Change management in hard times: Can change management mitigate the negative relationship between cutbacks and the organizational commitment and work engagement of public sector employees? *The American Review of Public Administration*, 47(2), 230-252.