





# WERKonderzoek: lessen voor beleid

Het ministerie van BZK heeft aan een twintigtal wetenschappers gevraagd de data uit het WERK-onderzoek 2019 vanuit verschillende invalshoeken te analyseren. In deze bundel vatten we hun belangrijkste conclusies samen. De uitgebreide analyses vind je op de Kennisbank Openbaar Bestuur: [kennisopenbaarbestuur.nl/thema/werkcongres-2020](https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/werkcongres-2020). Een duik in al het onderzoek levert de volgende grote lijnen op. Met aanbevelingen en praktische lessen voor nieuw beleid.

## Het gaat goed, maar het kan nog zoveel beter

Nederland behoort tot een groep Europese landen die met gemiddelde publieke uitgaven en een verhoudingsgewijs kleine publieke sector goede tot zeer goede prestaties realiseert binnen uiteenlopende publieke taakvelden. Dat blijkt stevast uit internationale vergelijkingen. Ook het vertrouwen van burgers in de overheid is in het algemeen positief.

*‘In onbevreesde organisaties en teams gaan goede prestaties en sterke betrokkenheid hand in hand.’*

## *Voldoende personeel*

Op basis van het WERKonderzoek constateren we dat het Nederlandse openbaar bestuur – rijksoverheid, gemeenten, provincies en waterschappen – erin slaagt om in de huidige tijden van arbeidsmarktkrapte, voldoende mensen aan zich te binden om haar taken naar behoren uit te voeren. Medewerkers zijn dan ook overwegend tevreden, vooral over hun baan en het team waarin zij werken. Blijkbaar biedt de overheid zo’n aantrekkelijk pakket van werkinhoud, arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden, dat zij de concurrentie met private organisaties kan aangaan. De overheid slaagt er sinds een aantal jaar weer in om jongeren aan te trekken.

Dat is van groot belang in verband met de vergrijzing van het personeelsbestand. Het is wel zaak om die jongeren ook vast te houden.

### *Hand op de knip*

Kortom: de Nederlandse overheid doet het goed! Ook in haar rol als werkgever. In het debat over publieke dienstverlening en het functioneren van de overheid voeren dit soort positieve geluiden echter zelden de boventoon. En dat is logisch: er zijn ook allerlei zaken die niet goed gaan. Zo klinkt er een buitengewoon kritisch geluid over de resultaten van beleidshervormingen om de productiviteit te verbeteren: deze zijn over het algemeen weinig succesvol en werken soms zelfs averechts. Uniforme oplossingen zijn er niet. Productiviteitsbeleid is maatwerk. Goede benchmarks van instellingen en sectorale monitors om trends te signaleren zijn daarbij onontbeerlijk. Politici en beleidsmakers moeten hiervoor veel meer aandacht hebben. Betekenisvol is de conclusie dat in termen van productiviteitsverbetering het succesvolste beleidsinstrument 'de hand op de knip' is.

*‘Achter de gemiddelden gaan grote variaties schuil. Heb oog voor de achterblijvers en voorlopers en zorg voor maatwerk.’*

### **Organisatiecultuur en prestaties**

De organisatiecultuur is soms een belemmering om optimaal te presteren, zo blijkt uit het WERKonderzoek. Een gebrek aan ruimte voor de professional (regeldruk, proceduregerichtheid), onduidelijkheid over waar de organisatie voor staat (missiegedrevenheid), een gebrek aan openheid, een gevoel van onveiligheid om fouten te maken, te veel nadruk op procedures, gebrekkige samenwerking en externe oriëntatie en onvoldoende leervermogen zijn relevante factoren. Ze hebben een negatieve invloed op medewerkers. Hun betrokkenheid vermindert en de prestaties nemen af. Medewerkers hebben het idee dat er tijd en geld weglekt, dat er een cultuur is van het gedogen van ondermaats presteren, terwijl bovenmaats presteren onvoldoende wordt beloond. Kijkend naar de relatie tussen cultuur en prestaties kunnen we het volgende vaststellen: een open cultuur, een heldere missie en goede samenwerking lonen. In onbevreesde organisaties en teams, waar medewerkers

zich vrij voelen om hun mening te geven en ze niet bang hoeven zijn om fouten te maken, gaan goede prestaties en sterke betrokkenheid hand in hand.

### **Kwaliteit en inzetbaarheid**

Werken in het openbaar bestuur is bijzonder en soms net even anders dan in de particuliere sector. De taken zijn anders omdat het om publieke diensten gaat. De verhoudingen zijn anders omdat medewerkers de diensten in het samenspel tussen politici en een ambtelijk apparaat moeten realiseren. En overheidsorganisaties moeten zich, vanwege de democratische controle, op een andere manier verantwoorden dan bedrijven dat doen.

Juist vanwege dit bijzondere karakter van het werk gelden voor overheidsorganisaties en medewerkers andere eisen voor transparantie en de legitimiteit van het handelen.

### *Twijfels over inzetbaarheid*

Uit het WERKonderzoek blijkt dat medewerkers overwegend positief oordelen over integriteit van collega's, hun kennis en vaardigheden en hun motivatie om goed werk af te leveren. Naast deze positieve signalen, is er ruimte voor verbetering, vooral op het punt van de inzetbaarheid. Onder medewerkers bestaan twijfels of zijzelf en hun collega's voldoende zijn toegerust voor hun werk. Zijn ze wel flexibel genoeg om snel in te spelen op veranderingen en in staat om snel een andere baan te vinden? Daarbij valt op dat medewerkers wel zeggen dat ze verantwoordelijkheid nemen voor het behoud van hun eigen arbeidsmarktwaarde, maar dit blijkt niet direct uit feitelijk gedrag. Het aandeel medewerkers dat anticipeert op toekomstige loopbaanstappen is relatief bescheiden.

### *Kansen op de arbeidsmarkt*

Welke medewerkers hebben de meeste en welke de minste kansen op de arbeidsmarkt? Een groep lager opgeleiden die al lang in dienst is kan de ontwikkelingen, ook vanwege technologisering, niet meer zo goed bijbenen. Deze groep spant zich onvoldoende in om inzetbaar te blijven, bijvoorbeeld door middel van opleidingen, ontwikkelafspraken en interne mobiliteit. Maar ook leidinggevend blijven hier in gebreke. Zij hebben evenzeer de verantwoordelijkheid voor het behouden en vergroten van de inzetbaarheid van

hun medewerkers. Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich de groep met goede kansen op de arbeidsmarkt: jong, nog niet zo lang in dienst en hoogopgeleid. Doen we voldoende om hen te behouden? Is het HR-beleid wel voldoende gefocust en op specifieke groepen en thema's gericht? Medewerkers en leidinggevendenden in het openbaar bestuur zijn er niet van overtuigd dat organisaties er alles aan doen om talent aan te trekken en te behouden.

### **Integriteit en sociale veiligheid**

Wat betreft integriteit constateert slechts een heel klein deel van de medewerkers schendingen en is er sprake van een dalende trend. Over de opstelling van de leiding is een deel van de medewerkers niet zo te spreken. Naast integriteitsschendingen zijn er andere vormen van ongewenst gedrag, die vaker voorkomen. Gemiddeld heeft ruim 1 op de 5 medewerkers bij de overheid in 2019 te maken gehad met intimidatie door bijvoorbeeld burgers, leerlingen en patiënten. Ongewenst gedrag komt vaker van buiten de organisatie dan van binnen (collega's en leidinggevendenden). Andere vormen van ongewenst gedrag komen minder vaak voor, maar discriminatie (leeftijd, geslacht, religie en huidskleur) op het werk is de afgelopen jaren toegenomen. Een zorgelijke ontwikkeling.

### **Aanbevelingen**

Waaraan moeten succesvolle teams en organisaties voldoen? Om te beginnen moeten medewerkers hun werk betekenisvol vinden door de inhoud van het werk en het maatschappelijk belang. Daarnaast spelen twee andere aspecten een heel belangrijke rol: richting en ruimte. Richting wil zeggen dat er een gedeelde visie is op de doelen van de organisatie, de opgaven die daaruit voortkomen en de ambitie om die ook daadwerkelijk te realiseren (presteren). Misschien wel de allerbelangrijkste voorwaarde: ruimte voor medewerkers om risico's te nemen en te mogen leren van fouten.

### **HR-beleid: meer maatwerk is nodig**

Achter de gemiddelden – Nederland doet het internationaal goed, de kwaliteit van medewerkers is over het geheel genomen goed – gaan grote variaties schuil. Een betekenisvolle aanbeveling is dan ook: heb meer oog voor achterblijvers en voorlopers. Het is niet effectief om generieke maatregelen te treffen, het gaat om focus en maatwerk. Ook zijn kritische kanttekeningen op zijn plaats over

de effectiviteit van het HR-beleid: dat moet rechtstreeks voortkomen uit de organisatiestrategie en passen bij de beoogde rol en positie van de ambtenaar. Aanbeveling: vertaal het HR-beleid door naar concrete activiteiten die je op de werkvloer in praktijk brengt. Dat kan op de volgende manieren:

#### *Voucher voor achterblijvers*

Maak onderscheid tussen verschillende groepen. Neem de groep wat oudere, minder mobiele en lager opgeleide medewerkers die moeite hebben om bij te blijven. Het feit dat juist deze groep minder ontwikkelafspraken kent, minder aan scholing deelneemt en ook minder tot scholing en afspraken aangezet wordt, mag als voorbeeld dienen van het gebrek aan maatwerk. Dus: identificeer potentiële achterblijvers en geef ze een voucher voor bijvoorbeeld scholing. Daarmee onderstreep je als werkgever het belang en maak je het gesprek manager-medewerker concreter.

*'Het openbaar bestuur schiet tekort in het aantrekken en behouden van talenten. Actie is nodig: de productiefste medewerkers zijn het vaakst op zoek naar een baan elders.'*

#### *Belonen van prestaties*

Een volgende aanbeveling betreft prestaties: besteed in HR-beleid meer aandacht aan zowel ondermaats als bovenmaats presterenden. Medewerkers zien niet dat ondermaats presteerders in het openbaar bestuur tot de orde worden geroepen. Noch hebben ze het gevoel dat bovenmaats presteren met veel meer beloond wordt dan extra werkzaamheden. Terwijl er voor het belonen van prestaties onder medewerkers een groot draagvlak is. Pak dit op in je HR-beleid. Evenals het aantrekken en behouden van talenten: daarin schiet het openbaar bestuur tekort. En actie is nodig: de productiefste medewerkers zijn het vaakst op zoek naar een baan elders.

#### *Het gaat alleen werken als ook de cultuur verandert*

Onvrede met de organisatiecultuur is naast de behoefte om 'iets anders' te doen, het belangrijkste vertrekpunt in het openbaar

bestuur. Het uitvoeren van bovenstaande HR-aanbevelingen heeft dus zeer weinig effect als we niet tegelijkertijd maatregelen nemen die effect hebben op de organisatiecultuur.

De analyses bieden hiervoor concrete aanknopingspunten. Zoals: een organisatie die goed scoort op psychologische veiligheid en prestatiegerichtheid scoort ook goed op alle andere cultuurdimensies, zoals leervermogen, samenwerking, open en mensgericht, externe oriëntatie en missiegedrevenheid. En omgekeerd: wie slecht scoort op veiligheid en prestatie scoort ook slecht op de andere cultuurelementen. Dit biedt een krachtig aanknopingspunt om organisaties en teams met een zorgelijke cultuur te identificeren, om vervolgens maatregelen te kunnen nemen.

#### *Minder in plaats van meer regels*

Let wel, het gaat hier om cultuur, niet om aanpassingen in de structuur. Onderzoek laat zien dat organisatieveranderingen een negatief effect hebben op het welzijn en de prestaties van medewerkers. Ook liever niet doen: nog meer nieuwe regels en procedures invoeren onder het mom van 'verbeteringen'. Ondanks de bereidwilligheid om er wat aan te doen, zijn de lasten in de loop der jaren zeker niet minder geworden. Wie een echte cultuurverandering wil doorvoeren zorgt daarom voor eenvoudige en concrete verbeteringen. Een kritische en integrale beschouwing van geldende regels past in een dergelijke aanpak. Net als een kritische beschouwing van de overhead.

#### *Meer veiligheid is cruciaal*

Een van de belangrijkste inspanningen is het vergroten van de sociale en psychologische veiligheid: dé basis voor een goed functionerende organisatie. Het stimuleren van leren, het bevorderen van integer gedrag en het tegengaan van ongewenst gedrag als intimidatie, pesten en discriminatie op de werkvloer, dient daarom onverkort onder de aandacht te worden gebracht en gehouden. Dit vraagt niet om nieuwe regels: de cruciale factor hierin zijn de bestuurders en leidinggevend, zo blijkt keer op keer uit onderzoek. Zij stellen de normen en dragen die uit door voorbeeldgedrag. Het creëren en behouden van sociale en psychologische veiligheid moet een belangrijk criterium zijn in de selectie, ontwikkeling en beoordeling van leidinggevend in de publieke sector.

## WERKonderzoek 2019

De minister van BZK is namens het kabinet verantwoordelijk voor ambtenarenzaken. Voor het ministerie is het daarom van groot belang om te weten wat er speelt en leeft onder ambtenaren. Van oudsher laten we daarom twee- of driejaarlijks grote enquêtes uitvoeren onder zittend en mobiel personeel. In 2019 is voor het eerst het vernieuwde WERKonderzoek uitgevoerd (voorheen personeels- en mobiliteitsonderzoek).

In het onderzoek van 2019, is voor het eerst aandacht besteed aan de cultuur van overheidsorganisaties. Deelnemers aan het onderzoek kregen onder meer stellingen voorgelegd over het werkklimaat en vragen over de kwaliteit van collega's en de prestaties van het team. Dankzij deze nieuwe benadering kunnen we zien hoe cultuuraspecten inwerken op betrokkenheid en bevlogenheid en wat het effect is op de prestaties in de organisatie. Uit eerder onderzoek is namelijk bekend dat betrokkenheid en bevlogenheid goede voorspellers zijn van de kwaliteit van publieke dienstverlening en prestaties van medewerkers.

De belangrijkste component van het WERKonderzoek is de – door onze partner CBS – uitgevoerde enquête, uitgezet onder bijna 100.000 medewerkers en managers van publieke organisaties. Voor het eerst zijn managers apart bevestigd en is ook een enquête gehouden onder medewerkers in de marktsector. Het CBS heeft daarnaast analyses uitgevoerd op de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) en het Sociaal Statistisch Bestand (SSB).



**Uitgebreide versie lezen?**  
Scan de QR-code!



**Hele kernrapport, inclusief tabellen en grafieken lezen?**  
Scan de QR-code!