



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

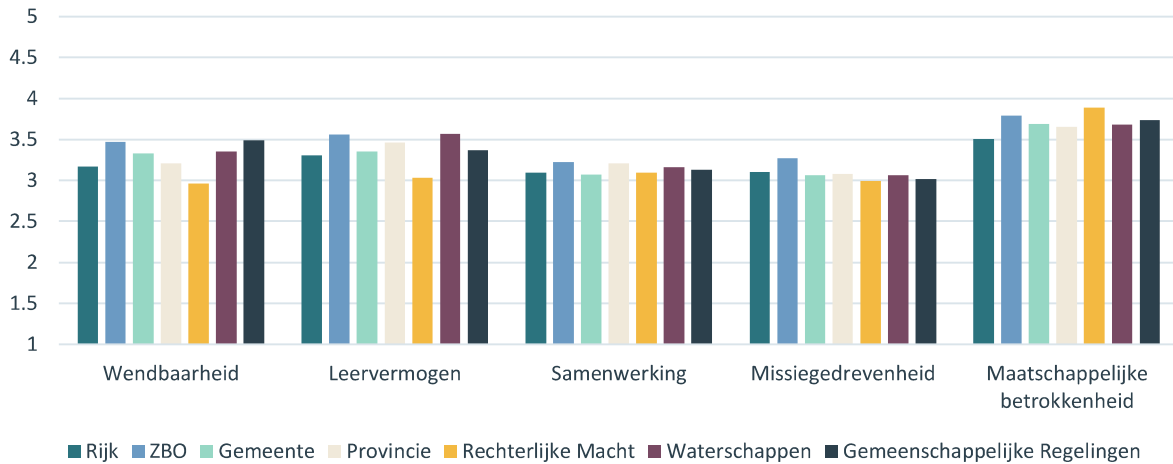
In Figuur 3.1 worden de aspecten van het werkklimaat afgezet tegen de sub sectoren in het openbaar bestuur. Wat voornamelijk opvalt in Figuur 3.1 is de hogere score van ZBO’s op vrijwel alle aspecten van het werkklimaat ten opzichte van andere sub sectoren binnen het openbaar bestuur. ZBO’s hoeven alleen 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 leidinggevenden. Om te voorkomen dat in de oordelen van de werkklimaat aspecten de slager zijn eigen vlees keurt, worden de analyses enkel getoond zonder de leidinggevenden. Uit vooranalyses blijkt inderdaad ook dat leidinggevenden 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.

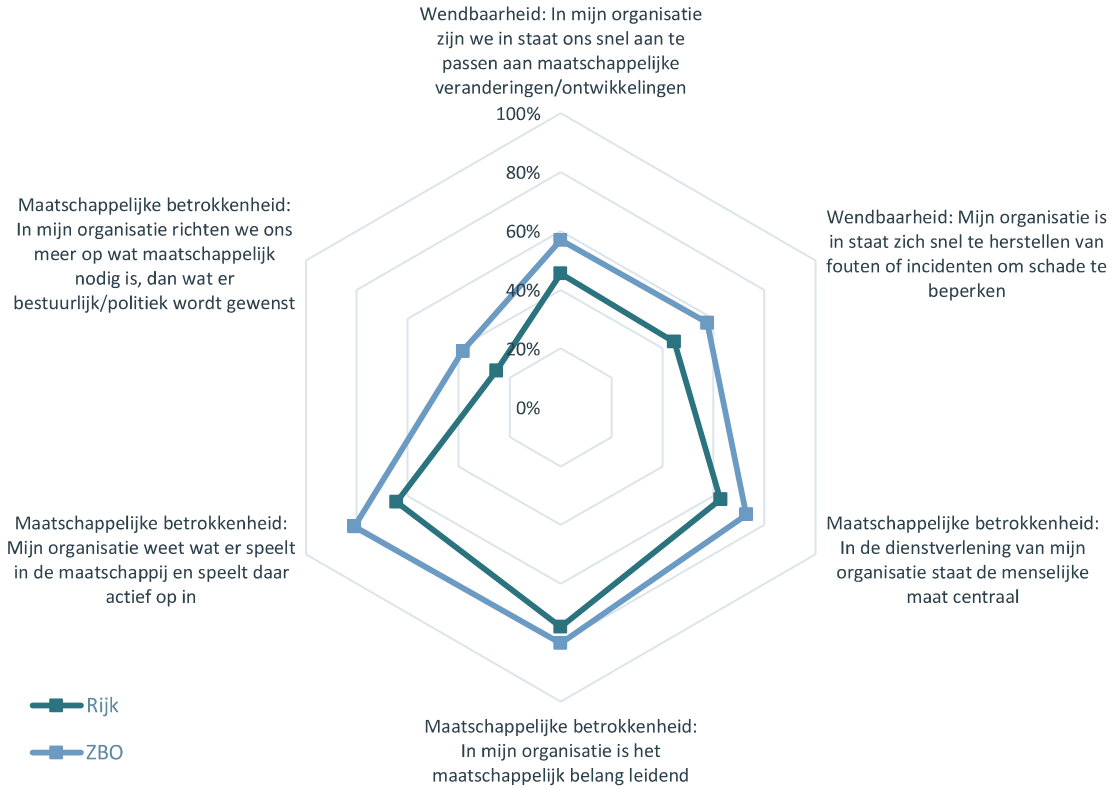
Daarbij springen vooral de wendbaarheid en de maatschappelijke betrokkenheid eruit waarop de gemiddelde oordelen respectievelijk 6% en 5,6% hoger liggen onder medewerkers van ZBO's dan onder medewerkers van het Rijk. Figuur 3.2 toont meer specifiek voor de twee klimaataspecten waardoor deze verschillen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

FIGUUR 3.1: STELLINGEN OVER WERKKLIAMAAT BINNEN OPENBAAR BESTUUR (GEMIDDELTE 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%.

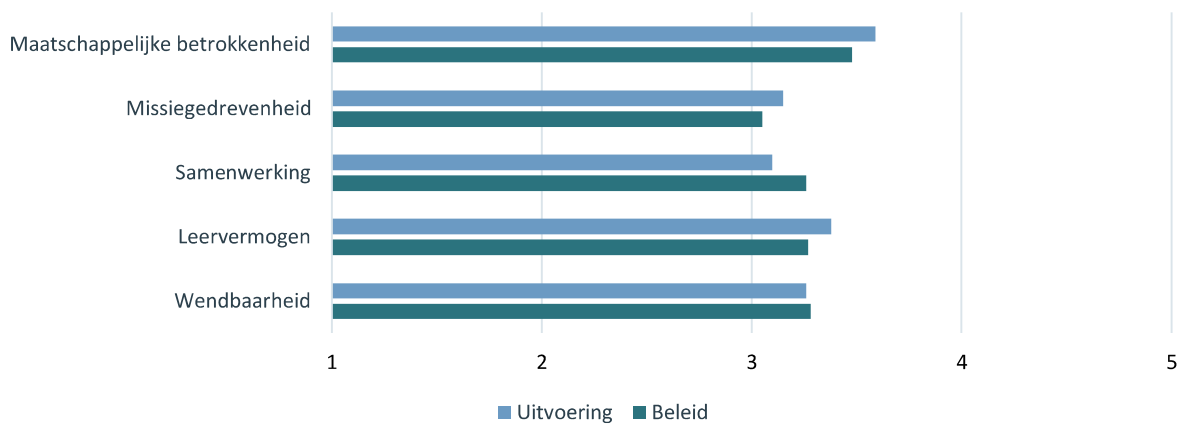
FIGUUR 3.2: VERSCHILLEN IN ASPECTEN BINNEN WENDBAARHEID EN MAATSCHAPPELIJKE BETROKKENHEID TUSSEN ZBO'S EN HET RIJK (% [HELEMAAL] EENS)



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

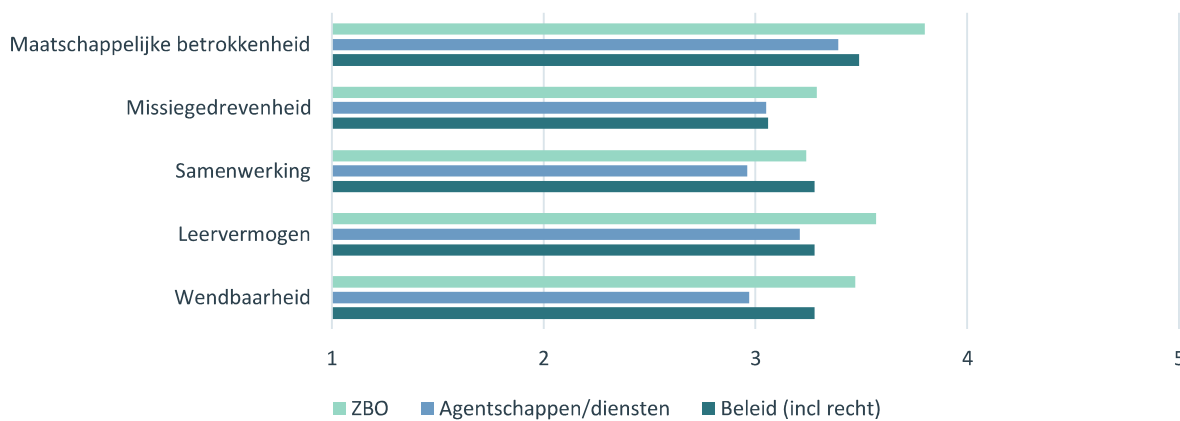
De indeling in Rijk en ZBO's legt reeds interessante verschillen bloot in de ervaren aspecten van het werkklimaat. Vanuit het oogpunt van de staat van de uitvoering is het echter interessant om nog dieper te kijken naar de oordelen van medewerkers in voornamelijk de werkdomeinen uitvoering en beleid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

FIGUUR 3.3: STELLINGEN OVER WERKKLIMAAT BELEID VIS-À-VIS UITVOERING (GEMIDDELTE 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 WERKKLIMAAT BELEID VIS-À-VIS ZBO'S VIS-À-VIS AGENTSCHAPPEN/DIENSTEN (GEMIDDELTE SCHAALSCORES)



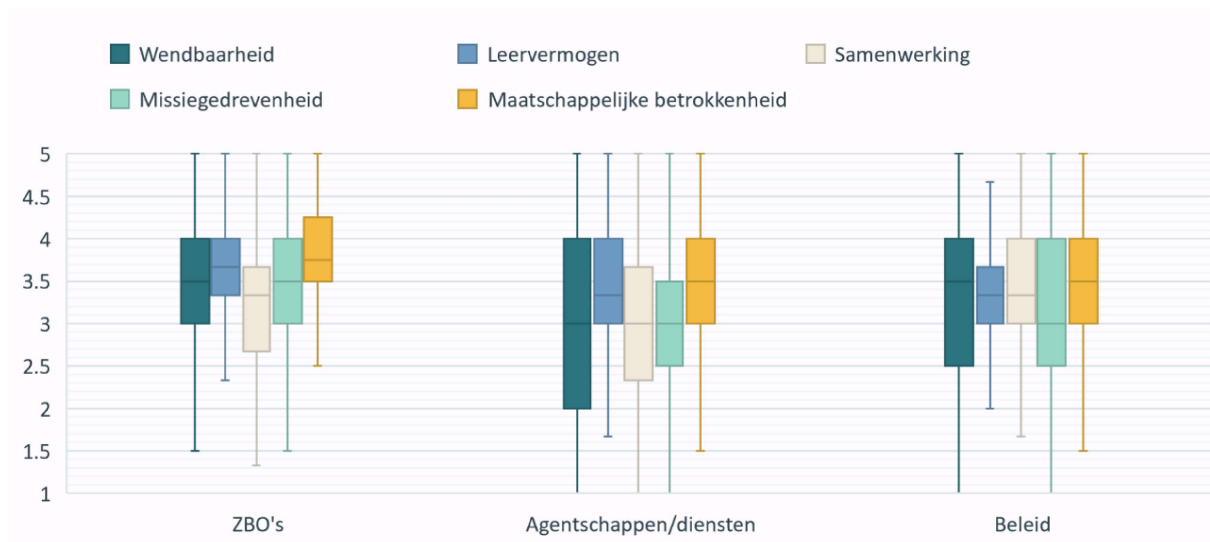
Op basis van de resultaten van Figuur 3.4 zijn er twee resultaten die opvallen. Ten eerste blijken ZBO's (binnen de uitvoering) significant hoger te scoren op vrijwel alle werkklimaataspecten ten opzichte van beleid georiënteerde organisaties. Kijkend naar ZBO's ten opzichte van beleid, springt wederom 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 prestatienadruk, 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 WERKKLIAMAASPECTEN 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 prestatie logica). 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/effectieve, 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 R²	.193	.072	.391	.133

TABEL 3.4: UITKOMSTEN REGRESSIEANALYSES PRESTATIES¹⁸

	I	II	III	IV	V	VI	Effectiviteit/efficiëntie	Legitimititeit	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***
Transformatieel 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 verspilld, 4. [...] wordt geen geld verspilld), 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).