



De organisatie aan zet

Lessen uit twintig jaar onderzoek
naar arbeidsbeleving in het
openbaar bestuur



Inhoud

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Twintig jaar arbeidsbeleving in beeld.....	9
1.2 De veranderende context van organisaties in het openbaar bestuur	10
2. De aantrekkelijkheid van en binding met de organisatie	12
2.1 Baankeuze in het openbaar bestuur	12
2.2 Organisatiecontext bepalend voor de binding	14
2.3 Kwaliteit van leidinggevend en HR-beleid.....	18
2.3.1 <i>Kwaliteit van leidinggevend vraagt gerichte aandacht</i>	18
2.3.2 <i>Oordeel over het HR-beleid</i>	19
2.3.3 <i>Meer focus op resultaat: balans nodig tussen hard en zacht HRM</i>	21
3. Naar een slagvaardige overheid	23
3.1 Oordeel over de kwaliteit van publieke dienstverlening.....	23
3.1.1 <i>Resultaatgerichtheid laat ruimte voor verbetering</i>	25
3.2 Organisatiefactoren van invloed op publieke prestaties.....	27
3.2.1 <i>Bepalende factoren voor teamprestaties</i>	27
3.3 Naar een meer wendbare en slagvaardige overheid	30
3.3.1 <i>Benutting van deskundigheid</i>	30
3.3.2 <i>Vergroten van wendbaarheid</i>	33
3.3.3 <i>Vernieuwing en innovatie</i>	34
Bijlage I – Aanvullende figuren	36

Colofon

Deze publicatie is gemaakt door ICTU, in opdracht van het programma Kennis van de overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Auteurs:

Sil Vrielink en Tessa Janssen

In samenwerking met:

Bram Steijn, emeritus hoogleraar Bestuurskunde

Eindredactie:

Tekstbureau Met Anne

Vormgeving:

BBLD

Den Haag, mei 2026

Managementsamenvatting

Begin deze eeuw verscheen het advies van de commissie-Van Rijn¹ over de arbeidsmarkt in de collectieve sector. In dit advies presenteerden zij een samenhangend pakket aan maatregelen om te voorkomen dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening onder druk zou komen te staan. Het beter benutten van het beschikbare arbeidspotentieel en het verhogen van de productiviteit en kwaliteit waren onderdeel van die maatregelen. Meer recent herhaalde de Sociaal-Economische Raad (SER) die oproep in zijn rapport 'Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk'². Hierin pleitte de raad onder meer voor het verhogen van de aantrekkelijkheid van het werk (door versterking van management en strategisch HR-beleid) en een effectievere inzet van de beschikbare menskracht (door verhoging van productiviteit en kwaliteit en slimmere organisatie van het werk).

In dit rapport blikken we terug op ruim twintig jaar medewerkersonderzoek. Wat heeft dit onderzoek aan inzichten opgeleverd over het werk in het openbaar bestuur? Welke ontwikkelingen zien we sinds het advies van Van Rijn uit 2002? Wat gaat er goed, wat blijft er achter en welke keuzes vraagt dit nu van (politiek) bestuurders, managers en (strategisch) HR- en organisatieadviseurs? Het doel van deze terugblik is niet alleen om de ontwikkelingen in kaart te brengen, maar vooral ook om te verkennen welke fundamentele keuzes er nodig zijn om de kwaliteit en productiviteit van het openbaar bestuur te versterken.

Aantrekkelijk werk

De publieke sector is mensenwerk. Het vereist deskundige en gemotiveerde medewerkers die zich iedere dag inzetten voor de publieke zaak. Dit geldt zowel voor beleidsambtenaren als voor medewerkers in de uitvoering. Uit onderzoek onder instromers blijkt dat overheidsorganisaties er nog altijd in slagen om medewerkers aan te trekken die een maatschappelijke bijdrage willen leveren. Zij kiezen voor een baan in het openbaar bestuur vanwege de inhoud van het werk en/of het maatschappelijk belang. Dat neemt niet weg dat – voornamelijk jongere – medewerkers in toenemende mate ook belang hechten aan het salaris.

Het werk wordt door veel medewerkers ook aantrekkelijk gevonden. De meesten (85%) zijn tevreden met hun baan en bevlogen over hun werk. Vooral over de inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid en de samenwerking met collega's zijn zij zeer te spreken. In de afgelopen twintig jaar is de baantevredenheid bovendien gestegen van 75% in 2003 naar 85% in 2024. De tevredenheid met de organisatie valt structureel lager uit. Ook de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie ligt systematisch lager dan de bevlogenheid over het werk. Dit wijst erop dat het werk inhoudelijk aantrekkelijk wordt gevonden, maar de organisatie waar men werkt minder.

Binding met de organisatie

Uit analyses op basis van het Werkonderzoek (BZK/CBS)³ blijkt dat de organisatiecultuur en het werkklimaat sterk van invloed zijn op de binding van medewerkers met hun organisatie. Een sociaal veilig en inclusief werkklimaat zorgt voor meer tevredenheid met en meer betrokkenheid bij de organisatie. Hetzelfde geldt voor een organisatiecultuur die zich kenmerkt door maatschappelijke betrokkenheid en wendbaarheid. Onder wendbaarheid verstaan we het (verander)vermogen van een organisatie om snel nieuwe ideeën op te pakken, problemen op te lossen en werkwijzen aan te passen, waarbij medewerkers en het management openstaan voor veranderingen en die actief ondersteunen.

Uit onderzoek naar de mobiliteit van medewerkers in het openbaar bestuur weten we dat onvrede over de werkwijze en de cultuur een veelgenoemde reden is om op zoek te gaan naar een andere baan. Dit geldt vooral voor medewerkers van middelbare leeftijd. Jongere medewerkers noemen vaker het salaris en de loopbaanmogelijkheden als vertrekmotief.

1 Commissie-Van Rijn (2002). [De arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden en toekomst.](#)

2 SER (2023). [Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktcrapte.](#)

3 Kennis van de overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024.](#)

In het algemeen beoordelen medewerkers het werkklimaat als positief, vooral waar het gaat om de mate van sociale veiligheid en inclusie. Tegelijkertijd vinden veel medewerkers de cultuur erg formalistisch/procedureel en weinig innovatief/wendbaar.

Kwaliteit van leidinggeven en HRM

Om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren, was het volgens Van Rijn van belang om de kwaliteit van management en Human Resource Management (HRM) te versterken. Uit onderzoek onder medewerkers in het openbaar bestuur blijkt dat dit in de afgelopen twintig jaar maar gedeeltelijk is gelukt.

De tevredenheid over de manier van leidinggeven is de afgelopen twintig jaar gestegen van 48% in 2004 naar 62% in 2024. Tegelijkertijd is een aanzienlijke groep medewerkers niet uitgesproken tevreden over de manier van leidinggeven. Ongeveer een op de vijf medewerkers in het openbaar bestuur beoordeelt zijn of haar leidinggevende als zwak of matig, en dat aandeel is in de loop der jaren niet wezenlijk veranderd. Dit betekent dat de inspanningen om slimmer en productiever te werken en HRM effectiever toe te passen al geruime tijd worden beïnvloed door een groep leidinggevendenden die door medewerkers als matig of onvoldoende wordt beoordeeld.

Gegevens over het HR-beleid tonen eveneens een gemengd beeld. De meeste medewerkers (66%) beoordelen het HR-beleid (oftewel het personeelsbeleid) als voldoende of goed, maar er is ook een substantiële groep (26%) die het personeelsbeleid als onvoldoende of matig beoordeelt. Hierbij valt op dat zij vooral de afstemming tussen het personeelsbeleid en de strategische doelen van de organisatie (de 'strategische fit') als matig beoordelen. Zo'n 36% van de medewerkers vindt dat het personeelsbeleid bijdraagt aan de organisatiedoelen. In de marktsector ligt dit aandeel met 47% hoger. Tegelijkertijd zien we dat het beloningsbeleid als niet-stimulerend wordt ervaren en dat er op veel plekken bij de overheid sprake is van een gedoogcultuur, waarbij ondermaats presteren wordt gedoogd. Het HR-beleid is al jaren sterk gericht op het welzijn van medewerkers, terwijl het daarmee over het algemeen wel goed zit. Een sterkere focus op de harde kant van HRM (prestaties, talentontwikkeling en strategische sturing) is nodig om effectief bij te dragen aan de strategische organisatiedoelen. Die bevordert ook de binding van medewerkers met de organisatie. De oproepen van Van Rijn en de SER om het HR-beleid te versterken, zijn hiermee nog altijd actueel.

Teamprestaties

Medewerkers in het openbaar bestuur oordelen over het algemeen positief over de prestaties van hun team, zeker voor wat betreft de effectiviteit en legitimiteit. Er worden volgens medewerkers vrijwel nooit wetten geschonden of regels overtreden, de gestelde doelen worden volgens de meeste medewerkers behaald en projecten worden succesvol afgerond. De efficiëntie beoordelen zij echter als matig. Uit diverse metingen van het Werkonderzoek blijkt dat er in het openbaar bestuur tijd en geld wordt verspild. Dit gebrek aan efficiëntie gaat samen met onvrede over de resultaatgerichtheid van de organisatie.

Uit verklarende analyses blijkt dat zowel de kwaliteit van leidinggeven als het werkklimaat een positief effect heeft op de teamprestaties in het openbaar bestuur. Hierbij vallen een paar dingen op. De wendbaarheid van organisaties, oftewel het (verander)vermogen om snel in te spelen op nieuwe omstandigheden, problemen of inzichten, is zeer bepalend voor de effectiviteit en efficiëntie van teams, maar heeft geen effect op de legitimiteit van overheidshandelen. Een procedurele cultuur en een sociaal veilig werkklimaat hebben omgekeerd juist een (sterk) positief effect op de legitimiteit en slechts een bescheiden effect op de effectiviteit en efficiëntie. Deze uitkomsten laten zien dat inzetten op effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit niet ten koste gaat van elkaar, maar juist hand in hand kan gaan. Daarnaast blijkt dat het gedogen van ondermaats presteren een negatief effect heeft op de effectiviteit en vooral op de efficiëntie van teams. Het vergroten van de wendbaarheid en het doorbreken van de gedoogcultuur zijn dus van groot belang om tot een meer slagvaardige overheid te komen.

De benutting van deskundigheid

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) deed de afgelopen jaren uitgebreid onderzoek naar de deskundigheid van de overheid. In het rapport 'Deskundige overheid'⁴ (2025) analyseert de WRR de beschikbaarheid en de benutting van verschillende vormen van deskundigheid op landelijk en lokaal niveau. Op basis van gegevens uit het Werkonderzoek concludeert de WRR dat medewerkers de beschikbare deskundigheid over het algemeen als positief beoordelen, maar dat de benutting daarvan te wensen over laat. Uit nadere analyses blijkt dat het oordeel over de benutting van deskundigheid bij het Rijk significant verschilt naar domein. Bij de beleidsdepartementen wordt de benutting beter beoordeeld dan bij de uitvoeringsorganisaties en de zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Bij de grote uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)) valt de beoordeling nog lager uit. Dit wijst op een gebrek aan de benutting van uitvoeringskennis, naar verwachting deels door een tekortschietende samenwerking tussen beleid en uitvoering. Het oordeel over de benutting van deskundigheid hangt ook samen met het werkklimaat en de cultuur in organisaties en de kwaliteit van leidinggeven. Vooral een inclusief werkklimaat en de mate van wendbaarheid van de organisatie (het vermogen om snel in te spelen op nieuwe omstandigheden, problemen of inzichten) blijken hierbij van belang. Naarmate medewerkers deze aspecten positiever beoordelen, zijn zij ook positiever over de mate waarin hun deskundigheid daadwerkelijk wordt benut. En dit geldt dan ook voor de kwaliteit van leidinggeven.

Naar een wendbare en slagvaardige overheid

Op grond van twintig jaar onderzoek naar de arbeidsbeleving van ambtenaren kunnen we allereerst concluderen dat het openbaar bestuur kampt met een aantal hardnekkige organisatorische problemen. Medewerkers zijn al jaren positiever over hun baan dan over de organisatie waarin zij werken. Die lagere waardering hangt vooral samen met onvrede over de kwaliteit van leidinggeven en onvrede over de resultaatgerichtheid en de manier waarop organisaties zijn ingericht en functioneren. Hoewel medewerkers het werkklimaat doorgaans als sociaal veilig en inclusief ervaren, typeren zij de organisatiecultuur ook als sterk procedureel en weinig wendbaar. Deze organisatorische knelpunten leiden tot minder binding met de organisatie, mindere prestaties en het vertrek van medewerkers, waardoor waardevolle kennis en ervaring verloren gaan.

Om de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de productiviteit te vergroten, wil het nieuwe kabinet-Jetten (2026) toewerken naar een efficiëntere en effectievere overheid met veel minder (complexe) wet- en regelgeving, minder 'overhead' en een minder omvangrijk ambtenarenapparaat. Uit de onderzoeken blijkt dat de overheid niet alleen moet afslanken, maar dat zij vooral de wendbaarheid oftewel het verandervermogen moet vergroten, de regeldruk moet verminderen en de gedoogcultuur moet doorbreken. Daarnaast is verbetering van de kwaliteit van leidinggeven en versterking van het HR-beleid van belang om tot een meer effectieve en efficiënte overheid te komen, en verdient het aanbeveling om de kennis van medewerkers in de uitvoering beter te benutten.

⁴ WRR (2025). [Deskundige overheid](#).

Lessen voor beter beleid

Twintig jaar onderzoek naar arbeidsbeleving laat een consistent beeld zien: overheidsorganisaties weten nog steeds medewerkers aan te trekken die zich willen inzetten voor de publieke zaak, maar slagen er onvoldoende in om de organisatie optimaal te laten functioneren. Juist daar ligt de sleutel tot het behouden van medewerkers, het realiseren van organisatiedoelen en het verbeteren van de publieke dienstverlening. Op basis van deze inzichten formuleren we vijf belangrijke lessen voor beter beleid:

1. De kwaliteit van leidinggeven moet beter.

Een structurele groep leidinggevendenden presteert onder de maat, terwijl leidinggevendenden juist cruciaal zijn voor prestaties, het uitdragen van de cultuur en de uitvoering van het strategisch HR-beleid. Zonder gerichte aanpak op deze groep leidinggevendenden blijft organisatieverbetering achter.

2. Het HR-beleid moet strategischer en resultaatgerichter.

De harde kant van het HR-beleid is onderbelicht. Er is meer focus nodig op prestaties, talent en resultaten. Daarnaast sluit het HR-beleid beperkt aan op strategische organisatiedoelen. Zonder een scherpere focus op prestaties en talentontwikkeling blijft het HR-beleid onvoldoende bijdragen aan de organisatiedoelen en de binding van medewerkers met de organisatie.

3. De wendbaarheid van organisaties moet (fors) omhoog.

De wendbaarheid (het verandervermogen) van organisaties in het openbaar bestuur laat (ernstig) te wensen over. Het vergroten van de wendbaarheid vereist een snellere en effectievere aanpak van organisatorische knelpunten en vraagt om krachtig verandermanagement. Het openbaar bestuur kan op dit punt leren van goede praktijken uit de marktsector. Wendbaarheid vraagt bovendien om een cultuur van veilig leren, continu verbeteren en het optimaal benutten van deskundigheid. Hiermee hangt deze les nauw samen met les 4 en 5.

4. De deskundigheid van medewerkers moet beter worden benut.

Organisaties maken beperkt gebruik van de deskundigheid van hun medewerkers. Vooral in de uitvoering is dit het geval. Hierdoor gaan waardevolle inzichten verloren en ontstaan er problemen die voorkomen hadden kunnen worden. Besluitvormers die openstaan voor de deskundigheid van medewerkers, spelen hierbij een belangrijke rol. Ook een betere samenwerking tussen beleid en uitvoering is noodzakelijk om tot meer slagvaardigheid te komen.

5. Een sociaal veilig en inclusief werkklimaat zijn belangrijke randvoorwaarden voor publieke prestaties.

Een sociaal veilig en inclusief werkklimaat zijn van belang voor de binding van medewerkers met de organisatie, voor goede teamprestaties en voor een wendbare en innovatieve cultuur. Het is dus belangrijk om dit werkklimaat op peil te houden en waar mogelijk te versterken.

Een wendbare en slagvaardige overheid begint bij een organisatie die beter functioneert. In de afgelopen jaren is hier herhaaldelijk op gewezen. Inmiddels is het écht tijd voor actie: de kwaliteit van de publieke dienstverlening moet beter en de productiviteit van de overheid moet omhoog. Dit vraagt om een betere benutting van de deskundigheid van werknemers (zeker in de uitvoering) en het vergroten van de wendbaarheid van overheidsorganisaties. Kortom: de organisatie is aan zet.

1. Inleiding

In het voorjaar van 2002 verscheen het rapport van de commissie-Van Rijn⁵ over de arbeidsmarkt in de collectieve sector. De commissie stelde hierin een fundamentele vraag die nog altijd actueel is: hoe zorgen we ervoor dat de overheid ook in de toekomst publieke taken van hoge kwaliteit kan blijven uitvoeren? Hierbij wees de commissie op drie samenhangende oplossingsrichtingen: het arbeidsmarktbeleid in de publieke sector moest worden versterkt, het beschikbare arbeidspotentieel moest beter worden benut en de productiviteit en kwaliteit van het werk moesten omhoog door innovatie en een slimmere organisatie van het werk. De commissie voorspelde destijds dat als publieke organisaties hier niet in zouden investeren, de kwaliteit van de publieke dienstverlening onder druk zou komen te staan.

Meer dan twintig jaar later is de vraag die de commissie-Van Rijn destijds stelde voor het openbaar bestuur⁶ nog altijd actueel. Waar de problematiek destijds vooral werd gedreven door arbeidsmarktkrapte, ligt de uitdaging nu ook breder in de toenemende complexiteit van de publieke dienstverlening. Het openbaar bestuur staat voor grote maatschappelijke opgaven en burgers verwachten dat de overheid betrouwbaar, toegankelijk en van hoge kwaliteit is. Maar de overheid loopt vast in toegenomen complexiteit, waardoor ze beloftes niet kan waarmaken (Rijksoverheid, 2026)⁷. Dit zet het vertrouwen van burgers onder druk. Waar vanuit beleid vaak hoge ambities worden geformuleerd, blijkt de vertaling naar de praktijk weerbarstig. Zo waren er in de afgelopen jaren verschillende casussen waarbij een publieke uitvoerder in de problemen kwam bij de uitvoering van overheidsbeleid. Denk aan de Belastingdienst⁸, aan het UWV¹⁰ en aan gemeenten die er door decentralisatie van taken meer verplichtingen bijkregen en tegen uitvoeringsproblemen aanliepen¹¹. Dit zijn signalen van een publieke dienstverlening die onder druk staat, met een directe invloed op burgers die afhankelijk zijn van de dienstverlening van deze organisaties. Burgers zijn niet alleen afhankelijk van de dienstverlening, die dienstverlening is voor hen ook het meest zichtbaar. 'Beleid' is immers veelal 'onzichtbaar'.

Uit de Staat van de Uitvoering (2022)¹² blijkt onder andere dat de knelpunten in de publieke dienstverlening niet alleen het gevolg zijn van externe factoren zoals beleid en complexiteit, maar ook zijn verankerd in de interne cultuur en organisatie van organisaties in het openbaar bestuur. De Staat van de Uitvoering beschreef dat een onvoldoende wendbare organisatie en een cultuur gericht op controle, verkokering en systeemlogica het vermogen van organisaties beperken om te leren, zich aan te passen en publieke dienstverlening effectief te verbeteren.

Naast burgers ervaren ook professionals werkzaam in het openbaar bestuur de gevolgen van deze knelpunten. Zij werken in een context van toenemende complexiteit, personele schaarste in specifieke beroepsgroepen en organisatorische beperkingen. Dit leidt tot een groeiende druk op hun welzijn en functioneren. De SER (2023)¹³ wees er in recente adviezen ook op dat de publieke dienstverlening in verschillende sectoren 'piept en kraakt' doordat professionals structureel te maken krijgen met hoge werkdruk, regeldruk en beperkte ruimte om hun vak goed uit te oefenen. Uit het Werkonderzoek van het ministerie van BZK en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat medewerkers in het openbaar bestuur structureel knelpunten ervaren op het snijvlak van personeels- en organisatiebeleid.

5 Commissie-Van Rijn (2002). [De arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden en toekomst](#).

6 Onder het openbaar bestuur verstaan we het Rijk (inclusief agentschappen en diensten), provincies, waterschappen, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, zbo's en de rechterlijke macht.

7 Rijksoverheid (2026). [Een slagvaardige overheid](#).

8 NOS (2025). [Terugbetaling toeslagen leidt steeds vaker tot problemen bij burgers](#).

9 SER (2025). [Traject vereenvoudiging belasting- en toeslagenstelsel is complex en uitdagend](#).

10 Algemene Rekenkamer (2025). [Niemand sloeg aan op toename fouten UWV](#).

11 SCP (2025). [Tien jaar decentralisaties: andere koers nodig voor zorg en ondersteuning](#).

12 Staat van de Uitvoering. (2022). [Staat van de Uitvoering 2022](#). Den Haag.

13 SER (2023). [Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk, Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte](#).

De veranderde context en toenemende druk hebben niet alleen directe gevolgen voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening; deze factoren beïnvloeden ook hoe ambtenaren hun werk ervaren en hoe zijzelf functioneren en presteren. Dit werkt vervolgens door in de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers. De arbeidsbeleving van ambtenaren is hiermee een relevante factor voor het functioneren van organisaties in het openbaar bestuur.

Juist daarom is nu het moment aangebroken om de balans op te maken. Door te kijken naar twintig jaar arbeidsbeleving krijgen we inzicht in welke keuzes nodig zijn om de kwaliteit van onze publieke dienstverlening in het openbaar bestuur in de toekomst te waarborgen.

1.1 Twintig jaar arbeidsbeleving in beeld

Het ministerie van BZK heeft een coördinerende taak op het gebied van arbeidszaken voor ambtenaren. In dit kader voert het ministerie verschillende onderzoeken uit, zoals die naar de arbeidsbeleving van ambtenaren. Sinds 1999 doet het ministerie van BZK systematisch onderzoek naar de mobiliteit en arbeidsbeleving van medewerkers in de publieke sector. Belangrijke informatiebronnen hierbij zijn het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (POMO), dat liep van 1999 tot en met 2016, en zijn opvolger het Werkonderzoek, dat sinds 2016 wordt uitgevoerd. Ook riep het ministerie van BZK als afgeleide van het POMO ruim twintig jaar geleden het concept InternetSpiegel in het leven, waarmee individuele organisaties in de sectoren openbaar bestuur en veiligheid de arbeidsbeleving van medewerkers in hun eigen organisatie in kaart kunnen brengen.

Voor deze notitie hebben we het POMO en het Werkonderzoek als primaire bron gebruikt. Beide onderzoeken zijn specifiek ontworpen om op sectorniveau representatieve uitspraken te doen over medewerkers. Het POMO richtte zich op drie groepen medewerkers: instromers, uitstromers en zittend personeel. Het onderzoek had als doel inzicht te bieden in werktevredenheid, mobiliteit en inzetbaarheid binnen de publieke sector. Vanaf 2019 is het POMO opgegaan in het Werkonderzoek, door BZK uitgevoerd in samenwerking met het CBS. In het Werkonderzoek wordt een grote groep medewerkers uit de publieke sector benaderd en zijn naast de oorspronkelijke POMO-thema's ook nieuwe onderwerpen opgenomen, zoals HRM-vraagstukken en bredere organisatievraagstukken rondom organisatiecultuur en werkklimaat.

In zowel het POMO als het Werkonderzoek geven periodiek tienduizenden ambtenaren aan hoe zij hun werk ervaren: wat hen motiveert, waar zij tegenaan lopen en wat zij nodig hebben om hun werk goed te kunnen uitvoeren. Hiermee vormen deze onderzoeken een unieke bron van informatie over de ontwikkeling van het werk binnen het openbaar bestuur in de afgelopen twee decennia en over de knelpunten waarmee ambtenaren te maken hebben.

De onderzoeken leveren sturingsinformatie op over de arbeidsmarkt, personeelsbeleid en organisatie-thema's, op sectoraal en landelijk niveau. Het ministerie van BZK voerde daarbij ook andere onderzoeken uit onder ambtenaren, onder meer gericht op het innovatieklimaat in organisaties. Die geven inzicht in de cultuur en in hoeverre organisaties daadwerkelijk aan de randvoorwaarden voldoen om verandering mogelijk te maken.

In deze notitie blikken we terug op wat we in ruim twintig jaar hebben geleerd over het werken in het openbaar bestuur. Tot het openbaar bestuur rekenen we in dit rapport naast het Rijk (inclusief agentschappen en diensten), provincies, waterschappen, gemeenten en de rechterlijke macht ook zbo's en gemeenschappelijke regelingen¹⁴. Wat leert twintig jaar onderzoek naar de arbeidsbeleving van ambtenaren ons? Welke ontwikkelingen zien we sinds de aanbevelingen van Van Rijn over het versterken van arbeidsparticipatie en het verhogen van productiviteit en kwaliteit door slimmer organiseren? Wat gaat er goed, wat blijft er achter en welke keuzes vraagt dit van (politiek) bestuurders, managers en (strategisch) HR- en organisatieadviseurs? Dit willen we niet alleen weten om te begrijpen hoe het werk in het openbaar bestuur zich heeft ontwikkeld, maar vooral om te verkennen welke fundamentele keuzes er nodig zijn om de publieke dienstverlening van het openbaar bestuur ook in de toekomst sterk, wendbaar en van hoge kwaliteit te houden.

¹⁴ Zbo's en gemeenschappelijke regelingen zijn wel in het Werkonderzoek meegenomen, maar niet in het POMO.

1.2 De veranderende context van organisaties in het openbaar bestuur

Voordat we naar de onderzoeksresultaten gaan, staan we stil bij de veranderende context van het werken in het openbaar bestuur. Sinds het rapport van de commissie-Van Rijn (2002) is de context waarin organisaties hun werk doen, ingrijpend veranderd. We gaan in op hoe maatschappelijke, demografische en organisatorische ontwikkelingen het openbaar bestuur de afgelopen decennia zo ingrijpend veranderden, en op welke gevolgen dit had voor de omvang van de overheid, de aard van het werk, de samenstelling van het personeelsbestand en de uitdagingen op het gebied van personeels- en organisatiebeleid.

In de afgelopen twintig jaar zijn de maatschappelijke verwachtingen van de overheid gegroeid. Ook nam het aantal taken en de complexiteit van de publieke taken toe. Nieuwe maatschappelijke vraagstukken zoals digitalisering, klimaatbeleid, veiligheid en sociale ongelijkheid resulteerden in een uitbreiding van taken en organisaties. Ook is er sinds enkele decennia sprake van een verschuiving naar meer marktwerking, decentralisatie en verzelfstandiging van overheidstaken. Zo werden in 2015 drie grote zorgtaken van de Rijksoverheid gedecentraliseerd, namelijk de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), en naar gemeenten overgeheveld. Dit had onder andere efficiëntie en meer maatwerk als doel, maar leidde ook tot meer complexiteit.

Hoewel er (nog steeds) over een krappe arbeidsmarkt wordt gesproken, is de omvang van het openbaar bestuur zelf in de laatste jaren sterk gegroeid. Tussen 2015 en 2024 nam het aantal voltijdbanen binnen het openbaar bestuur (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) met ruim 110 duizend toe, wat neerkomt op een groei van 38%. Binnen het openbaar bestuur liet het Rijk relatief de sterkste stijging zien, met bijna 48 duizend extra voltijdbanen (een stijging van 43,9% in tien jaar). Ook gemeenten groeiden aanzienlijk, met een toename van bijna 45 duizend voltijdbanen (een stijging van 34,6%) (Kennis van de overheid, 2026)¹⁵.

Daarnaast nam de arbeidsparticipatie van oudere werknemers toe door de afschaffing van prepensioenregelingen en de verhoging van de AOW-leeftijd. Waar de AOW-leeftijd begin 2000 nog op 65 jaar lag, ligt deze inmiddels rond de 67 jaar en stijgt die in de komende jaren verder mee met de levensverwachting. Als gevolg van die stijging veranderde de samenstelling van het personeelsbestand van organisaties aanzienlijk. Het aandeel medewerkers van 55 jaar en ouder nam in de periode 2000-2024 flink toe in het openbaar bestuur. Bij het Rijk steeg het aandeel 55-plussers in genoemde periode van 9% naar 28%, bij gemeenten van 12% naar 31% en bij provincies van 15% naar 34%. Desondanks heeft de groei van het aantal werkenden en de gestegen arbeidsparticipatie van ouderen de druk op publieke organisaties niet automatisch verminderd. De vraag naar personeel en expertise groeit vaak sneller dan het beschikbare aanbod, waardoor het vermogen om voldoende en goed toegeruste professionals in te zetten steeds bepalender wordt voor de kwaliteit en toegankelijkheid van publieke dienstverlening.

De nieuwe en complexere opgaven en de decentralisatie veranderden het werk binnen het openbaar bestuur ook inhoudelijk. Beleidsvraagstukken vragen vaker om samenwerking tussen verschillende organisaties, bestuurslagen en maatschappelijke partners. Publieke professionals werken daardoor steeds vaker in netwerkverband en moeten omgaan met onzekerheid, politieke dynamiek en uiteenlopende belangen. Een recent onderzoek van het ministerie van BZK¹⁶ onder een steekproef van medewerkers en managers werkzaam bij beleidsdepartementen en uitvoeringsorganisaties toont bijvoorbeeld dat uitvoeringsproblemen grotendeels ontstaan door een gebrek aan samenwerking tussen beleidsterreinen en organisaties, waarbij ook de politiek vaak als oorzaak wordt gezien.

¹⁵ Kennis van de overheid (2026). [Omvang en samenstelling personeelsbeleid](#).

¹⁶ Ministerie van BZK (2025). [Oplossen grensoverstijgende knelpunten](#).

Professionals besteden daarnaast nog steeds relatief veel tijd aan procedures en het afleggen van verantwoording, waardoor zij minder tijd kunnen besteden aan hun primaire taken (SER, 2023)¹⁷. De aard van het werk is hiermee zwaarder en veeleisender geworden. Veel functies vragen om specialistische kennis en analytische vaardigheden, waardoor het aandeel hoogopgeleiden in de publieke sector sterk is toegenomen en overheden steeds vaker met private organisaties of met elkaar concurreren om schaarse kenniswerkers (OESO, 2021)¹⁸. Uit cijfers van het CBS blijkt dat het aandeel hoogopgeleide medewerkers in het openbaar bestuur de afgelopen tien jaar met elf procentpunt is toegenomen (van 50,4% in 2015 naar 61,8% in 2025). Tegelijkertijd nam het aandeel lager opgeleiden met 3,4 procentpunt af (van 9,9% naar 6,5%) en het aandeel middelbaar opgeleiden acht procentpunt (van 39,7% naar 31,7%). Deze verandering in de samenstelling van het personeelsbestand is het gevolg van een toegenomen instroom van hoger opgeleiden en de uitstroom van oudere medewerkers die verhoudingsgewijs vaker middelbaar zijn opgeleid. We merken hierbij op dat er binnen het Rijk aanzienlijke verschillen zijn in het opleidingsprofiel van medewerkers tussen de kerndepartementen en de uitvoeringsorganisaties. Bij de beleidsdepartementen werken verhoudingsgewijs meer hoger opgeleide medewerkers dan in de uitvoering (respectievelijk 86% versus 58%). Tegelijkertijd zijn loopbanen veranderd: waar ambtenaren vroeger vaak langdurig binnen één organisatie werkten, zien we tegenwoordig meer mobiliteit tussen organisaties, projectmatig werken en tijdelijke functies (OESO, 2021)¹⁹.

Deze ontwikkelingen maken duidelijk dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening steeds sterker afhankelijk wordt van het vermogen van organisaties om hun mensen goed te ondersteunen en het werk effectief en slim te organiseren. En juist op dit snijvlak van personeelsbeleid en organisatiebeleid constateren we al enige tijd problemen (Kennis van de overheid, 2025)²⁰, onder andere op het gebied van gebrekkige aandacht voor talent en prestaties, wendbaarheid en sturing in de organisatie – terwijl dit bij uitstek aandachtspunten zijn die direct kunnen leiden tot meer binding, betere prestaties en hogere kwaliteit van publieke dienstverlening.

Concluderend kunnen we stellen dat de aanbevelingen uit 2002 van de commissie-Van Rijn nog steeds actueel zijn, maar dat de context waarin organisaties opereren fundamenteel is veranderd.



17 SER (2023). [Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk, Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte.](#)

18 OESO (2021). [Government at a Glance.](#)

19 OESO (2021). [Government at a Glance.](#)

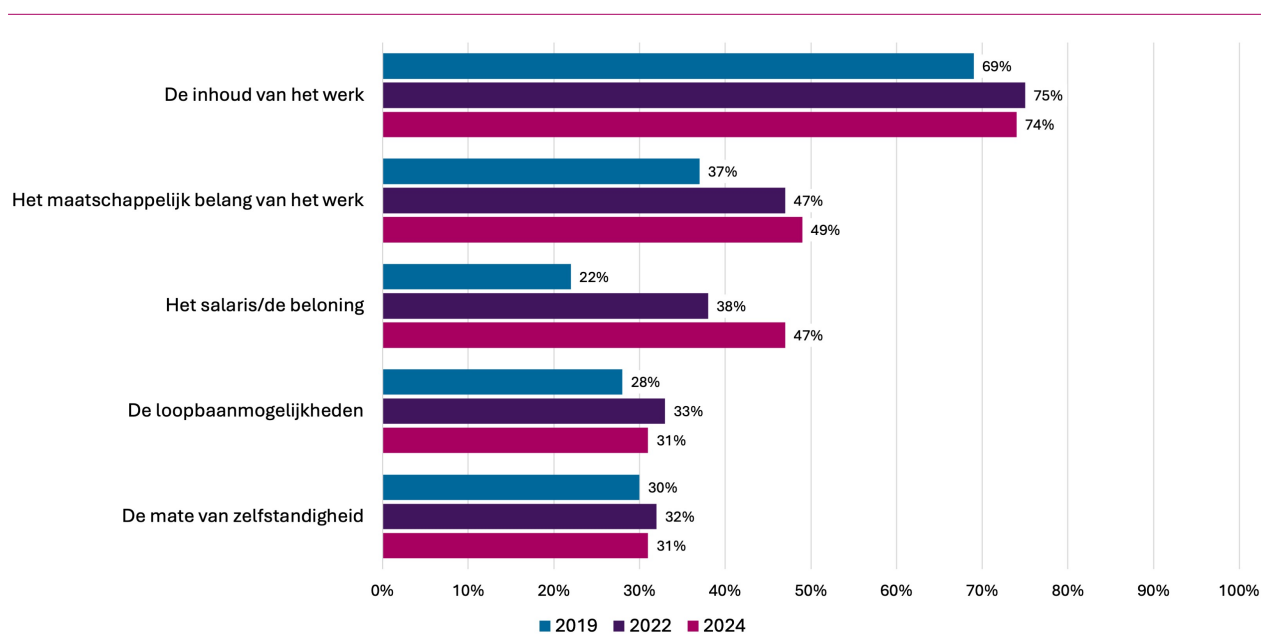
20 Kennis van de overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024.](#)

2. De aantrekkelijkheid van en binding met de organisatie

De manier waarop werk in organisaties wordt georganiseerd, aangestuurd en gereguleerd, bepaalt in sterke mate of medewerkers willen blijven en productief (kunnen) zijn. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de arbeidsbeleving van medewerkers hierbij een belangrijke rol speelt, omdat die beleving van invloed is op hun houding, hun gedrag en hun vermogen om optimaal te functioneren en te presteren. Voordat we dieper ingaan op de aantrekkelijkheid van het werk in publieke organisaties, staan we stil bij de instroom van medewerkers en de reden(en) waarom mensen kiezen voor een baan in een publieke organisatie.

2.1 Baankeuze in het openbaar bestuur

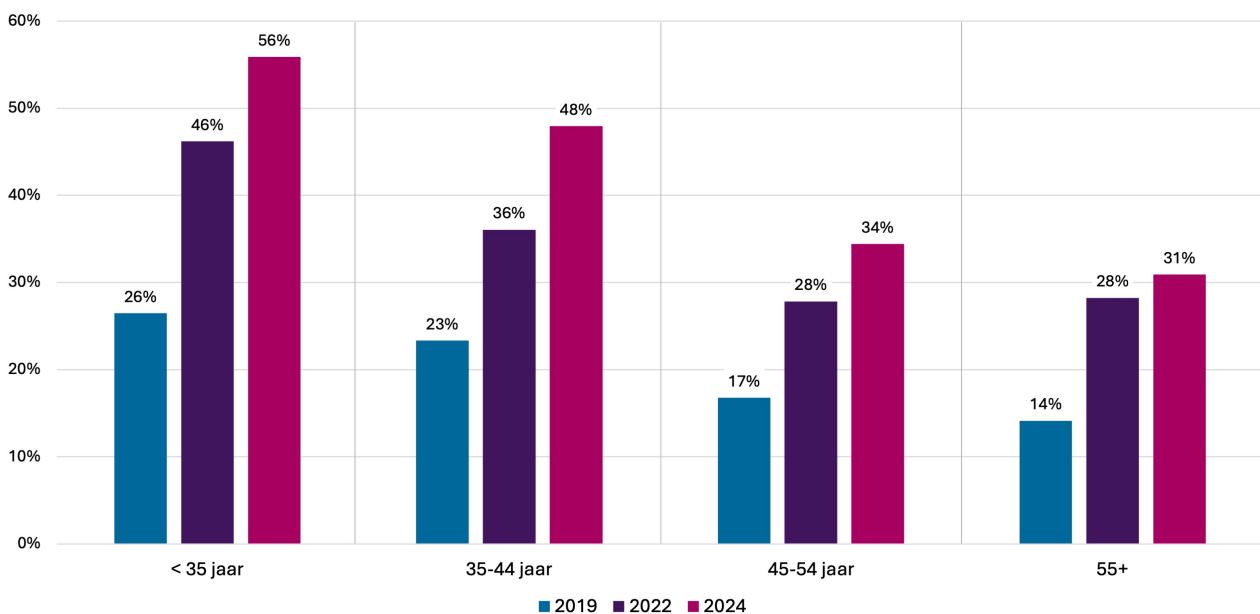
Voor medewerkers die korter dan twee jaar in dienst zijn bij een overheidsorganisatie (instromers), is de inhoud van het werk de belangrijkste reden om te kiezen voor een baan in het openbaar bestuur. Bijna driekwart van de instromers geeft aan dat dit voor hen een keuzemotief was. Daarnaast wijzen zij ook regelmatig op het maatschappelijk belang van het werk. De laatste jaren is dit keuzemotief voor hen in belang toegenomen. In 2019 antwoordde 37% van de instromers in het Werkonderzoek dat het een belangrijke reden was voor de keuze van een nieuwe baan in het openbaar bestuur. In 2022 en 2024 was dit bijna 50% (47% en 49%) (Figuur 2.1).



Figuur 2.1: Top 5 instroomredenen, openbaar bestuur (keuze uit max. 3 van 16 opties) (%) | Bron: POMO (BZK) en Werkonderzoek (BZK/CBS)

De motivatie om het algemeen belang te dienen, wordt ook wel aangeduid als ‘public service motivation’ (PSM). PSM is een belangrijk kenmerk voor medewerkers en organisaties in het openbaar bestuur, omdat het enerzijds samenhangt met de arbeidssatisfactie van medewerkers als zij een ‘fit’ ervaren tussen PSM en hun baan (Steijn, 2008)²¹, en anderzijds (zo blijkt uit eerder onderzoek) met hogere productiviteit, betere managementpraktijken, meer accountability en een groter vertrouwen van mensen in de overheid (Brewer, Selden en Facer, 2000)²². Uit het Werkonderzoek van zowel 2019 als 2024 blijkt dat het vooral de jongere en hoogopgeleide instromers zijn die voor een baan in het openbaar bestuur kiezen vanwege het maatschappelijk belang. Voor ouderen en lager opgeleiden speelt PSM minder. In de periode 2010-2014 bracht het ministerie van BZK in het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (POMO) de PSM van medewerkers in het openbaar bestuur in kaart. Hieruit bleek dat bijna 70% van de medewerkers het belangrijk vond een wezenlijke bijdrage te leveren aan de publieke zaak. Bijna 60% gaf aan dat het algemeen belang dienen een belangrijke drijfveer voor ze was in het dagelijks leven.

Het zijn echter zeker niet alleen de inhoud van het werk en de maatschappelijke bijdrage die medewerkers naar publieke organisaties trekt. Vergeleken met eerdere jaren van het Werkonderzoek is het belang van een goed salaris en goede secundaire arbeidsvoorwaarden de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. In 2019 noemde 22% van de instromers in het openbaar bestuur het salaris als keuzemotief. Dit percentage steeg in 2022 tot 38% en in 2024 tot 47% (Figuur 2.1). Het aandeel instromers dat secundaire arbeidsvoorwaarden als keuzemotief noemde, steeg in dezelfde periode van 18% naar 29%. Deze ontwikkeling hangt mogelijk samen met de toegenomen kosten van het levensonderhoud. Dit kan mede verklaren waarom vooral bij medewerkers jonger dan 45 jaar (Figuur 2.2) het salaris een steeds grotere rol speelt bij de keuze voor een baan in het openbaar bestuur.



Figuur 2.2: Het toegenomen belang van salaris, openbaar bestuur (%) | Bron: POMO (BZK) en Werkonderzoek (BZK/CBS)

De keuze voor een baan in het openbaar bestuur is dus tweeledig: inhoud en maatschappelijk belang zijn en blijven belangrijk, maar extrinsieke factoren zoals salaris en arbeidsvoorwaarden wegen steeds zwaarder. Organisaties in het openbaar bestuur kunnen daarom niet alleen vertrouwen op intrinsieke motivatie, maar moeten ook concurrerende arbeidsvoorwaarden bieden.

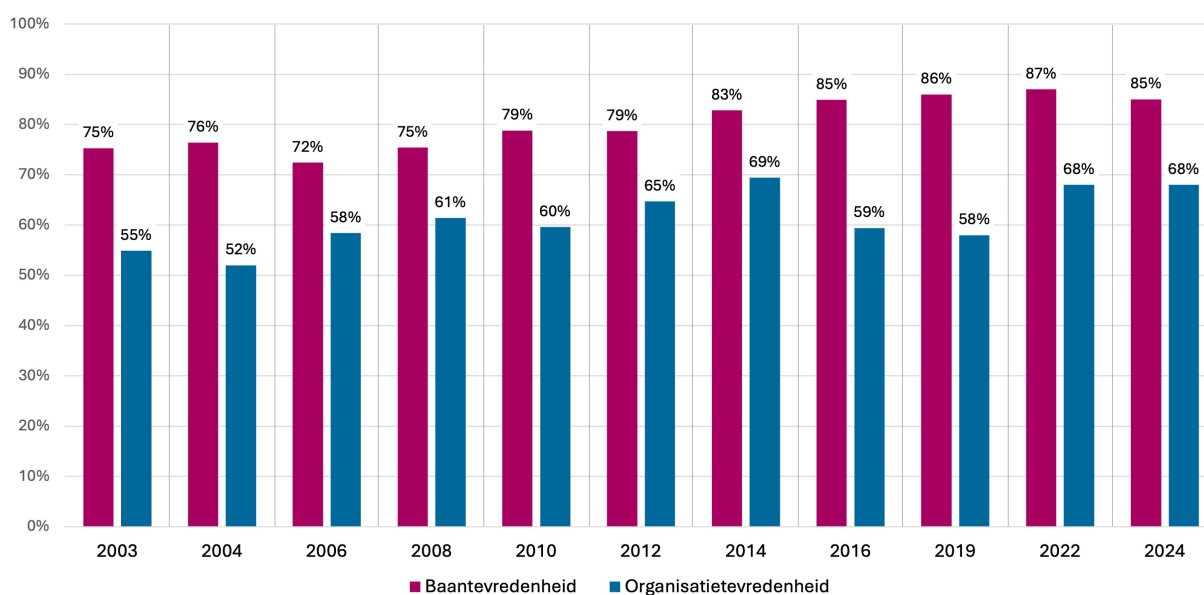
²¹ Steijn, B. (2008). *Person-Environment Fit and Public Service Motivation*. *International Public Management Journal*, 11(1), 13–27.

²² Brewer, G.A., Selden, S.C. & Facer, R.L., (2000). *Individual Conceptions of Public Service*. *Public Administration Review*, 60(3): 254-264.

2.2 Organisatiecontext bepalend voor de binding

Uit eerder onderzoek van Steijn en Vermeeren (2020)²³ bleek dat de arbeidsbeleving van invloed is op de betrokkenheid en bevlogenheid van ambtenaren en daarmee indirect op hun prestaties. Verder bleek dat juist organisatiekenmerken hierin een belangrijke factor spelen, en niet alleen individuele baankenmerken.

Opvallend is dat als we kijken naar twintig jaar arbeidsbeleving, het oordeel van medewerkers over de organisatie in het openbaar bestuur nog steeds veel lager ligt dan het oordeel over hun baan. In het algemeen valt op dat medewerkers in het openbaar bestuur de laatste twintig jaar in grote mate tevreden zijn met hun baan (Figuur 2.3). Op dit punt zien we zelfs een stijging van 75% in 2003 naar ruim 85% sinds 2016. Tegelijkertijd is het oordeel over de organisatie structureel lager. Het aandeel positieve medewerkers steeg wel enigszins, maar blijft zichtbaar achter op de tevredenheid over de baan.



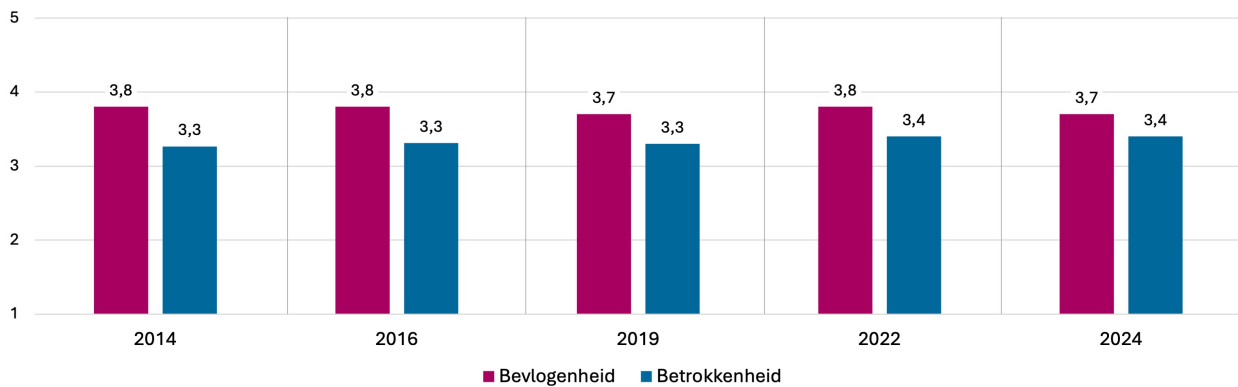
Figuur 2.3: Tevredenheid baan en organisatie (% [helemaal] tevreden) | Bron: POMO (BZK) en Werkonderzoek (BZK/CBS)²⁴

Eenzelfde beeld zien we ook als we naar de bevlogenheid en betrokkenheid van medewerkers in het openbaar bestuur door de jaren heen kijken. Figuur 2.4 toont de gemiddelde schaalcores, waarbij medewerkers konden antwoorden op een schaal van 1 tot en met 5. Een score van 1 is een lage score en een score van 5 is een hoge score. In het algemeen valt op dat de bevlogenheid en betrokkenheid van medewerkers in tien jaar tijd weinig is veranderd²⁵ en dat de betrokkenheid met de organisatie van medewerkers (en dus de binding met de organisatie) structureel lager ligt dan de bevlogenheid (die vaak gerelateerd is aan de baan).

²³ Steijn, B. & Vermeeren, B. (2020). *De invloed van de organisatie op betrokkenheid en bevlogenheid van ambtenaren*. Onderzoeksnotitie voor het ministerie van BZK op basis van het Werkonderzoek 2019.

²⁴ In het Werkonderzoek zijn ook instromers en medewerkers van zbo's en gemeenschappelijke regelingen geënquêteerd. De cijfers uit het Werkonderzoek (2019-2024) zijn daarom niet volledig vergelijkbaar met die uit het Personeelonderzoek (2003-2016). De hoofdlijn blijft echter gelijk.

²⁵ In 2010 en 2012 is in het POMO ook naar betrokkenheid bij de organisatie gevraagd en werd een gemiddelde score van 3,2 gegeven. De relatief lage beoordeling van betrokkenheid was dus al eerder zichtbaar.



Figuur 2.4: Bevlogenheid en betrokkenheid, openbaar bestuur (gemiddelden schaal 1-5) | Bron: POMO (BZK) en Werkonderzoek (BZK/CBS)²⁶

Een verdiepende analyse laat zien dat er nagenoeg geen verschillen zijn in betrokkenheid en bevlogenheid als het gaat om leeftijdsgroepen of opleidingsniveau. Wel blijkt dat de tevredenheid met de organisatie onder medewerkers ouder dan 55 jaar (63%) een stuk minder is dan die van medewerkers in de leeftijdsgroep onder de 35 jaar (76%) of in de leeftijdsgroepen daartussen (66%-69%). Dit is een aandachtspunt voor HR-beleid, omdat het aandeel medewerkers ouder dan 55 jaar in de afgelopen jaren relatief sterk is gestegen door het succesvolle overheidsbeleid gericht op de stimulans om langer door te werken.

De baan zelf blijkt dus aantrekkelijk voor medewerkers, de organisatie waarin men werkt in mindere mate. De vraag is hoe dit komt. Eerdere POMO-onderzoeken (2003-2016) laten net als het Werkonderzoek (2019-2024) zien dat medewerkers kritischer zijn over verschillende aspecten van de organisatie dan over baanaspecten. Zo zijn medewerkers al vele jaren zeer tevreden over de inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid en de samenwerking met collega's, maar minder over de resultaatgerichtheid van de organisatie, de informatie- en communicatievoorziening in de organisatie en de loopbaanontwikkelingsmogelijkheden. Tegelijkertijd zagen we op basis van deze onderzoeken dat medewerkers relatief vaak vertrekken vanwege de werkwijze en de cultuur in de organisatie.

In hun eerdere onderzoek lieten Steijn et al. (2020) ook zien dat de organisatiecultuur en het werkklimaat een doorslaggevende factor zijn als het gaat om de arbeidsbeleving van ambtenaren. Een open, mensgerichte en op maatschappelijke waarde gerichte cultuur versterkt de arbeidsbeleving, zagen Steijn et al. (2020), en heeft daarmee invloed op de prestaties van medewerkers. Daarentegen werken gesloten, bureaucratische en proceduregerichte omgevingen juist demotiverend, concludeerden de onderzoekers destijds.

Uit het Werkonderzoek²⁷ blijkt dat medewerkers het werkklimaat over het algemeen positief beoordelen, vooral als het gaat om de mate van sociale veiligheid en inclusie. Gemiddeld genomen beoordelen respondenten de sociale veiligheid met een rapportcijfer 7 en de mate van inclusie met een 6,9. Dit betekent dat ambtenaren het werkklimaat over het algemeen als sociaal veilig en inclusief beoordelen (zie [Bijlage I](#) voor de onderliggende stellingen). Ook over de maatschappelijke betrokkenheid van hun organisatie zijn medewerkers positief. Vooral gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en zbo's worden op dit punt positief beoordeeld, met gemiddeld een ruime 7. Medewerkers vinden de cultuur in hun organisatie wel erg op regels en procedures gericht (procedureel/formalistisch). Ook is er volgens hen in beperkte mate sprake van wendbaarheid – het vermogen van een organisatie om snel nieuwe ideeën op te pakken, problemen op te lossen en werkwijzen aan te passen, waarbij medewerkers en het management openstaan voor veranderingen en die actief ondersteunen (zie [Figuur 2.5](#)). Vooral bij het Rijk en de provincies heerst een procedurele cultuur. Bij gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en zbo's is dit in mindere mate het geval. De wendbaarheid van publieke organisaties wordt over het algemeen als matig beoordeeld. Het gemiddelde rapportcijfer (1-10) bedraagt een 5,4, maar bij het Rijk en de provincies ligt het rapportcijfer (met een 5,3 en 5,2) nog een fractie lager.

²⁶ In het Werkonderzoek zijn ook instromers en medewerkers van zbo's en gemeenschappelijke regelingen geënquêteerd. De cijfers uit het Werkonderzoek (2019-2024) zijn daarom niet volledig vergelijkbaar met die uit het Personeelonderzoek (2003-2016). De hoofdlijn blijft echter gelijk.

²⁷ Kennis van de overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024](#).

Toelichting werkklimaat en cultuur in Werkonderzoek 2024*

Inclusief werkklimaat: de mate waarin aandacht uitgaat naar het waarderen van verschillen en het integreren van minderheidsgroepen in een organisatie. Verschillende perspectieven meenemen verrijkt de besluitvorming.

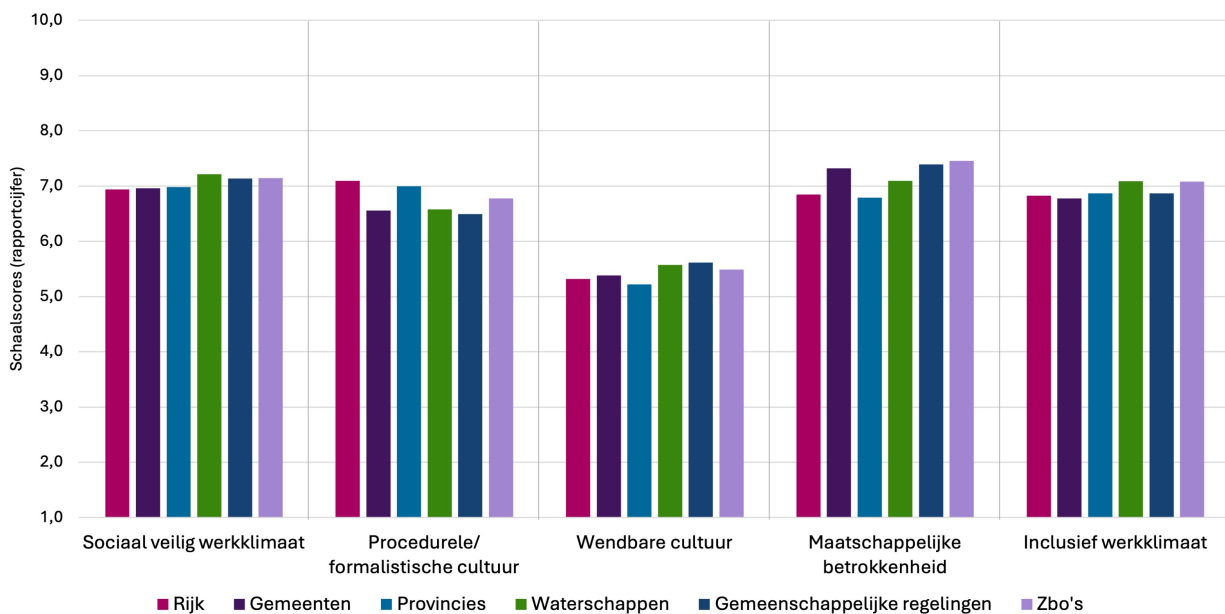
Sociaal veilig werkklimaat: de mate waarin medewerkers zich vrij voelen om zich uit te spreken, fouten toe te geven of risico's te nemen, zonder bang te hoeven zijn voor negatieve gevolgen voor hun welzijn en functioneren.

Maatschappelijke betrokkenheid: de mate waarin organisaties aandacht hebben voor burgers en bedrijven en voor dienstverlening op maat, waarbij zij rekening houden met de behoeften van burgers en bedrijven.

Procedurele/formalistische cultuur: de mate van regelstriktheid in een organisatie; hoe sterk regels worden gehandhaafd en hoeveel ruimte er is om hiervan af te wijken.

Wendbare cultuur: het verandervermogen van een organisatie; de mate waarin medewerkers openstaan voor nieuwe ideeën, snel reageren als er iets moet worden veranderd en onverwachte problemen snel (kunnen) oplossen, en het management snel overtuigd is om dingen anders te doen.

* Zie Bijlage I voor de stellingen over een sociaal veilig werkklimaat (Figuur B1.3), inclusief werkklimaat (Figuur B1.4), maatschappelijke betrokkenheid (Figuur B1.5), procedurele cultuur (Figuur B1.6) en wendbare cultuur (Figuur B1.7).



Figuur 2.5: Oordeel van medewerkers over werkklimaat en cultuur, naar sector (gem. schaalscore²⁸) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

²⁸ Voor de interpretatie zijn de schaalscores (die lopen van 1 tot 5) uitgedrukt in een rapportcijfer van 1 tot 10.

Net als de eerdere bevindingen van Steijn et al. (2020) zien we op basis van het Werkonderzoek 2024 dat de cultuur en het werkklimaat van organisaties in het openbaar bestuur onverminderd bepalend zijn voor de tevredenheid met de organisatie, de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie en de vertrekintentie van medewerkers²⁹ (Figuur 2.6). Met andere woorden: de cultuur en het werkklimaat zijn bepalend voor de binding met de organisatie. Dit zijn relevante uitkomsten, want de binding met de organisatie is uiteindelijk ook van invloed op het presteren van medewerkers en organisaties (meer hierover in hoofdstuk 3). Een inclusief werkklimaat, een sociaal veilig werkklimaat en een cultuur waarin wendbaarheid en maatschappelijke betrokkenheid centraal staan, zorgen samen voor meer organisatietevredenheid en betrokkenheid én verminderen de verloopintentie van medewerkers. Het effect van een procedurele cultuur op tevredenheid en betrokkenheid is beperkt. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de cultuur en het werkklimaat in relatie tot prestaties.



Figuur 2.6: Cultuur en werkklimaat in relatie tot tevredenheid, betrokkenheid en vertrekintentie (bèta-coëfficiënten³⁰) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

Betekenisvol werk kan worden uitgehold door slechte randvoorwaarden. We zien dit ook al enkele jaren in de vertrekmotieven van medewerkers in het openbaar bestuur (Werkonderzoek 2019, 2022 en 2024). Jonge ambtenaren (jonger dan 35 jaar) noemen relatief vaak het salaris en de (beperkte) loopbaanmogelijkheden als reden voor het zoeken naar ander werk. Dit sluit ook aan bij de ontwikkeling dat vooral jongere medewerkers het salaris veel belangrijker zijn gaan vinden als instroommotief (vergelijk paragraaf 2.1). Medewerkers tussen de 35 en 54 jaar en medewerkers ouder dan 55 jaar zoeken vaker naar een andere baan uit onvrede over de organisatiecultuur en ontevredenheid met de leidinggevende (Kennis van de overheid, 2024)³¹. We zien ook dat de groep medewerkers van 55 jaar en ouder minder tevreden is met de organisatie in het algemeen. Deze uitkomsten zijn in het kader van de publieke dienstverlening belangrijk omdat vooral ervaren medewerkers vertrekken door ontevredenheid over cultuur en leiding. Hierdoor gaat er kennis verloren, wat de continuïteit en kennisoverdracht binnen de organisatie onder druk zet.

29 Hierbij gaat het nadrukkelijk om vertrek naar een andere organisatie en niet om verandering van baan binnen de eigen organisatie.

30 In de figuur zijn de bèta-coëfficiënten weergegeven van de significante relaties op basis van regressieanalyses. Hoe groter de waarde van de bèta-coëfficiënt, hoe sterker het effect.

31 Kennis van de overheid (2025). Kernrapport Werkonderzoek 2024.

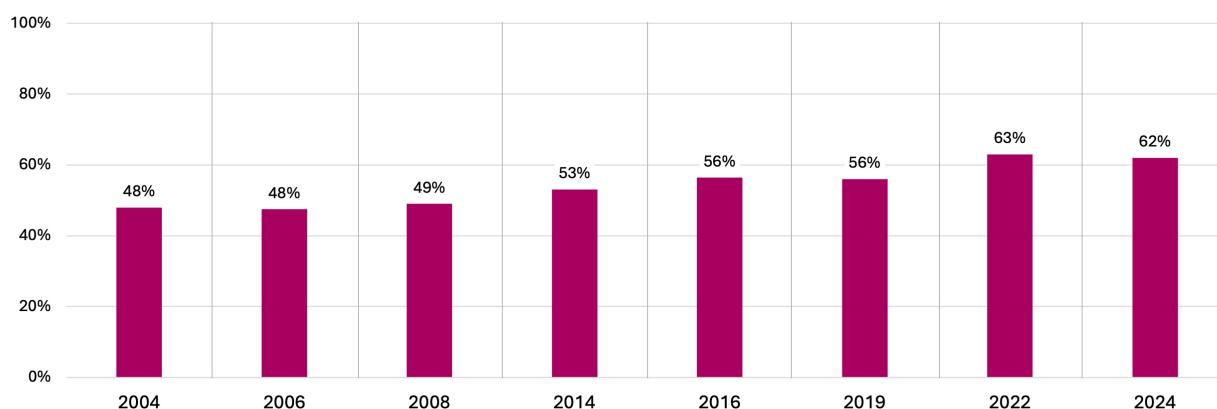
2.3 Kwaliteit van leidinggevenden en HR-beleid

Uit de vorige paragrafen komt naar voren dat het benutten van arbeidspotentieel niet alleen een kwestie is van instroom, maar ook van het beter vasthouden en optimaal inzetten van medewerkers. Hierin is een centrale rol weggelegd voor leidinggevenden en het (strategisch) HR-beleid.

2.3.1 Kwaliteit van leidinggevenden vraagt gerichte aandacht

Al in 2003 constateerde Steijn³² op basis van personeels- en mobiliteitsonderzoeken van het ministerie van BZK over de periode 1999-2002 dat management van doorslaggevend belang is voor het succes van organisaties en van het HR-beleid. Zowel het topmanagement als het lijnmanagement speelt hierin een sleutelrol. Tegelijkertijd bleek uit het onderzoek dat het management onder medewerkers een belangrijke bron van onvrede was.

Als we kijken naar het oordeel over leidinggevenden in de loop der jaren, zien we dat de tevredenheid over de manier van leidinggeven in het openbaar bestuur enigszins is toegenomen (Figuur 2.7). Tegelijkertijd is een aanzienlijke groep medewerkers niet uitgesproken tevreden over de manier van leidinggeven.



Figuur 2.7: Tevredenheid met manier van leidinggeven (% [helemaal] tevreden) | Bron: POMO (BZK) en Werkonderzoek (BZK/CBS)³³

Later onderzoek van Steijn en Vermeeren (2020)³⁴ laat zien dat leiderschap waarbij leidinggevenden richting geven, inspireren en aandacht hebben voor medewerkers de meest doorslaggevende invloed heeft op de arbeidsbeleving van medewerkers in het openbaar bestuur. [Figuur B1.1](#) (in Bijlage I) toont de verschillende stellingen die het leiderschapsgedrag in beeld brengen dat bij deze (transformationele) stijl past. Een leidinggevende die deze stijl hanteert, staat open voor inbreng van medewerkers, communiceert transparant over plannen, stimuleert teamwork en weet medewerkers te inspireren met een duidelijke toekomstvisie^{35 36}. Als we met deze stellingen een schaal vormen, valt op dat er een relatief grote spreiding in antwoorden is als het gaat om het oordeel over de kwaliteit van leidinggeven ([Figuur 2.8](#)). Uitgaande van een schaal van 1 tot en met 5, waarbij de score 3 overeenkomt met een 6 als rapportcijfer, blijkt dat 22% gemiddeld onder een 6 scoort. Dit betekent dat een op de vijf medewerkers in het openbaar bestuur de leidinggevende als matig of onvoldoende beoordeelt³⁷. Dit aandeel is in de loop der jaren niet wezenlijk veranderd.

³² Steijn, B. (2003). [De rol van het management bij arbeidssatisfactie en mobiliteit](#). In: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeels- en mobiliteitsonderzoek 1999-2002. Den Haag.

³³ In het Werkonderzoek zijn ook instromers en medewerkers van zbo's en gemeenschappelijke regelingen geënquêteerd. De cijfers uit het Werkonderzoek (2019-2024) zijn daarom niet volledig vergelijkbaar met die uit het Personeelonderzoek (2003-2016). De hoofdlijn blijft echter gelijk.

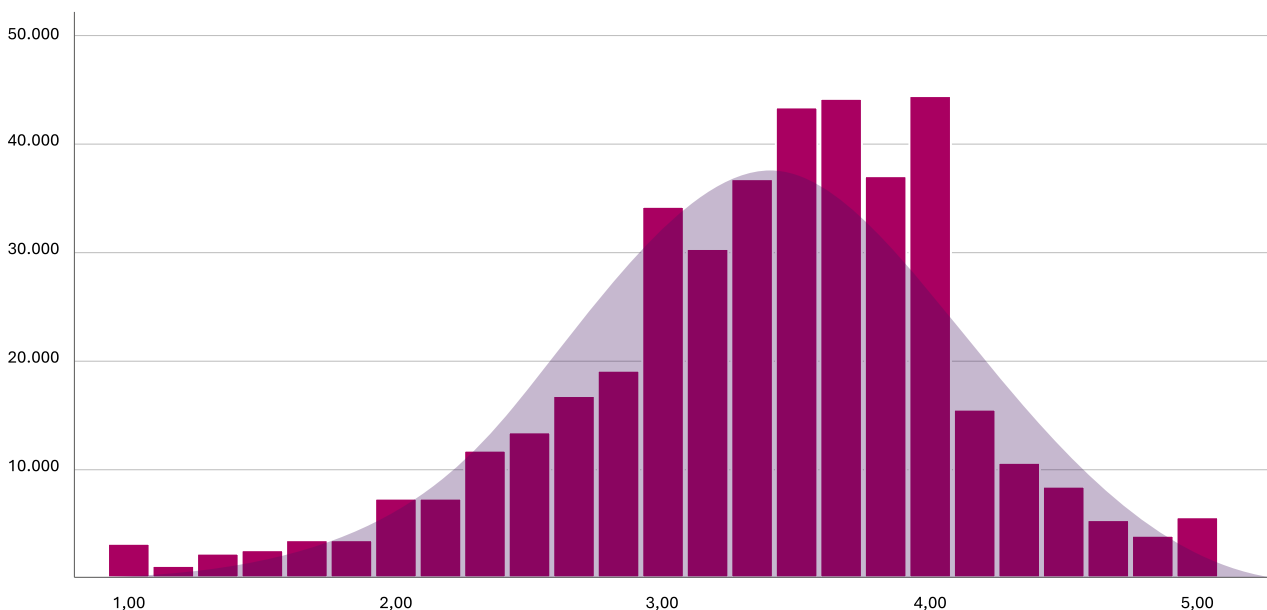
³⁴ Steijn, B. & Vermeeren, B. (2020). [De invloed van de organisatie op betrokkenheid en bevlogenheid van ambtenaren](#). Onderzoeksnotitie voor het ministerie van BZK op basis van het Werkonderzoek 2019.

³⁵ Avolio, B.J., Walumbwa, F.O., & Weber, T.J. (2009). [Leadership: Current Theories, Research, and Future Directions](#). Annual Review of Psychology, 60(1): 421-49.

³⁶ Bass, B.M. (1985). [Leadership and performance beyond expectations](#). New York: The Free Press, Human Resource Management 25(3): 481-484.

³⁷ Kennis van de overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024](#).

De resultaten laten zien dat de inspanningen om slimmer en productiever te werken en HRM effectiever toe te passen, mede worden beïnvloed door de manier van leidinggeven. Werkelijke vooruitgang vraagt daarom om gerichte actie om de kwaliteit van leidinggeven te verbeteren, vooral van de groep leidinggevendenden die in de ogen van medewerkers matig of onvoldoende presteert.



Figuur 2.8: Histogram oordeel leiderschap (antwoordfrequentie op schaal 1-5) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

2.3.2 Oordeel over het HR-beleid

Dat een aanzienlijke groep leidinggevendenden met een onvoldoende wordt beoordeeld, heeft zoals gezegd impact op de effectiviteit van het HR-beleid³⁸ en daarmee indirect ook op de prestaties van organisaties. Onderzoek laat zien dat goed functionerend HRM positief bijdraagt aan het welzijn van medewerkers en gerelateerd is aan betere organisatieprestaties³⁹, ook in de publieke sector⁴⁰. In de HR-literatuur spreekt men ook wel van de HRM-waardeketen, waarbij het beoogde HR-beleid via het geïmplementeerde HR-beleid effect heeft op het door medewerkers ervaren HR-beleid. Uiteindelijk heeft dit ervaren HR-beleid effect op het behalen van de organisatiedoelen (prestaties), wat in de publieke context ook kan gaan over het creëren van publieke waarde, balans in doelmatigheid, rechtmatigheid en veerkracht en het welzijn van medewerkers⁴¹. Uit de wetenschappelijke literatuur is bekend dat leidinggevendenden een cruciale rol spelen bij de implementatie van het HR-beleid⁴². Zij geven vorm en inhoud aan het HR-beleid en vertalen de beleidsdoelen naar de praktijk. In de HR-literatuur spreekt men in dit verband ook wel over ‘people management’⁴³, waarbij de toepassing van (strategisch) HR-beleid en de leiderschapsstijl elkaar versterken.

38 In deze paragraaf gebruiken we zowel de term HR-beleid als de term personeelsbeleid, omdat in de vragenlijst de term personeelsbeleid is gebruikt.

39 Steijn, B. & Knies, E. (2021). *Research Handbook on HRM in the Public Sector*. Elgar Handbooks in Public Administration and Management.

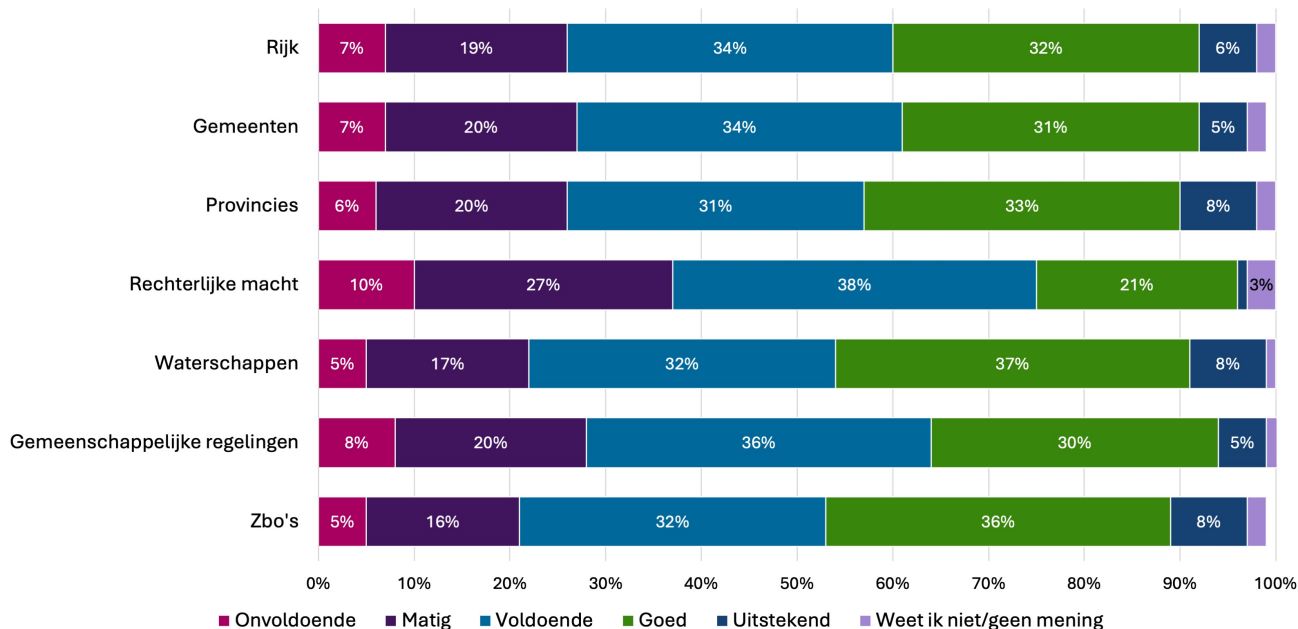
40 Vermeeren, B. (2014). *HRM Implementation and Performance in the Public Sector*. Doctoral Thesis, Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

41 Steijn, B. & Knies, E. (2021). *Research Handbook on HRM in the Public Sector*. Elgar Handbooks in Public Administration and Management.

42 Penning de Vries, J. & Vermeeren, B. (2021). People Management in Public Organisations. In Steijn, B., & Knies, E. (Eds.), *The Research Handbook of HRM in the Public Sector* (pp. 43-58). Edward Elgar Publishing.

43 Knies, E. & Leisink, P.L.M. (2017). *People Management in the Public Sector*, in: Brewster, C. & Cerdin, J.L., *Not for the money: People management in mission driven organizations*, Palgrave/Macmillan.

Ook in het eerder aangehaalde onderzoek van Steijn uit 2003⁴⁴ werd, in lijn met de HRM-literatuur, vastgesteld dat het succes van het HR-beleid sterk afhankelijk is van de mate waarin leidinggevend en het topmanagement HRM omarmen en daadwerkelijk toepassen. In dat kader is het opvallend dat uit meerdere recente onderzoeken van BZK onder medewerkers in het openbaar bestuur⁴⁵ en leidinggevend binnen de Rijksoverheid⁴⁶ blijkt dat het HR-beleid en de toepassing daarvan nog steeds te wensen overlaat.



Figuur 2.9: Oordeel personeelsbeleid, openbaar bestuur (%) | Bron Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

De meeste medewerkers in het openbaar bestuur beoordelen het personeelsbeleid als voldoende of goed (gemiddeld 66%). Tegelijkertijd noemt ruim een kwart (26%) van de medewerkers het personeelsbeleid matig of onvoldoende. Er zijn wel verschillen tussen de sectoren (Figuur 2.9). Zo wordt de hoogste waardering (op basis van goed en uitstekend) gegeven door medewerkers werkzaam bij waterschappen (45%) en zbo's (44%). Binnen de rechterlijke macht zijn medewerkers echter opvallend vaker ontevreden over het personeelsbeleid. 37% geeft als oordeel matig of onvoldoende en 22% beoordeelt het personeelsbeleid als goed of uitstekend.

Naast het oordeel over het personeelsbeleid is een op de vijf medewerkers in het openbaar bestuur ontevreden over de HR-afdeling. Daarnaast blijkt uit een onderzoek onder lijnmanagers binnen de Rijksoverheid dat maar een op de vijf leidinggevend vindt dat het strategisch personeelsbeleid (HR-beleid) goed is afgestemd op de organisatiedoelstellingen, tegenover 46% van de leidinggevend die aangeven dat er geen goede afstemming is tussen het strategisch HR-beleid en de organisatiedoelstellingen⁴⁷. Voor een effectief HR-beleid dat bijdraagt aan organisatiedoelen, is een strategische 'fit' tussen strategische organisatiedoelen en het strategisch HR-beleid van groot belang⁴⁸. Hieraan ontbreekt het dus in de ogen van veel lijnmanagers.

Als we kijken naar de mening van medewerkers over de doorwerking van HR-beleid naar persoonlijke of organisatiedoelen, blijkt dat slechts iets meer dan een derde vindt dat het HR-beleid bijdraagt aan hun persoonlijke doelen (34%) en aan de organisatiedoelen (36%).

44 Steijn, B. (2003). *De rol van het management bij arbeidssatisfactie en mobiliteit*. In: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeels- en mobiliteitsonderzoek 1999-2002. Den Haag.

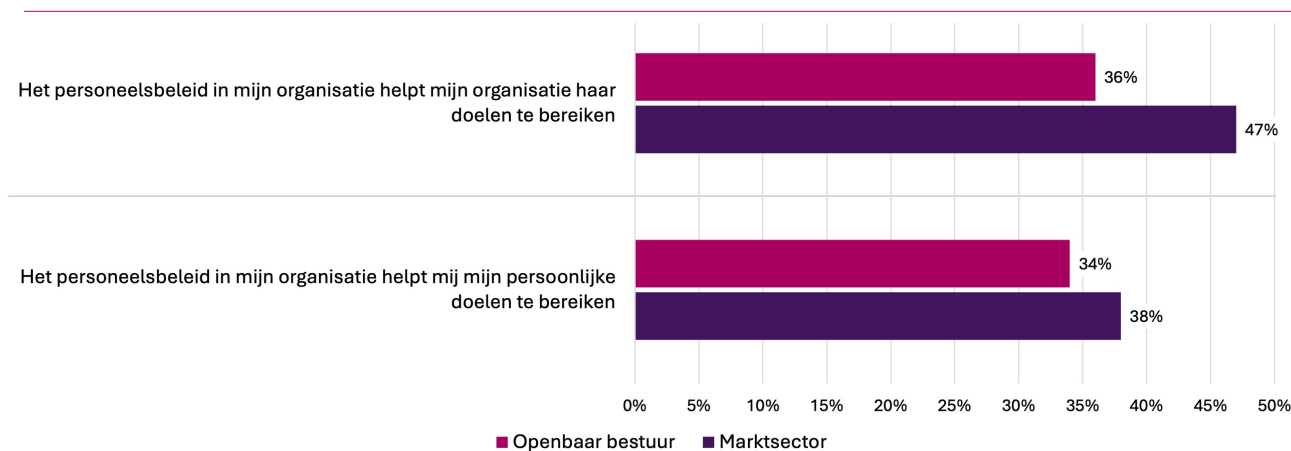
45 Kennis van de overheid (2025). *Kernrapport Werkonderzoek 2024*.

46 Ministerie van BZK (2025). *Personeelsenquête Rijk: Strategisch personeels- en organisatiebeleid bij het Rijk*.

47 Ministerie van BZK (2025). *Personeelsenquête Rijk: Strategisch personeels- en organisatiebeleid bij het Rijk*.

48 Paauwe, J., Boon, C., Boselie, J.P.P.E.F. & Den Hartog, D.N. (2013). *Reconceptualizing fit in strategic Human Resource Management: 'Lost in translation?'* in Paauwe, J., Guest, D.E. & Wright, P.M. (2013). *HRM & performance. Achievements & challenges*. John Wiley & Sons Ltd. West Sussex.

Ten opzichte van bijvoorbeeld medewerkers in de marktsector (47%) is vooral het aandeel medewerkers dat vindt dat het personeelsbeleid bijdraagt aan de organisatiedoelen aanzienlijk lager (Figuur 2.10)⁴⁹. Hier ligt daarom duidelijk ruimte voor verbetering bij het vergroten van de effectiviteit van het HR-beleid.



Figuur 2.10: Oordeel effectiviteit personeelsbeleid, openbaar bestuur (% [helemaal] eens) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

Specifiek op het gebied van de optimale benutting en waardering van talent komt nog een aantal aanknopingspunten naar voren voor beter HRM-beleid. Uit diverse metingen van het Werkonderzoek blijkt dat organisaties vooral zijn gericht op het werven van talent, en veel minder op het behoud van talent. Slechts een kwart van de medewerkers is van mening dat de organisatie er alles aan doet om talent te behouden. Als het echter gaat om het optimaal inzetten van de huidige medewerkers, blijkt uit het Werkonderzoek dat medewerkers in de periode 2019-2024 vaker tevreden zijn met de kansen die zij krijgen om te doen waar ze goed in zijn. Dit steeg van 68% in 2019 naar 75% in 2024. Het betekent tegelijkertijd dat een kwart van de medewerkers in het openbaar bestuur neutraal of ontevreden is over de benutting van hun talenten – een indicatie dat er hier voor managers en HR ruimte is voor verbetering. Of in ieder geval voor een betere benutting van talenten en een optimalisatie van de inzet van medewerkers.

2.3.3 Meer focus op resultaat: balans nodig tussen hard en zacht HRM

Inhoudelijk zien we tot slot dat het personeelsbeleid binnen het openbaar bestuur de laatste jaren sterk is gericht op het welzijn van medewerkers. Vanuit goed werkgeverschap is dit een positieve ontwikkeling voor medewerkers. Tegelijkertijd is er voor een effectief HR-beleid en optimale organisatieprestaties vanuit het management ook aandacht nodig voor de hardere kant van HRM. In de literatuur over (strategisch) HRM wordt onderscheid gemaakt tussen zacht en hard HR-beleid (op basis van Guest, 1987)⁵⁰. Zacht HRM richt zich op medewerkers als waardevolle bronnen en is gericht op welzijn, betrokkenheid en ontwikkeling. Hard HRM richt zich meer op prestaties en efficiëntie (doelen, meten, resultaten).

Als we kijken naar managementpraktijken gericht op de meer harde kant van HRM, valt op dat hier in het openbaar bestuur nog veel winst is te behalen (zie Garretsen, Laméris en Stoker, 2023)⁵¹. Het gaat dan om praktijken die zich richten op prestatie monitoring, doelen stellen (en erover communiceren) en talentmanagement. Op basis van onderzoek van Garretsen et al. (2023)⁵² in het openbaar bestuur weten we dat deze managementpraktijken gericht op talent, doelen en prestaties bijdragen aan binding (tevredenheid en betrokkenheid), aan teamprestaties en aan het leervermogen van de organisatie. Ook op basis van het Werkonderzoek 2024 vinden we deze relaties. Daarnaast zien we dat een beter oordeel over deze managementpraktijken samengaat met een positiever oordeel van medewerkers over het HR-beleid.

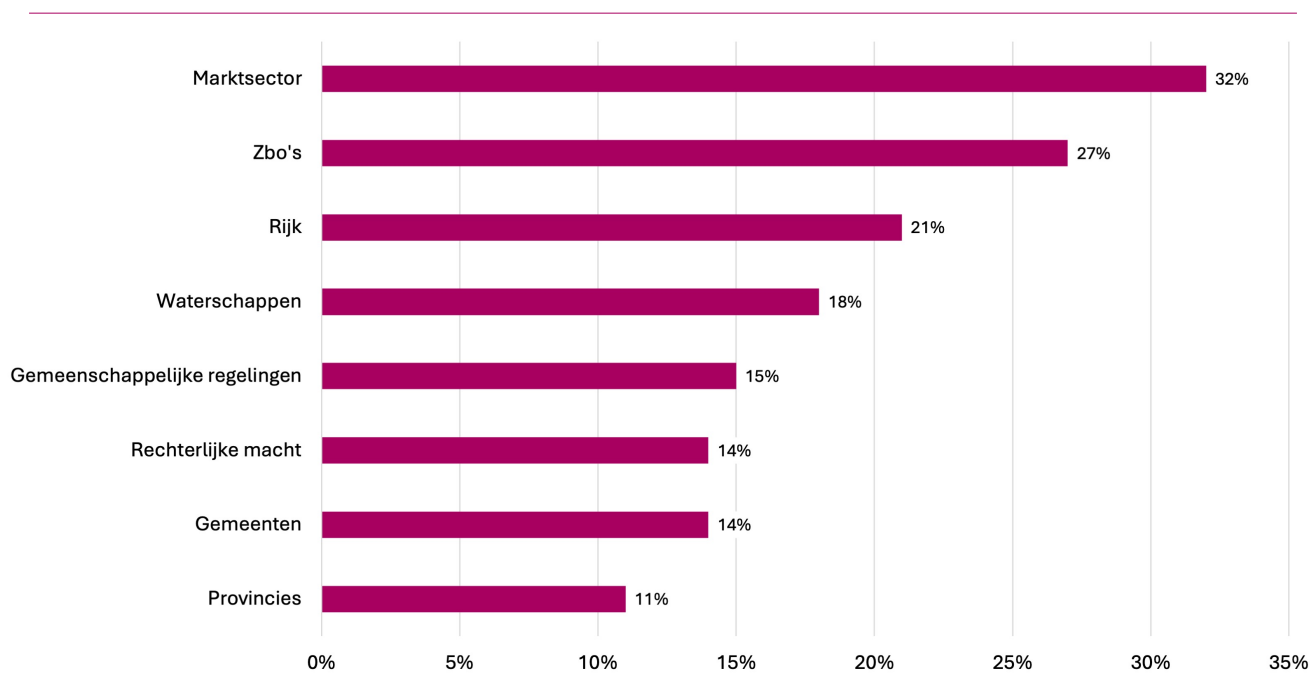
49 Voor de marktsector is een vergelijkbare groep medewerkers bevraagd, zodat een gelijkwaardige vergelijking mogelijk is.

50 Guest, D.E. (1987). Human resource management and industrial relations. *Journal of management studies*, 24950, 503-21.

51 Garretsen, H., Laméris, M. & Stoker, J. (2023). *Het Vergeten Belang van Managementkwaliteit*. Onderzoeksnotitie op basis van het Werkonderzoek 2022.

52 Garretsen, H., Laméris, M. & Stoker, J. (2023). *Het Vergeten Belang van Managementkwaliteit*. Onderzoeksnotitie op basis van het Werkonderzoek 2022.

Desondanks geeft slechts 18% van de respondenten in het openbaar bestuur aan dat hun organisatie systematisch bijhoudt wie goed en wie minder goed presteert. Hierbij zijn wel verschillen tussen de sectoren zichtbaar (Figuur 2.11). In vergelijking met de marktsector scoort het openbaar bestuur hier opvallend lager, waarbij de zbo's beter scoren in vergelijking met de andere sectoren. In het algemeen geldt dat zbo's (en de marktsector) op verschillende managementpraktijken ten opzichte van de andere sectoren een positiever beeld laten zien⁵³.



Figuur 2.11: Systematisch monitoren individuele prestaties (%) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

Monitoring op resultaat en prestaties is een belangrijke factor om de organisatiedoelen te bereiken. Zonder monitoring is het niet mogelijk om als organisatie adequaat te sturen. Daarnaast blijkt dat prestaties weinig onderdeel zijn van gesprek. Een kwart van de respondenten in het openbaar bestuur is het ermee eens dat er zelden over prestaties wordt gesproken. Ook blijkt dat ondermaats presteren vaak wordt gedoogd (zie ook hoofdstuk 3) en dat het voor medewerkers niet loont om bovenmaats te presteren⁵⁴.

Effectief HR-beleid dat bijdraagt aan de organisatiedoelen, vraagt om een balans tussen hard en zacht HRM. Die balans lijkt op basis van verschillende onderzoeken nu scheef binnen het openbaar bestuur^{55 56}. Met aandacht voor het welzijn van medewerkers werkzaam in het openbaar bestuur zit het over het algemeen wel goed. Het is daarom tijd dat er ook meer aandacht komt voor de meer zakelijke (harde) kant van HRM. Juist omdat ook uit eerder onderzoek en uit het kernrapport Werkonderzoek 2024⁵⁷ blijkt dat niet alleen voor organisaties, maar ook voor medewerkers meer focus op resultaat, prestatie monitoring en de waardering van talent belangrijke factoren zijn voor de arbeidsbeleving en de binding met de organisatie.

53 Kennis van de overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024](#).

54 Kennis van de overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024](#).

55 Kennis van de overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024](#).

56 Ministerie van BZK (2025). [Personeelsenquête Rijk: Strategisch personeels- en organisatiebeleid bij het Rijk](#).

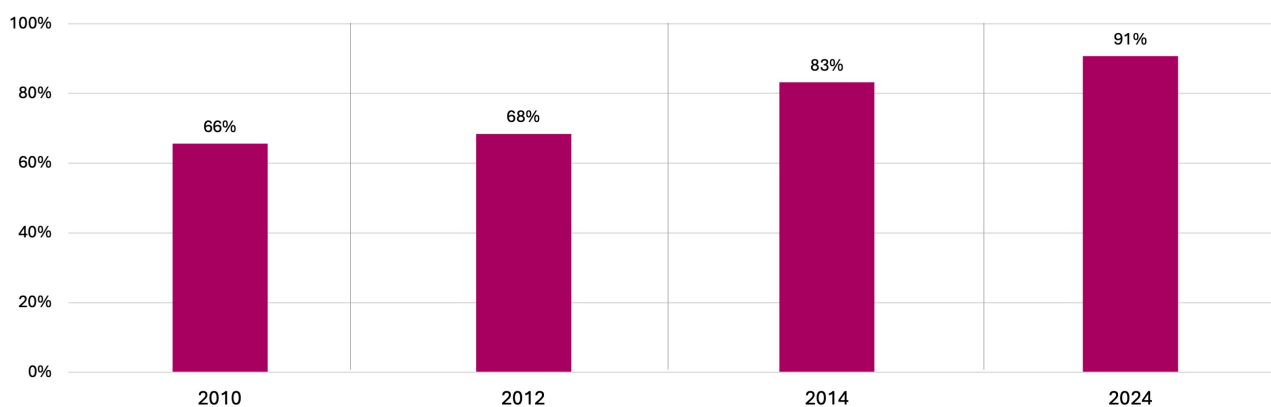
57 Kennis van de overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024](#).

3. Naar een slagvaardige overheid

In [hoofdstuk 2](#) keken we naar de aantrekkelijkheid van en de binding met de organisatie in het openbaar bestuur, vanuit de gedachte dat die bijdragen aan beter functionerende en presterende medewerkers en betere publieke prestaties. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de ervaren prestaties en op welke factoren vanuit de organisatie hiermee samenhangen. We kijken onder andere naar hoe prestaties zich in de perceptie van medewerkers hebben ontwikkeld en in welke mate de cultuur en het werkklimaat een rol spelen bij het verbeteren van deze prestaties.

3.1 Oordeel over de kwaliteit van publieke dienstverlening

In het vorige hoofdstuk schreven we dat veel medewerkers kiezen voor werken in het openbaar bestuur vanwege het maatschappelijk belang van het werk. Op basis van het POMO en het Werkonderzoek zien we dat medewerkers in het openbaar bestuur in het algemeen van mening zijn dat zij een bijdrage leveren aan de publieke zaak. Het aandeel medewerkers dat dit vindt, steeg in de afgelopen jaren zelfs van 66% in 2010 naar 91% in 2024.

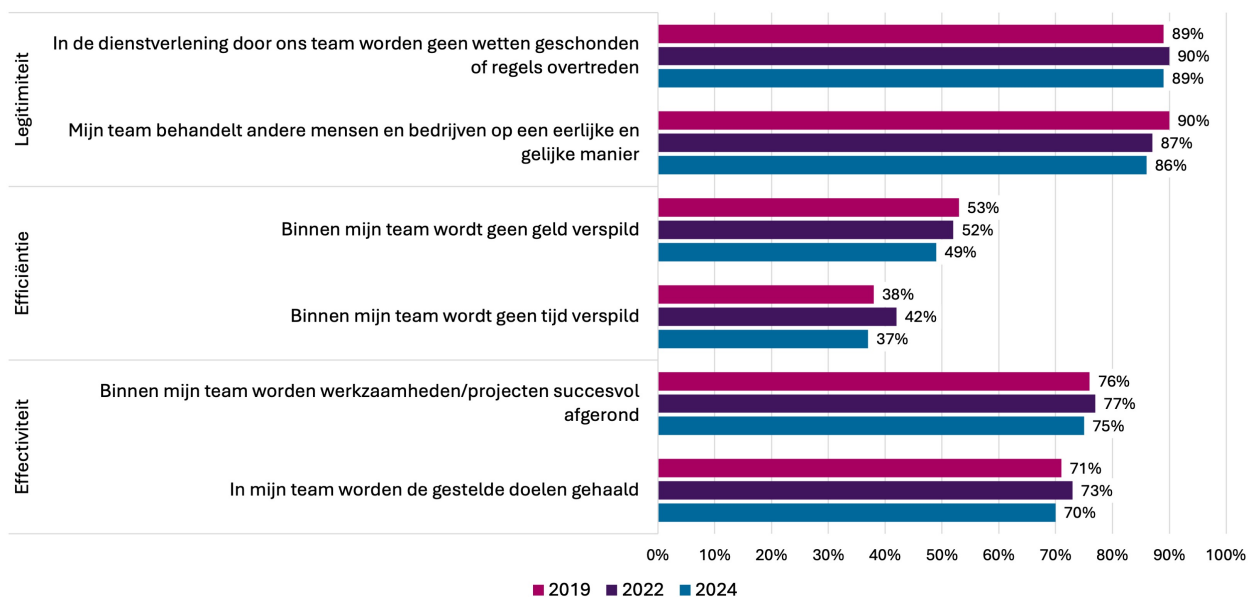


Figuur 3.1: Bijdrage aan publieke zaak, openbaar bestuur (%) | Bron: POMO (BZK) en Werkonderzoek (BZK/CBS)⁵⁸

Daarnaast meten we sinds 2019 hoe medewerkers de prestaties van hun team ervaren. Hierbij maken we een onderscheid tussen de effectiviteit, de efficiëntie en de legitimiteit. Uit deze metingen ([Figuur 3.2](#)) komt structureel naar voren dat teams hoog scoren op het vlak van legitimiteit. Er worden volgens medewerkers vrijwel nooit wetten geschonden of regels overtreden en mensen en bedrijven worden in de ogen van de meeste medewerkers eerlijk en gelijkwaardig behandeld. Verder is ruim 70% van de medewerkers van mening dat hun team werkzaamheden succesvol afrondt en gestelde doelen behaalt. Wat opvalt is dat medewerkers in het openbaar bestuur in meerdere metingen aangeven dat hun team op het gebied van efficiëntie aanmerkelijk lager scoort. Waar nog bijna de helft zegt dat er geen geld wordt verspild, antwoordt slechts 37% dat er geen tijd wordt verspild. De rest van de medewerkers is van mening dat er wel tijd wordt verspild (30%) of heeft geen oordeel over de 'weglek van tijd' (33%). Daarnaast vindt bijna een kwart van de medewerkers dat er geld wordt verspild.

Als het gaat om het verhogen van productiviteit en betere publieke dienstverlening, dan is dit een knelpunt waarop al jaren gelijk op wordt gescoord binnen het openbaar bestuur. Deze inzichten – en zeker de weglek van tijd en geld – duiden erop dat de inzet van arbeid niet altijd efficiënt gebeurt. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we hier nader op in en brengen we in kaart welke factoren van invloed zijn op de teamprestaties.

⁵⁸ In het Werkonderzoek zijn ook instromers en medewerkers van zbo's en gemeenschappelijke regelingen geënquêteerd. De cijfers uit het Werkonderzoek (2019-2024) zijn daarom niet volledig vergelijkbaar met die uit het Personeelonderzoek (2003-2016). De hoofdlijn blijft echter gelijk.



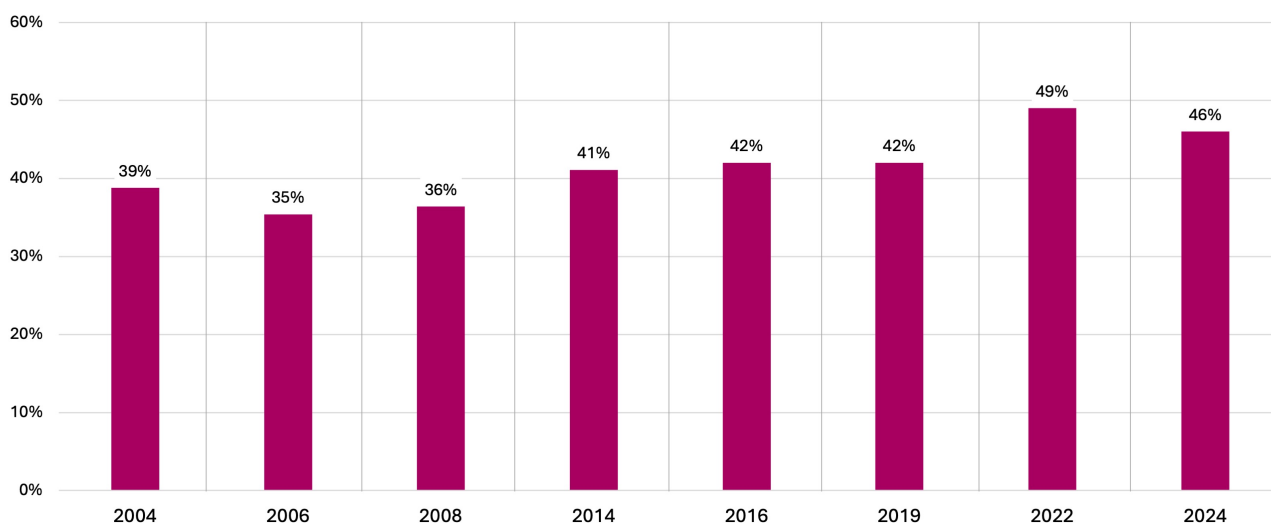
Figuur 3.2: Stellingen effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit (prestaties) (%) | Bron: POMO (BZK) en Werkonderzoek (BZK/CBS)

Vergeleken met de marktsector zijn er binnen het openbaar bestuur gemiddeld geen wezenlijke verschillen in hoe medewerkers de prestaties van teams ervaren. Kijken we naar de drie afzonderlijke dimensies van prestaties (effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit), dan geldt dit in ieder geval voor de effectiviteit: het aandeel medewerkers dat aangeeft dat gestelde doelen worden behaald, komt in het openbaar bestuur overeen met het aandeel in de marktsector. Wel blijkt uit het Werkonderzoek dat medewerkers in het openbaar bestuur de legitimiteit iets beter beoordelen dan medewerkers in de marktsector, en de efficiëntie juist wat minder. Hierbij valt op dat in het openbaar bestuur door meer medewerkers ‘weglek van tijd’ wordt gerapporteerd. Tot slot komt naar voren dat er in de periode 2019-2024 vrijwel geen verandering te zien is in het oordeel van medewerkers over de prestaties. Dit is vooral opmerkelijk als het gaat om de efficiëntie, omdat efficiëntie al jaren een punt van aandacht is.



3.1.1 Resultaatgerichtheid laat ruimte voor verbetering

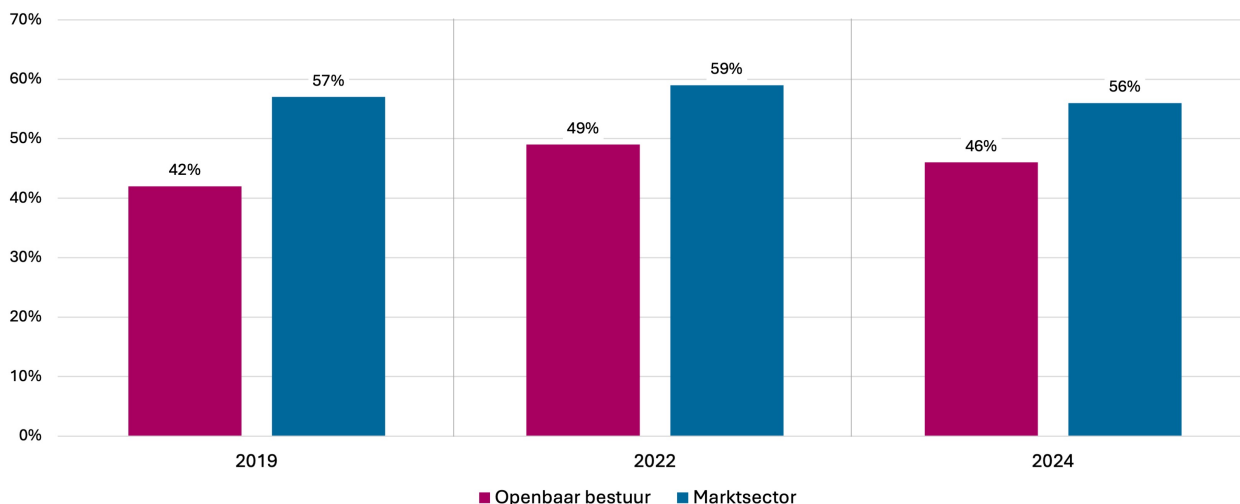
Hoewel medewerkers in het openbaar bestuur over het algemeen positief oordelen over de prestaties van hun team, laat vooral de efficiëntie te wensen over. Een substantieel deel van de ambtenaren vindt dat er tijd wordt verspild. Daarnaast zijn mensen al jaren matig tevreden over de resultaatgerichtheid van de organisatie en zien we hierin weinig verandering (Figuur 3.3).



Figuur 3.3: Tevredenheid met resultaatgerichtheid, openbaar bestuur (%) | Bron: POMO (BZK) en Werkonderzoek (BZK/CBS)⁵⁹

Ook beschouwt slechts een klein deel van de medewerkers het beloningsbeleid als stimulerend (om de doelen van het team te behalen). Hierbij zijn er opmerkelijke verschillen te zien tussen het openbaar bestuur en de marktsector. Zo'n 46% van de ambtenaren in het openbaar bestuur is tevreden over de resultaatgerichtheid van hun organisatie. In de marktsector ligt dit aandeel met 56% duidelijk hoger (zie [Figuur 3.4](#)). Dit was in eerdere jaren ook het geval. Binnen het openbaar bestuur zien we wel verschillen tussen de sectoren. Zo zijn medewerkers werkzaam binnen zbo's, gemeenschappelijke regelingen en de rechterlijke macht meer tevreden met de resultaatgerichtheid van hun organisatie (51%) dan medewerkers binnen het Rijk (46%), gemeenten (45%) en waterschappen (42%). Binnen provincies zijn medewerkers het minst tevreden met de resultaatgerichtheid (39%) (zie ook [Figuur B1.2](#) in Bijlage I). Desondanks blijft de tevredenheid over de resultaatgerichtheid al jaren beperkt.

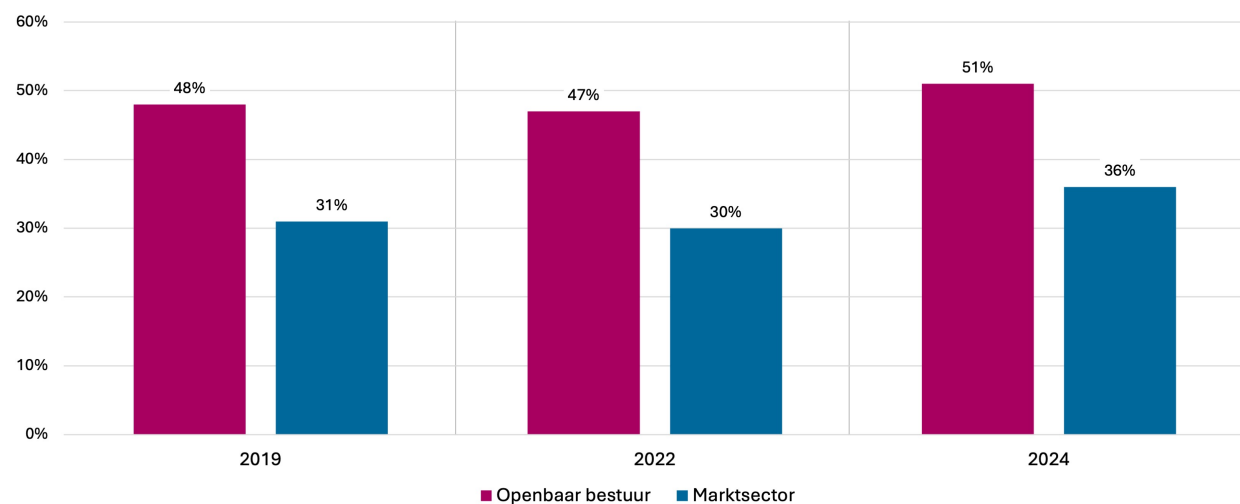
⁵⁹ In het Werkonderzoek zijn ook instromers en medewerkers van zbo's en gemeenschappelijke regelingen geënquêteerd. De cijfers uit het Werkonderzoek (2019-2024) zijn daarom niet volledig vergelijkbaar met die uit het Personeelonderzoek (2003-2016). De hoofdlijn blijft echter gelijk.



Figuur 3.4: Tevredenheid met resultaatgerichtheid organisatie (%) | Bron: Werkonderzoek (BZK/CBS)

Hoewel medewerkers de teamprestaties dus over het algemeen positief beoordelen (vooral wat betreft effectiviteit en legitimiteit), laten de resultaatgerichtheid en efficiëntie bij de overheid te wensen over. Volgens Dur en Van Lent (2020)⁶⁰ komt dit onder andere doordat het beloningsbeleid weinig stimulerend is en er op veel plekken bij de overheid sprake is van een cultuur waarbij ondermaats presteren wordt gedoogd. [Figuur 3.5](#) illustreert dit.

Uit de figuur blijkt dat ongeveer de helft van de ambtenaren in het openbaar bestuur vindt dat ondermaats presteren in hun organisatie wordt gedoogd. In de marktsector ligt dit aandeel met 36% substantieel lager, en volgt bij ondermaats presteren vaker ontslag of een intensief scholings- of begeleidingstraject. In het openbaar bestuur gebeurt dit maar weinig en wordt bovenmaats presteren ook nauwelijks beloond (Kennis van de overheid, 2025)⁶¹.



Figuur 3.5: Gedogen ondermaats presteren (%) | Bron: Werkonderzoek (BZK/CBS)

Deze uitkomsten roepen de vraag op wat organisaties in het openbaar bestuur kunnen doen om de publieke prestaties te verbeteren en de effectiviteit en efficiëntie te verhogen.

60 Dur, R. & Van Lent, M. (2019). [Beloning en motivatie van werknemers bij de overheid en in de marktsector](#).

61 Kennis van de overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024](#).

3.2 Organisatiefactoren van invloed op publieke prestaties

Zoals we al schreven in de inleiding, is de publieke dienstverlening in de knel gekomen. De verklaring hiervoor vinden we deels in de cultuur en interne organisatie van organisaties (Staat van de Uitvoering, 2022⁶²). In de voorgaande paragraaf zagen we dat er op het gebied van resultaatgerichtheid in de loop der jaren weinig is veranderd. Ook zagen we dat er sprake is van een gedoogcultuur waarbij ondermaats presteren niet wordt aangepakt. Daarbij ervaren ambtenaren al meerdere jaren dat er weglek is van tijd en geld. Hierin zien we nauwelijks verandering.

De SER bracht in 2023 advies uit over de aanpak van arbeidsmarkt knelpunten in de publieke sector. De raad maakte hierbij onderscheid tussen drie actielijnen die niet alleen zijn gericht op de arbeidsmarkt, maar ook op het continueren en verbeteren van de publieke dienstverlening. De tweede actielijn richt zich op 'meer doen met de beschikbare menskracht (productiviteit verhogen en administratieve belasting verminderen)'. In het nieuwe regeerakkoord borduurt het kabinet-Jetten (2026)⁶³ voort op deze actielijn en doet het een aantal voorstellen om te 'bouwen aan een slanke en slagvaardige overheid die focust op wat echt nodig is'. Het kabinet concentreert zich daarbij op vier actielijnen, waarvan er een aansluit op de tweede actielijn van de SER: 'Vernieuwing en productiviteitsverhoging van de Rijksdienst'. In gewonemensentaal gaat het hierbij om minder regels, beter en slimmer samenwerken, en betere dienstverlening.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op de slagvaardigheid van de overheid. Op basis van het Werkonderzoek brengen we in kaart welke factoren van invloed zijn op de prestaties van het openbaar bestuur. We focussen daarbij onder meer op de kwaliteit van management, de cultuur en het werkklimaat, en de door medewerkers ervaren regeldruk. Het beeld dat hieruit naar voren komt, vullen we aan op basis van de Innovatie Barometer Overheid (2025)⁶⁴ en een binnen het Rijk uitgevoerde enquête, gericht op innovatie⁶⁵. Diverse organisatiethema's zijn alleen in de meer recente Werkonderzoeken opgenomen. Om tot inzichten te komen die de slagvaardigheid van het openbaar bestuur vergroten, kijken we in [paragraaf 3.2](#) en [3.3](#) daarom voornamelijk naar deze meer actuele onderzoeken.

3.2.1 Bepalende factoren voor teamprestaties

In de afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd naar de prestaties van overheidsorganisaties. Hierbij is onder meer gekeken naar het effect van managementpraktijken. Uit het in hoofdstuk 2 genoemde onderzoek van Garretsen et al. (2023)⁶⁶ bleek dat managementpraktijken zoals prestatie-monitoren, doelen stellen en het managen van talent een positief effect hebben op de prestaties van overheidsorganisaties. Dit resultaat staat los van de relatie tussen de leiderschapsstijl van de individuele leidinggevende en de prestaties, die ook positief is⁶⁷. Onderzoek van Vrielink en Janssen (2025) bevestigt dit beeld en laat zien dat de teamprestaties bij het Rijk positief worden beïnvloed door de kwaliteit van leidinggeven en het strategisch management (resultaatgerichtheid, innovatiekracht en wendbaarheid)⁶⁸. Daarnaast toont hun onderzoek aan dat een gebrekkige samenwerking en communicatie de teamprestaties negatief beïnvloeden. Ook weten we uit eerder onderzoek dat een sociaal veilig werkklimaat positief van invloed is op de teamprestaties van organisaties in het openbaar bestuur^{69, 70}. Dit is in lijn met wat Edmondson schrijft over het belang van psychologische veiligheid in relatie tot betere prestaties en innovatie (2019)⁷¹.

62 Staat van de Uitvoering. (2022). [Staat van de Uitvoering 2022](#). Den Haag.

63 Kabinetsformatie (2026). [Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland](#). Coalitieakkoord 2026-2030.

64 Kennis van de overheid (2025). [Innovatie Barometer Overheid](#).

65 Ministerie van BZK (2025). [Oplossen grensoverschrijdende Knelpunten](#).

66 Garretsen, H., Laméris, M. & Stoker, J. (2023). [Het Vergeten Belang van Managementkwaliteit](#). Onderzoeksnotitie op basis van het Werkonderzoek 2022.

67 Kennis van de overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024](#).

68 Vrielink, S. & Janssen, T. (2025). [Leiderschap en teamprestaties bij het Rijk, Ruimte voor verbetering](#). Onderzoeksnotitie in het kader van OESO, vergelijkend onderzoek binnen het Rijk.

69 Groeneveld, S.M. & Janssen, T. (2023). [Sociale veiligheid in het openbaar bestuur: kun je dat maken?](#)

70 Groeneveld, S.M. (2022). [Sociale veiligheid als voorwaarde voor een overheid die werkt](#). Hoofdstuk in: Onderzoeksnotities voor de Staat van de Uitvoering op basis van het Werkonderzoek 2022.

71 Edmondson, A.C. (2019). De onbevreesde organisatie. Creëer psychologische veiligheid op de werkvloer om innovatie en groei te stimuleren. Business Contact.

In [hoofdstuk 2](#) zagen we dat verschillende facetten van het werkklimaat en de organisatiecultuur een positief effect hebben op de binding met de organisatie van medewerkers. In deze paragraaf gaan we dieper in op het effect van het werkklimaat en de cultuur op de teamprestaties. Waar we in eerdere onderzoeken een construct van teamprestaties hanteerden, gericht op de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit samen, richten we ons in dit vervolg op de drie dimensies afzonderlijk. We relateren ze aan vijf verschillende facetten van het werkklimaat/de cultuur, die in het Werkonderzoek zijn uitgevraagd. Het gaat hierbij om: 1) een sociaal veilig werkklimaat, 2) een inclusief werkklimaat, 3) de maatschappelijke betrokkenheid, 4) een procedurele/formalistische cultuur en 5) de wendbaarheid van de organisatie (zie ook [hoofdstuk 2](#) voor een toelichting op deze facetten). Ook kijken we naar het effect van leiderschap, regeldruk en het gedogen van onderpresteren.

Om na te gaan wat het effect van dit alles is op de teamprestaties, voerden we drie regressieanalyses uit. Hierbij onderzochten we het effect van diverse factoren op de afzonderlijke dimensies van prestaties: effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit. [Figuur 3.6](#) toont de uitkomsten van de regressieanalyses.

Uit de analyses blijkt dat de kwaliteit van leidinggeven een positief effect heeft op teamprestaties, en dan vooral op de effectiviteit en de efficiëntie. Het effect op de legitimiteit is kleiner, maar ook positief. Dit betekent dat de ervaren teamprestaties toenemen naarmate medewerkers hun leidinggevende beter beoordelen (op het vlak van transformationeel leiderschap).

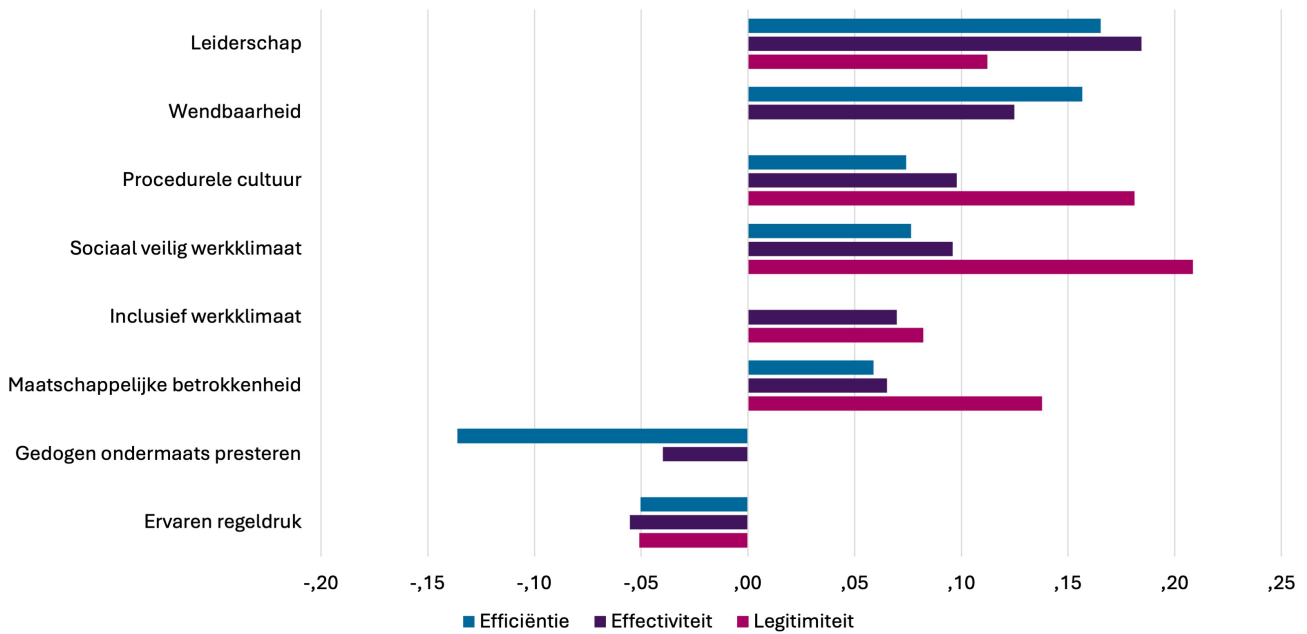
Daarnaast heeft het werkklimaat een positief effect op de teamprestaties. Hierbij vallen drie dingen op:

1. De **wendbaarheid** (het verandervermogen) van de organisatie heeft een (sterk) positief effect op de effectiviteit en de efficiëntie van het team, maar geen effect op de legitimiteit van het overheidshandelen. Dit betekent dat naarmate organisaties meer wendbaar zijn, de effectiviteit en de efficiëntie toenemen, maar de legitimiteit onveranderd blijft.
2. Een **procedurele cultuur** en **sociaal veilig klimaat** gaan samen met een grotere mate van legitimiteit en hebben daarnaast een beperkt (positief) effect op de effectiviteit en de efficiëntie. Dit betekent dat in organisaties met een procedurele cultuur en een sociaal veilig werkklimaat meer legitiem wordt gehandeld dan in organisaties waar minder nadruk ligt op het volgen van regels en waar de sociale veiligheid lager wordt beoordeeld. De maatschappelijke betrokkenheid heeft een soortgelijk effect op de teamprestaties bij overheidsorganisaties. Ook hier zien we een sterker effect op de legitimiteit dan op de effectiviteit en de efficiëntie.
3. De mate van **inclusie** heeft slechts een beperkt effect op de teamprestaties, en dan nog alleen op de effectiviteit en de legitimiteit. Het effect op de efficiëntie is niet significant.

Al met al tonen de analyses zo een gemêleerd beeld. De wendbaarheid van organisaties, oftewel het vermogen om snel in te spelen op nieuwe omstandigheden, problemen en inzichten, is sterk van invloed op de effectiviteit en de efficiëntie van teams. Tegelijkertijd heeft die geen effect op de legitimiteit van overheidshandelen (niet positief én niet negatief). Een procedurele cultuur en een sociaal veilig werkklimaat hebben omgekeerd juist een (sterk) positief effect op de legitimiteit en slechts een bescheiden effect op de effectiviteit en de efficiëntie.

[Figuur 3.6](#) laat zien dat verschillende facetten van het werkklimaat ieder op hun beurt verschillende effecten hebben op de afzonderlijke uitkomsten van de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit. Investeren in de ene prestatie-uitkomst lijkt daardoor niet per definitie ten koste te gaan van de andere prestatie-uitkomst. Een veel geuite zorg is dat investeren in een grotere efficiëntie bij de overheid zou leiden tot minder legitiem handelen, schendingen van wet- en regelgeving en een ongelijke behandeling van burgers en bedrijven. Uit de analyses blijkt van dit soort tegengestelde effecten in de praktijk echter geen sprake, omdat verschillende klimaatfacetten verschillend inspelen op de afzonderlijke prestatie-uitkomsten. Een sterkere focus op productiviteitsverhoging (efficiëntiewinst) kan dus samengaan met publieke waarden, zoals legitiem handelen.

In [paragraaf 3.1](#) zagen we dat ondermaats presteren in het openbaar bestuur vaak wordt gedoogd. Ongeveer de helft van de medewerkers geeft in het Werkonderzoek aan dat ondermaats presteren in hun organisatie niet wordt aangepakt. Uit de regressieanalyse blijkt dat dit gedogen van onderpresteren een negatief effect heeft op de effectiviteit en vooral op de efficiëntie van teams. Het doorbreken van de gedoogcultuur is daarmee van groot belang om tot een meer slagvaardige overheid te komen. Hetzelfde geldt voor het verminderen van de ervaren regeldruk.



Figuur 3.6: Bepalende factoren voor teamprestaties bij de overheid (bèta-coëfficiënten⁷²) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

Uit de analyses blijkt dat de ervaren regeldruk een (beperkt) negatief effect heeft op de teamprestaties in het openbaar bestuur. Dit staat los van de mate waarin sprake is van een procedurele cultuur. Over regeldruk in het openbaar bestuur, en vooral over de oproep tot vermindering ervan, wordt al jaren geschreven. Wat opvalt uit het POMO en het Werkonderzoek is dat de regeldruk in de perceptie van medewerkers in het laatste decennium gelijk is gebleven. Ongeveer een op de drie medewerkers in het openbaar bestuur ervaart regeldruk. De rest van de medewerkers ervaart die niet of heeft er geen uitgesproken mening over. We zien ook geen grote verschillen tussen de sectoren. Binnen het openbaar bestuur wordt bij het Rijk en de waterschappen het meest regeldruk ervaren (36%) en bij gemeenschappelijke regelingen het minst (27%). Die beleving wijkt ook niet veel af van de marktsector (30%). De door medewerkers ervaren regeldruk valt in het openbaar bestuur over het algemeen dus wel mee⁷³. Leidinggevendenden ervaren veel vaker regeldruk dan medewerkers; bijna de helft van de leidinggevendenden zegt dat het ze veel tijd kost om te voldoen aan alle regels en verplichtingen binnen hun organisatie. Dit betekent dat we de vermindering van regeldruk vooral moeten richten op leidinggevendenden.

⁷² In de figuur zijn de bèta-coëfficiënten weergegeven van de significante relaties op basis van regressieanalyses. Hoe groter de waarde van de bèta-coëfficiënt, hoe sterker het effect.

⁷³ Dit is mogelijk anders dan bijvoorbeeld in het onderwijs en de zorg, waar medewerkers meer regeldruk ervaren.

3.3 Naar een meer wendbare en slagvaardige overheid

Zoals we al eerder schreven, streeft het nieuwe kabinet-Jetten (2026) naar een meer wendbare en slagvaardige overheid.

In de afgelopen jaren groeide het ambtenarenapparaat sterk, vooral bij het Rijk en de gemeenten. De productiviteitsgroei bleef hierbij achter en ook de effectiviteit laat duidelijk ruimte voor verbetering, zo zagen we al. Het kabinet wil daarom toewerken naar een efficiëntere en effectievere overheid, met veel minder (complexe) wet- en regelgeving, minder overhead en een minder omvangrijk ambtenarenapparaat. Uit voorgaande analyses blijkt dat de overheid niet alleen moet afslanken, maar vooral haar wendbaarheid moet vergroten, de regeldruk moet verminderen en de gedoogcultuur moet doorbreken. Daarnaast is een verbetering van de kwaliteit van leidinggeven van belang om tot een meer effectieve en efficiënte overheid te komen.

Op basis van recente onderzoeken zijn er meer aanknopingspunten voor organisaties om tot een slagvaardige overheid te komen. In deze paragraaf gaan we in op drie organisatiefactoren die ook doorslaggevend kunnen zijn voor het vergroten van de slagkracht. Allereerst bespreken we naar aanleiding van een eerder onderzoek van de WRR (2025) de mate waarin organisaties de deskundigheid van hun medewerkers benutten. Vervolgens gaan we dieper in op de eerder beschreven wendbaarheid (het verandervermogen) van organisaties en op hoe zij die kunnen vergroten. Tot slot behandelen we het innovatieklimaat, omdat een cultuur van vernieuwing en continu verbeteren in navolging van wendbaarheid belangrijk is voor een slagvaardige overheid.

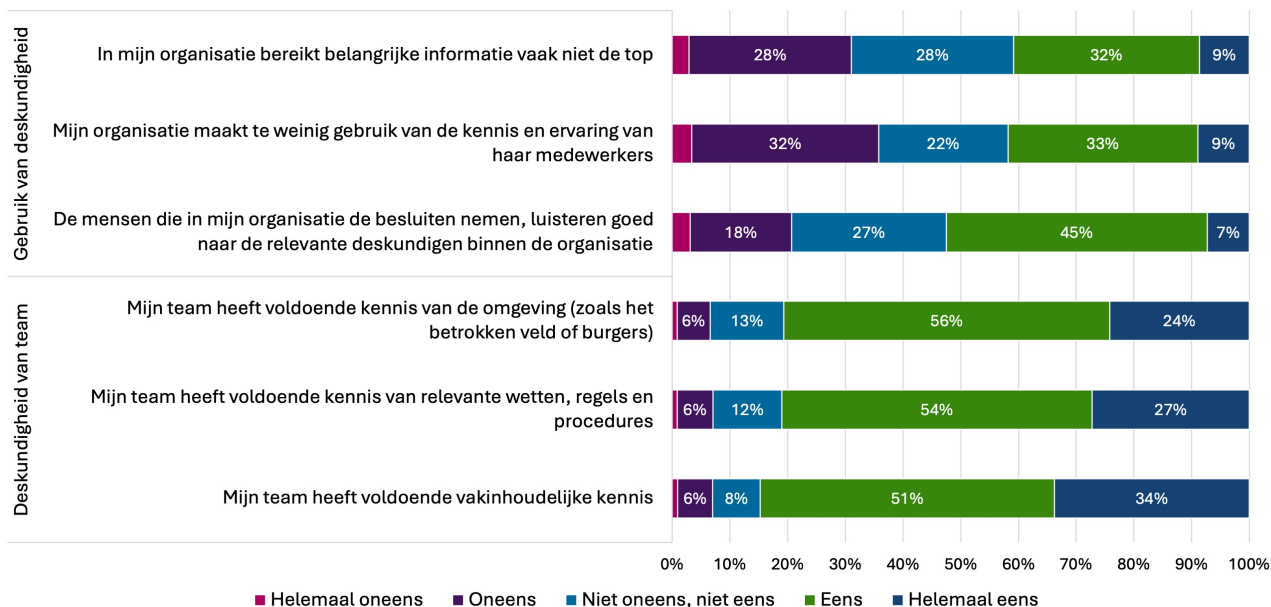
3.3.1 Benutting van deskundigheid

Uit de voorgaande analyses komt naar voren dat medewerkers de prestaties van hun team over het algemeen als positief beoordelen, vooral als het gaat om de effectiviteit en de legitimiteit. De resultaatgerichtheid en de efficiëntie laten te wensen over. In deze paragraaf bespreken we de deskundigheid van de overheid. De WRR heeft hier de afgelopen jaren uitgebreid onderzoek naar gedaan. In het rapport 'Deskundige overheid'⁷⁴ (2025) analyseert de WRR de beschikbaarheid en de benutting van verschillende vormen van deskundigheid op landelijk en lokaal niveau. De WRR concludeert dat de ambtelijke deskundigheid in Nederland vanouds goed is ontwikkeld, maar inmiddels belangrijke tekorten en kwetsbaarheden kent. Overheden vullen die deskundigheidstekorten aan door op grote schaal externen in te huren, maar dit schept afhankelijkheden en wordt lang niet altijd goed georganiseerd. Daarnaast concludeert de WRR dat overheden de beschikbare deskundigheid vaak beperkt of selectief gebruiken. Gegevens uit het Werkonderzoek bevestigen dit beeld.

In de enquête voor het Werkonderzoek van 2024 zijn op verzoek van de WRR drie stellingen opgenomen over de beschikbaarheid van deskundigheid en drie over de benutting van deskundigheid in het team. Daarnaast vroegen zij ons om een overkoepelend oordeel over de beschikbaarheid en benutting van die deskundigheid. [Figuur 3.7](#) laat zien dat de meeste medewerkers in het openbaar bestuur positief oordelen over de deskundigheid van het team waarin zij werken. Ruim 80% van de medewerkers geeft aan dat hun team voldoende vakinhoudelijke kennis heeft (85%), voldoende kennis heeft van relevante wetten, regels en procedures (81%) en voldoende kennis heeft van de omgeving (80%).

De meningen over het gebruik van die deskundigheid lopen daarentegen sterk uiteen. Ongeveer 42% van de medewerkers vindt dat hun organisatie te weinig gebruikmaakt van de kennis en ervaring van haar medewerkers. De rest is het daar niet mee eens (36%) of heeft er geen uitgesproken mening over (22%). Daarnaast geeft slechts 53% van de medewerkers aan dat de mensen die in de organisatie de besluiten nemen, goed luisteren naar de relevante deskundigen binnen de organisatie.

74 WRR (2025). [Deskundige overheid](#).

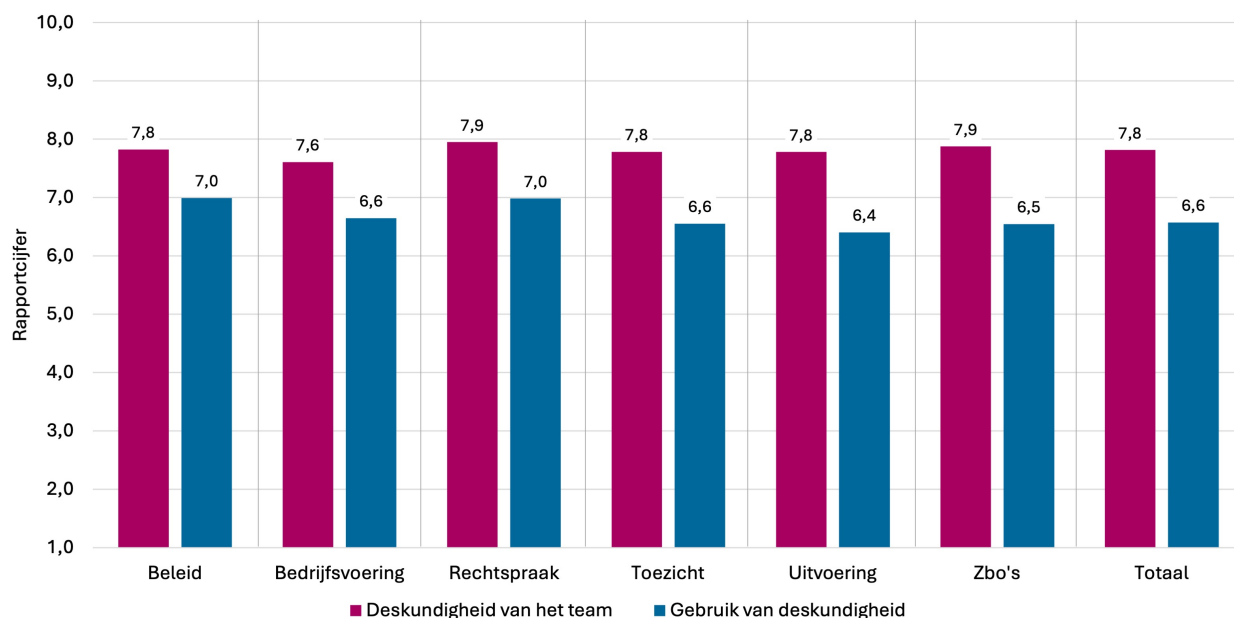


Figuur 3.7: Stellingen over deskundigheid van het team (%) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

Uitgedrukt in een rapportcijfer wordt de beschikbare deskundigheid gemiddeld met een 7,8 en de benutting met een 6,6 beoordeeld. Het oordeel over de benutting ligt dus ruim een punt lager dan dat over de beschikbaarheid. Hierbij valt op dat er tussen de sectoren geen wezenlijke verschillen zijn in het oordeel over de beschikbare deskundigheid, en slechts kleine verschillen in het oordeel over de benutting van die deskundigheid. Bij provincies en waterschappen wordt de benutting gemiddeld genomen iets beter beoordeeld dan bij het Rijk en de gemeenschappelijke regelingen en zbo's. Opvallender zijn echter de verschillen tussen de domeinen binnen het Rijk (zie [Figuur 3.8](#)). Bij de beleidsdepartementen is de beoordeling van de benutting significant beter dan bij de uitvoeringsorganisaties en zbo's. Bij de grote uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, DJI) valt de beoordeling van de benutting nog lager uit. Dit is opmerkelijk omdat het oordeel over de beschikbare deskundigheid daar niet verschilt. Dit wijst erop dat de deskundigheid van medewerkers bij die organisaties vooral in de uitvoering beperkter wordt benut.

Ook uit een onderzoek van het ministerie van BZK (2025) naar het oplossen van grensoverstijgende knelpunten komt dit naar voren⁷⁵. Uit dit onderzoek blijkt dat de problemen in de uitvoering voor een belangrijk deel worden veroorzaakt door een tekortschietende samenwerking tussen beleid en uitvoering. De uitvoering wordt (in de beleving van de respondenten) te weinig of te laat betrokken bij de ontwikkeling van beleid en er is onvoldoende aandacht voor uitvoeringstoetsen. Daarnaast geven medewerkers die in de uitvoering werken aan dat beleidsmakers vaak onvoldoende zicht hebben op de uitvoering en de uitvoerbaarheid van beleid. Inhoudelijke kennis en ervaring in de uitvoering wordt volgens de betrokkenen onvoldoende meegewogen door beleidsmakers bij het ontwikkelen van nieuw beleid of beleidsaanpassingen. Het gebrek aan benutting van uitvoeringsdeskundigheid komt, volgens dit onderzoek, dus voor een deel door een gebrekkige samenwerking over de grenzen van organisaties en beleidsterreinen heen.

75 Ministerie van BZK (2025). [Oplossen grensoverstijgende Knelpunten](#).



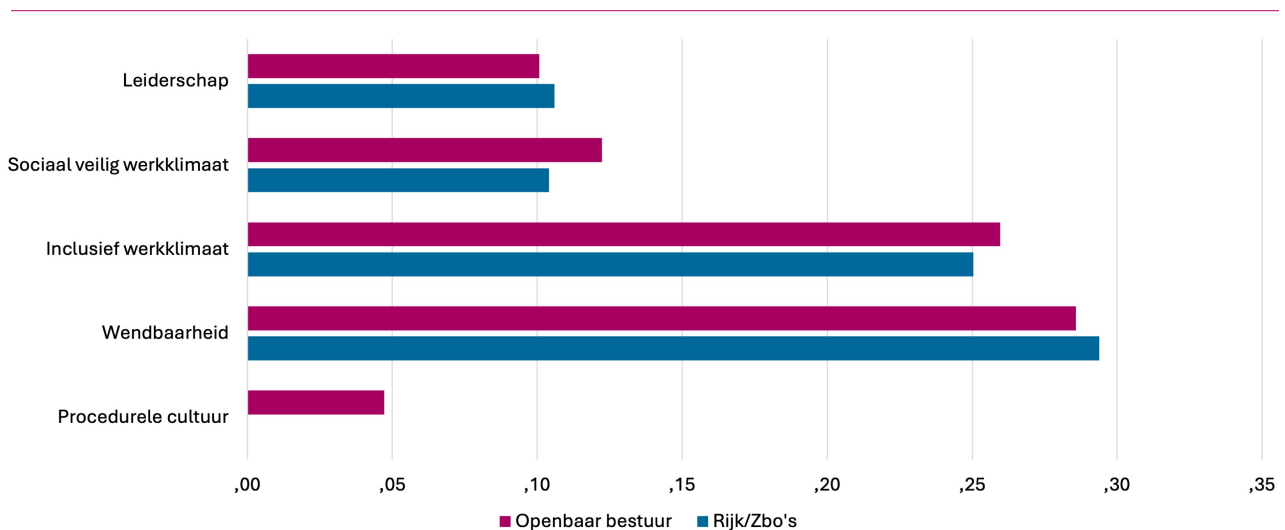
Figuur 3.8: Algemeen oordeel over beschikbaarheid en benutting van deskundigheid (gem. rapportcijfer) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

Bepalende factoren voor benutting deskundigheid

Op basis van het Werkonderzoek 2024 onderzochten we welke factoren bijdragen aan het vergroten van de benutting van deskundigheid. Ook hier blijkt dat het werkklimaat en de cultuur van een organisatie relevante factoren zijn. Het gaat dan vooral om een inclusief en sociaal veilig werkklimaat en om de mate van wendbaarheid van de organisatie. Naarmate medewerkers het werkklimaat en de cultuur op dit vlak beter beoordelen, neemt ook het positieve oordeel over het gebruik van die deskundigheid toe. Concreet betekent dit dat medewerkers het gevoel moeten hebben dat hun kennis en ideeën serieus worden genomen en dat zij die vrij kunnen delen, zonder angst voor negatieve gevolgen (sociaal veilig en inclusief). Daarnaast moet de organisatie in staat zijn om nieuwe inzichten op te pakken, werkwijzen aan te passen en daadwerkelijk iets te doen met de signalen van medewerkers (wendbaar). Hoe positiever medewerkers deze aspecten beoordelen, hoe groter de kans dat zij vinden dat hun deskundigheid daadwerkelijk wordt benut. [Figuur 3.9](#) illustreert dit.

Naast het werkklimaat heeft ook de kwaliteit van leidinggeven een positief effect op het oordeel over de benutting van deskundigheid. Dit betekent dat naarmate leidinggevendenden beter worden beoordeeld, het gebruik van de deskundigheid van medewerkers stijgt. Dit effect zien we zowel bij het Rijk als in het (hele) openbaar bestuur.

Verder blijkt uit de analyses dat de benutting van deskundigheid in uitvoeringsorganisaties van het Rijk systematisch minder wordt beoordeeld dan in andere organisaties (zoals beleidskernen en inspecties). Hetzelfde geldt voor afdelingen die zich bezighouden met de dienstverlening aan burgers en bedrijven (bij decentrale overheden). Los van het werkklimaat wordt de deskundigheid in de uitvoering dus minder benut.



Figuur 3.9: Bepalende factoren voor benutting deskundigheid (bèta-coëfficiënten⁷⁶) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

De vraag is nu hoe erg het is als de deskundigheid van medewerkers in het openbaar bestuur onvoldoende wordt benut. Schaadt dit de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de productiviteit? Om hier antwoord op te kunnen geven, voerden we een correlatieanalyse uit. Hieruit blijkt dat het oordeel over de benutting van deskundigheid een positief verband toont met de eerdergenoemde teamprestaties. Het gaat dan zowel om de effectiviteit en de efficiëntie als om de legitimiteit van overheidshandelen. Investeren in het gebruik van de deskundigheid van medewerkers werkt dus positief uit op de prestaties. Vooral bij publieke dienstverleners is hierbij ruimte voor verbetering, zo laat dit onderzoek zien. Kennis over de uitvoering en de uitvoerbaarheid van beleid blijft nu vaak onbenut, waardoor er problemen bestaan in de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Om de slagkracht van de overheid te vergroten, is het dus van belang om de uitvoeringsdeskundigheid beter te benutten.

3.3.2 Vergroten van wendbaarheid

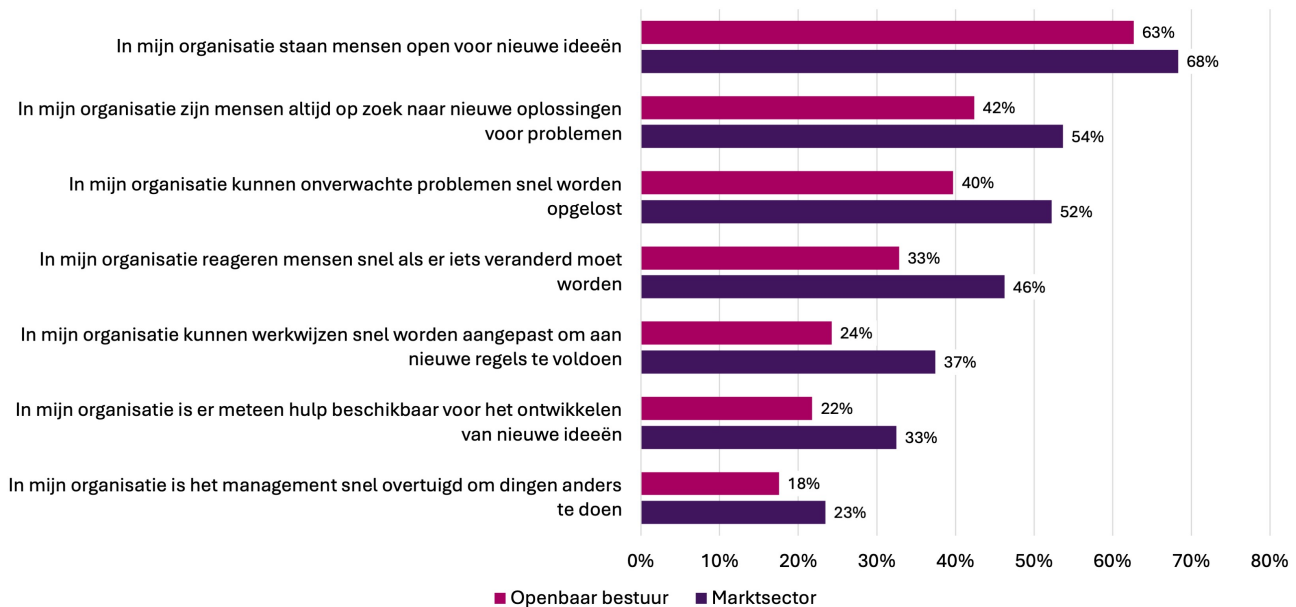
Zoals eerder beschreven, beoordelen medewerkers de wendbaarheid (het verandervermogen) van publieke organisaties over het algemeen als matig. Het gemiddelde rapportcijfer bedraagt een 5,4. [Figuur B1.7](#) (in Bijlage I) toont de onderliggende stellingen. Hieruit blijkt dat medewerkers over het algemeen openstaan voor nieuwe ideeën, maar dat de werkwijzen vaak niet snel kunnen worden aangepast en het management ook niet snel is te overtuigen om dingen anders te doen. Eerder onderzoek in 2017 van Nijssen, Vermeeren en Vermeer (2018)⁷⁷ onder leidinggevendens op basis van een Flitspanelonderzoek⁷⁸ liet ook al zien dat ruim 80% van de respondenten in de publieke sector (waaronder het openbaar bestuur) aangaf dat hun organisatie in beperkte mate wendbaar was.

De huidige resultaten wijzen erop dat de slagkracht te wensen overlaat en dat het management ook niet altijd ontvankelijk is voor verandering. Een cultuur van wendbaarheid leidt niet alleen tot meer tevredenheid en betrokkenheid van medewerkers, zij heeft ook een positief effect op de effectiviteit en de efficiëntie, zagen we in eerdere hoofdstukken. Om tot een meer slagvaardige overheid te komen, is het daarom van belang om de wendbaarheid te vergroten. Daarnaast zien we dat de wendbaarheid van marktpartijen systematisch beter wordt beoordeeld dan die van overheidsorganisaties (zie [Figuur 3.10](#)). De overheid doet er daarom goed aan ook elders goede voorbeelden op te halen en te kijken hoe het beter kan.

⁷⁶ In de figuur zijn de bèta-coëfficiënten weergegeven van de significante relaties op basis van een regressieanalyse. Hoe groter de waarde van de bèta-coëfficiënt, hoe sterker het effect.

⁷⁷ Nijssen, M., Vermeeren, B., Vermeer, L. & Visser, J. (2018). [Wat wendbare organisaties doen \(en laten\)](#). Bestuurskunde 2018-4, p. 79-93.

⁷⁸ [Het Flitspanel](#) is een initiatief van het ministerie van BZK dat wordt uitgevoerd door ICTU.



Figuur 3.10: Oordeel over wendbaarheid, openbaar bestuur versus marktsector (% [helemaal] mee eens) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

3.3.3 Vernieuwing en innovatie

Gezien de beperkte mate van wendbaarheid (verandervermogen) richten we ons in deze paragraaf op het innovatieklimaat in publieke organisaties, vanuit de gedachte dat er verandering/innovatie nodig is om als overheid slagvaardiger te worden. Dit sluit aan bij het SER-advies uit 2023, waarin zij pleiten voor hogere productiviteit en kwaliteit door het werk slimmer te organiseren en ICT effectiever in te zetten⁷⁹. Ook de commissie-Van Rijn pleitte in 2002 al voor vernieuwing en de inzet van ICT om de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de efficiency te verhogen⁸⁰. In deze paragraaf gaan we hier nader op in en brengen we in kaart hoe het staat met de innovatie bij de overheid. We baseren ons hierbij op de Innovatie Barometer Overheid⁸¹ (gericht op organisaties) en op een enquête onder medewerkers die op verzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is uitgevoerd bij het Rijk⁸².

Oordeel van organisaties over innovatieklimaat en de effecten daarvan

Op basis van onderzoek onder bijna 350 overheidsorganisaties die deelnamen aan de Innovatie Barometer Overheid (2025)⁸³ zien we dat het aandeel overheidsorganisaties dat een innovatie implementeerde, daalde van 86% in 2021 naar 76% in 2025⁸⁴. Het gaat hierbij in meerderheid om de digitalisering van werkprocessen. Daarnaast blijkt dat uitvoeringsorganisaties bij het Rijk vaker innoveren (92%) dan kerndepartementen (56%), en dat ook zbo's vaker innoveren (85%). In het algemeen komt een positief beeld naar voren van het innovatieklimaat. Op een schaal van 1 tot 5 beoordelen organisaties het innovatieklimaat met een 3,6. Uitgedrukt in een rapportcijfer komt dit neer op een 7.

Op basis van de Innovatie Barometer Overheid blijkt dat innovaties vooral een positief effect hebben op de kwaliteit van de dienstverlening van overheidsorganisaties. Het effect op de efficiëntie is verhoudingsgewijs kleiner, maar laat zich ook nog niet altijd even goed inschatten. Zo kunnen eenvoudigere procedures en kortere doorlooptijden voor de levering van diensten ook kostenbesparing en hogere efficiëntie met zich meebrengen.

⁷⁹ SER (2023). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktcrapte*.

⁸⁰ Commissie-Van Rijn (2002). *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden en toekomst*

⁸¹ Kennis van de overheid (2025). *Innovatie Barometer Overheid*.

⁸² Borst, R. (2025). *Innovatie bij Rijksambtenaren. Nieuwe ideeën, betere resultaten?* Onderzoeksnotitie voor Venster en OESO.

⁸³ Kennis van de overheid (2025). *Innovatie Barometer Overheid*.

⁸⁴ De vragenlijst is door een of enkele (innovatie)functionarissen namens de hele organisatie ingevuld.

Het onderzoek laat zien dat een goed innovatieklimaat en het menselijk kapitaal in de organisatie belangrijke succesfactoren zijn. Het innovatieklimaat heeft betrekking op zaken zoals het waarderen van nieuwe ideeën, het (systematisch) zoeken naar kansen en mogelijkheden, het nemen van risico's, het leren van fouten, het evalueren en het delen van kennis met anderen. Hoe hoger de score van het innovatieklimaat, hoe groter de kans op innovatie. Het menselijk kapitaal betreft aspecten zoals de bijdrage van medewerkers aan innovaties, de variatie in kennis en vaardigheden binnen het team en de samenwerking binnen de organisatie. De belangrijkste verklaring voor het stranden van innovaties – de faalfactoren – zijn onvoldoende samenwerking, gebrek aan draagvlak, een onvoldoende uitgewerkt innovatieproces en gebrek aan middelen (tijd en geld).

De uitkomsten van de Innovatie Barometer Overheid benadrukken zo het belang van medewerkers voor het slagen van vernieuwing en innovatie. Innovatie is mensenwerk. Organisaties die de kwaliteit van hun dienstverlening willen verbeteren en de efficiëntie willen verhogen, doen er daarom verstandig aan hierin te investeren. Hoe medewerkers zelf tegen het innovatieklimaat in hun organisatie aankijken, volgt hieronder.

Oordeel van medewerkers over innovatieklimaat en de effecten daarvan

Uit onderzoek naar het innovatieklimaat onder rijksambtenaren komt een minder positief beeld naar voren dan uit de Innovatie Barometer Overheid (Borst, 2025)⁸⁵. Het innovatieklimaat is in de beleving van medewerkers (sterk) voor verbetering vatbaar. De deelname aan innovaties ervaren zij lang niet altijd als positief voor wat betreft de organisatieprestaties en het welzijn (in termen van tevredenheid en bevlogenheid). Wel laat het onderzoek positieve effecten van het innovatieklimaat zien op het oordeel van medewerkers over diverse organisatie-uitkomsten (output, efficiëntie, responsiviteit). Dit sluit ook aan bij de eerdere bevindingen op basis van het Werkonderzoek⁸⁶ in [paragraaf 3.2](#), namelijk dat een wendbare cultuur, waarin de organisatie in staat is snel en effectief in te spelen op veranderde omstandigheden, bijdraagt aan de efficiëntie en de effectiviteit in de perceptie van medewerkers.

Medewerkers beoordelen het innovatieklimaat gemiddeld met een 3,1 op een schaal van 1 tot 5, wat neerkomt op een rapportcijfer 6. De resultaten tonen vooral een scherp contrast met het beeld dat het (hoger) management schetst over het innovatieklimaat en de implementatie van innovaties in de Innovatie Barometer Overheid. Borst (2025) spreekt in dit verband over een perceptiekloof. Zo ervaren medewerkers technologie veel minder als een innovatief instrument dan het (hoger) management. En ook is er bij medewerkers minder herkenning van de actieve steun van management bij innovatie in de vorm van bijvoorbeeld tijd, budget en personeel. Bovendien ervaren medewerkers veel minder dan het (hoger) management het leren van fouten alsook het durven maken van fouten. Een ander contrast is dat uit de Innovatie Barometer Overheid blijkt dat een meerderheid van het (hoger) management positieve effecten van innovaties ervaart, terwijl uit het perspectief van medewerkers een genuanceerder en minder rooskleurig beeld naar voren komt.

Hoewel medewerkers en managers van mening verschillen over het innovatieklimaat, tonen beide onderzoeken wel aan dat dit klimaat een positief effect heeft op de kwaliteit van de dienstverlening en de efficiëntie. Daarnaast draagt dit klimaat ook bij aan de binding van medewerkers met de organisatie (meer betrokkenheid en tevredenheid). Versterking van de innovatiekracht is daarom van groot belang om tot een meer slagvaardige overheid te komen. Volgens de onderzoekers van de Innovatie Barometer Overheid vereist dit een cultuur van continu verbeteren, evenals een sociaal veilig werkklimaat waarin fouten maken geen probleem is, maar als leerervaring wordt gezien. Borst (2025) benadrukt deze conclusie. Het is volgens hem belangrijk om een cultuur te bevorderen van psychologische veiligheid en experimenteren, en een werkomgeving te creëren waarin het maken en bespreken van fouten wordt gezien als essentieel onderdeel van leren en verbeteren. Dit sluit ook aan bij de eerdere onderzoeken van Edmondson (2019)⁸⁷, die liet zien dat psychologische veiligheid bijdraagt aan meer innovatie en betere prestaties, en Groeneveld (2022)⁸⁸, die liet zien dat een sociaal veilig werkklimaat bijdraagt aan adaptiviteit en betere prestaties.

85 Borst, R. (2025). [Innovatie bij Rijksambtenaren. Nieuwe ideeën, betere resultaten?](#) Onderzoeksnotitie voor Venster en OESO.

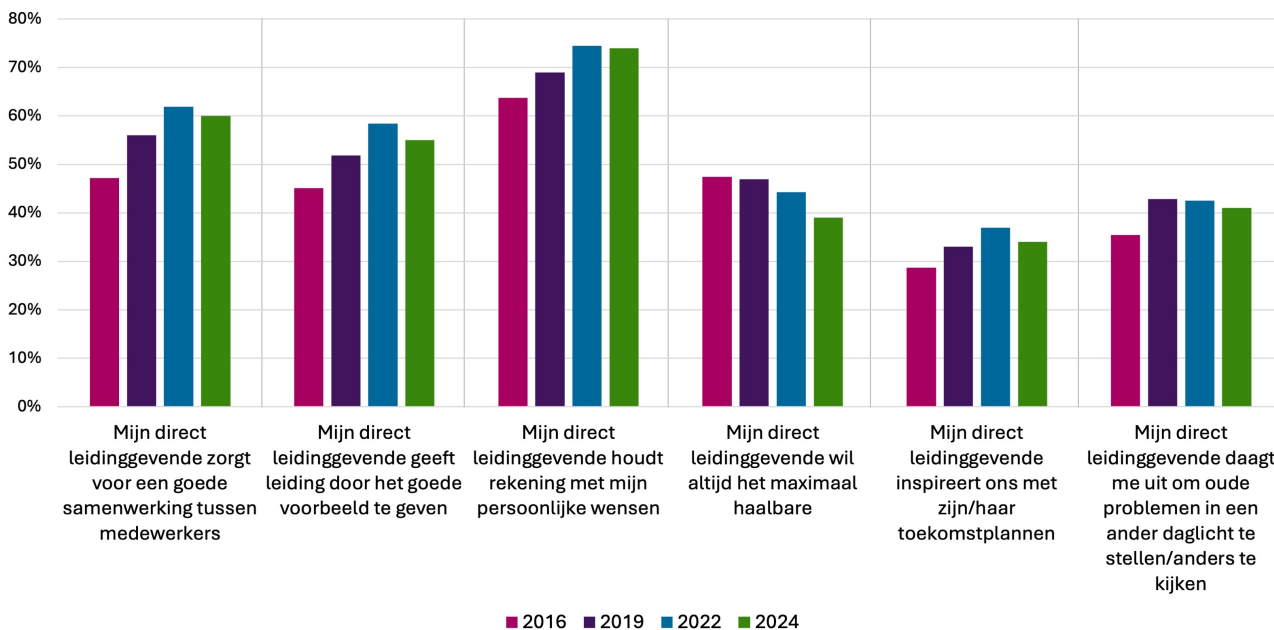
86 Kennis van de overheid (2025). [Kernrapport Werkonderzoek 2024](#).

87 Edmondson, A.C. (2019). De onbevreesde organisatie. Creër psychologische veiligheid op de werkvloer om innovatie en groei te stimuleren. Business Contact.

88 Groeneveld, S.M. (2022). [Sociale veiligheid als voorwaarde voor een overheid die werkt](#). Hoofdstuk in: Onderzoeksnotities voor de Staat van de Uitvoering op basis van het Werkonderzoek 2022.

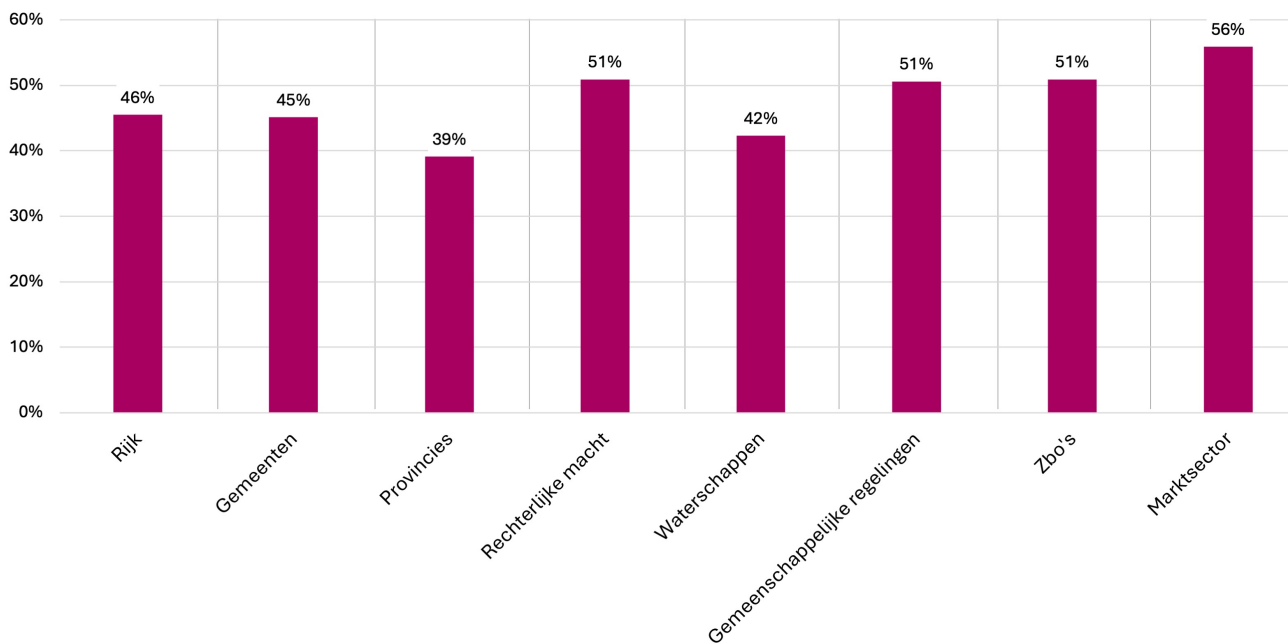
Bijlage I – Aanvullende figuren

Hoofdstuk 2

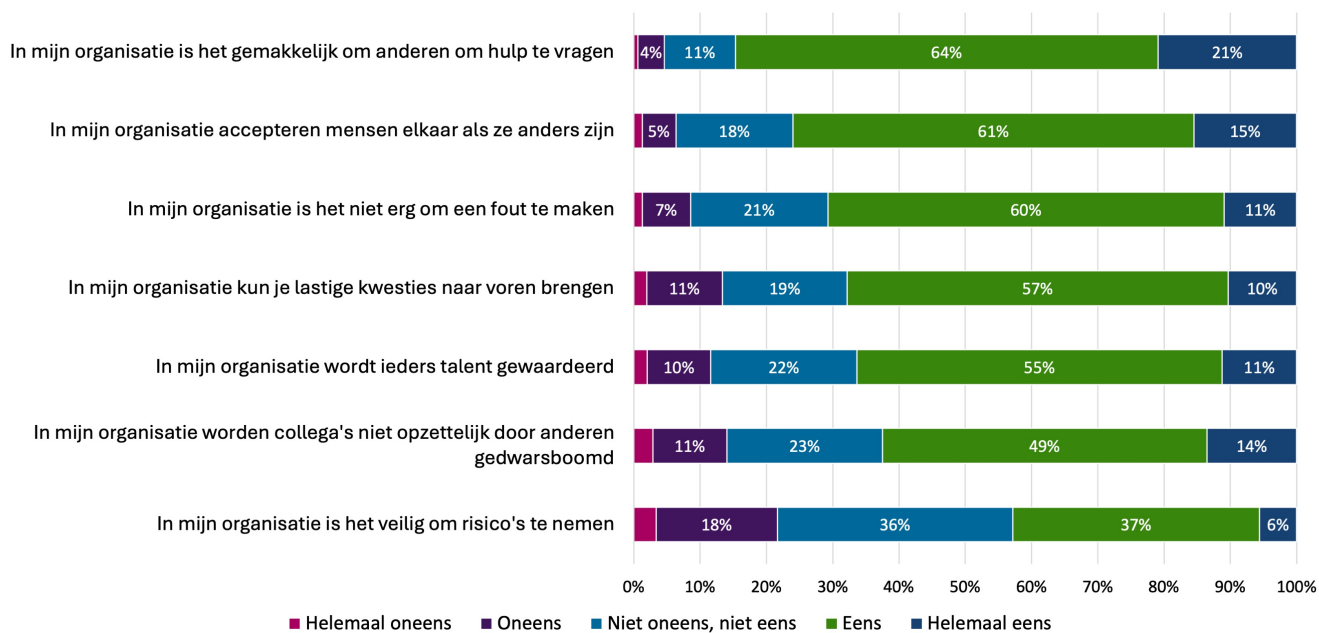


Figuur B1.1: Stellingen kwaliteit leiderschapsgedrag, openbaar bestuur (% [helemaal] eens) | Bron: Werkonderzoek (BZK/CBS)

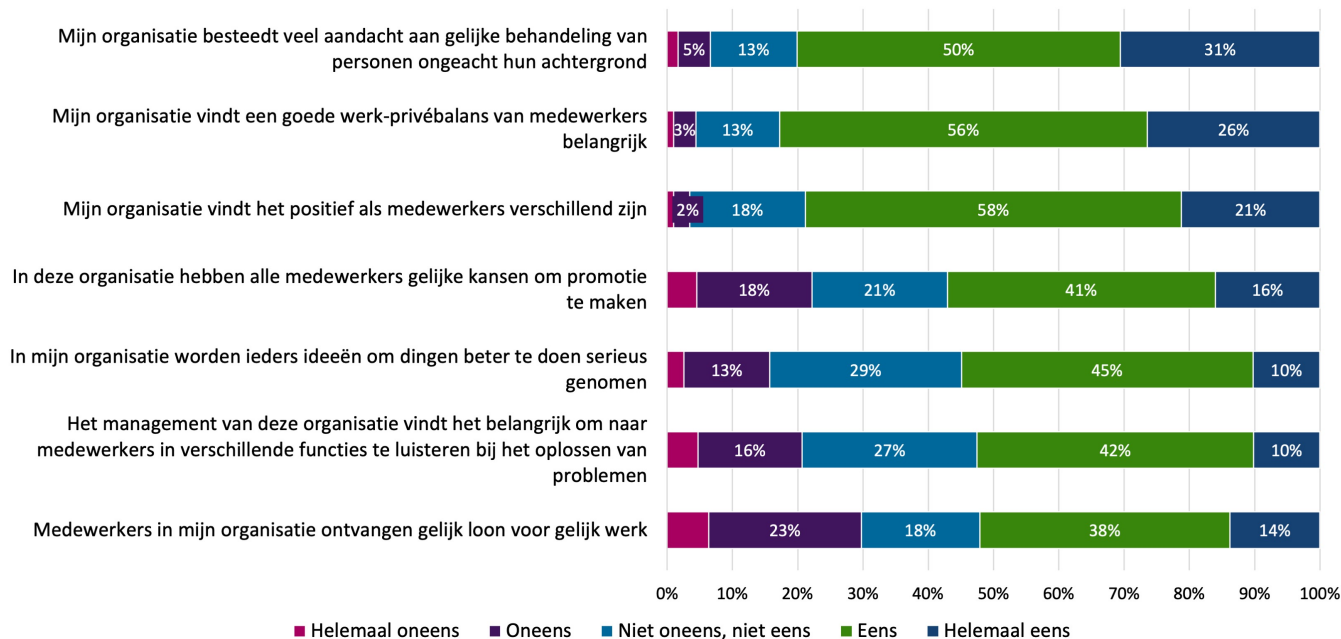
Hoofdstuk 3



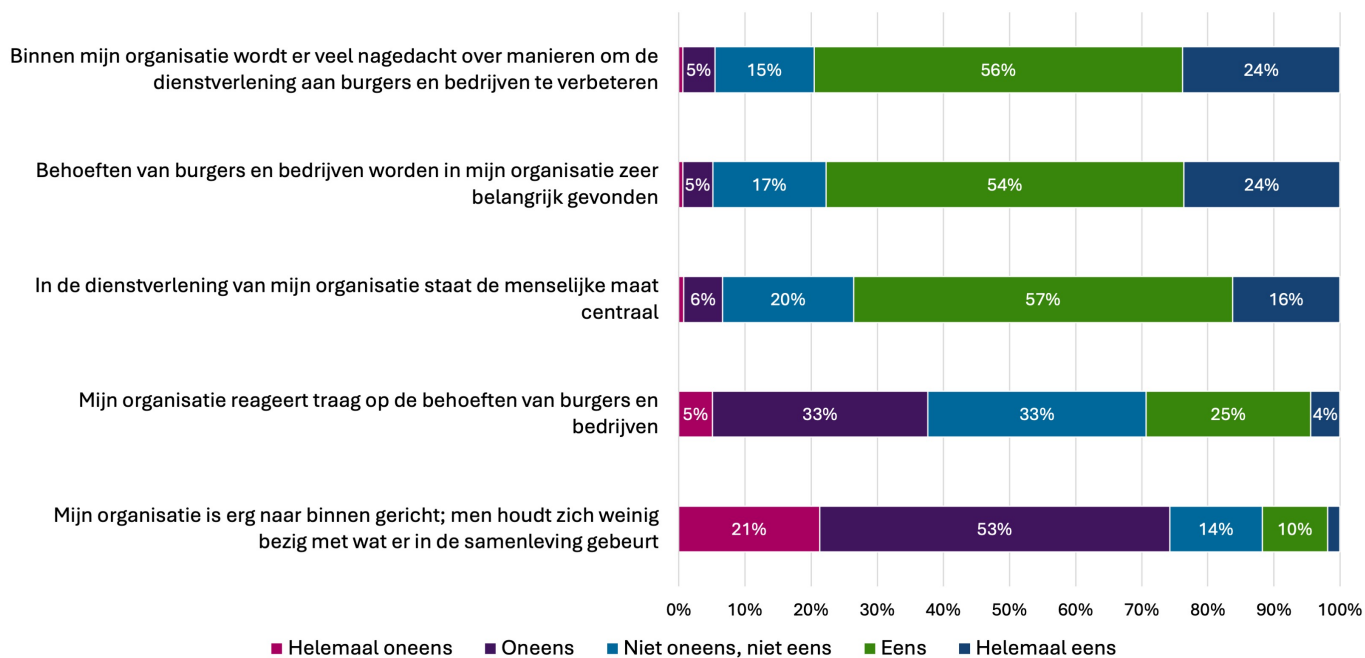
Figuur B1.2: Tevredenheid resultaatgerichtheid, openbaar bestuur (%) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)



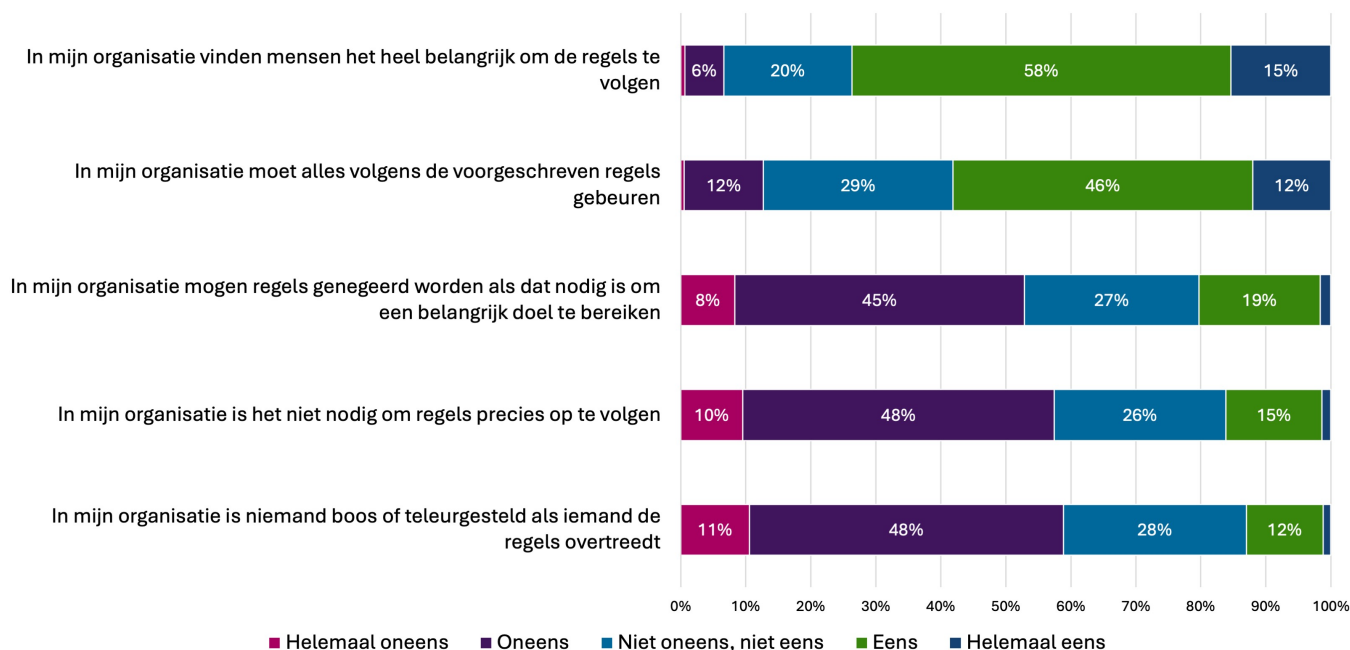
Figuur B1.3: Stellingen sociaal veilig werkklimaat, openbaar bestuur excl. rechterlijke macht (% [helemaal] eens) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)



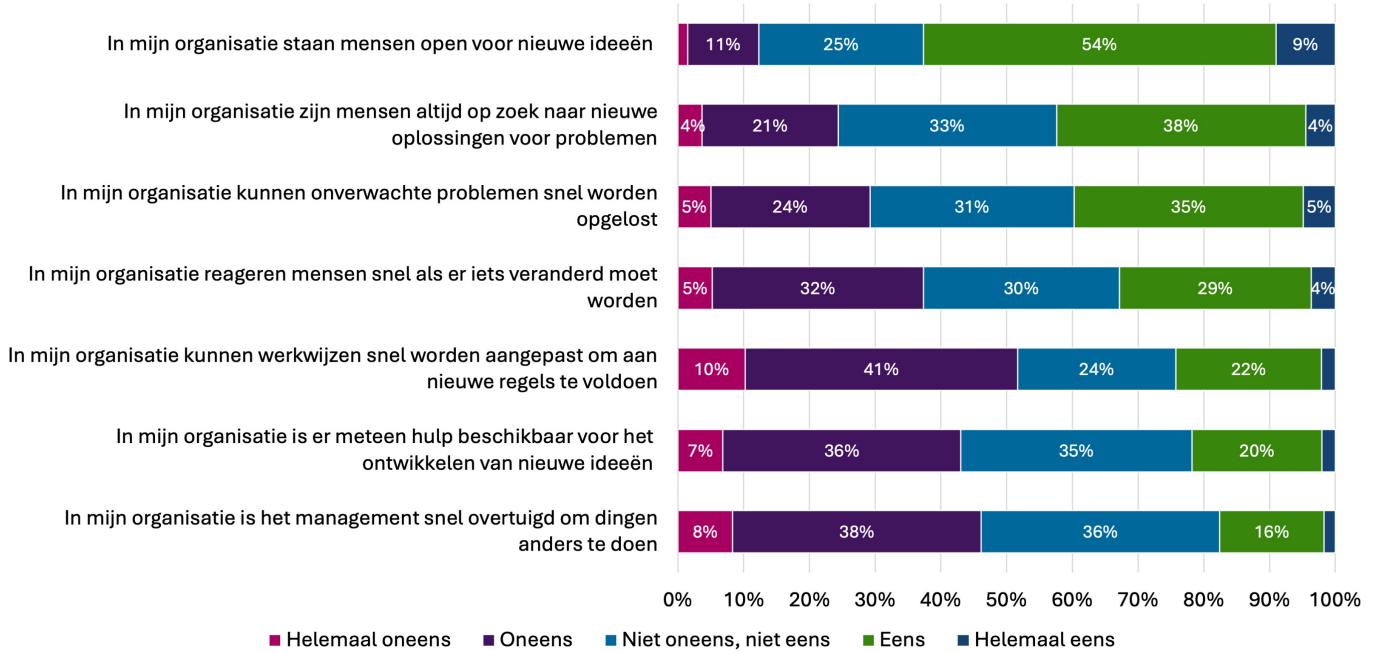
Figuur B1.4: Stellingen inclusief werkklimaat, openbaar bestuur excl. rechterlijke macht (% [helemaal] eens) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)



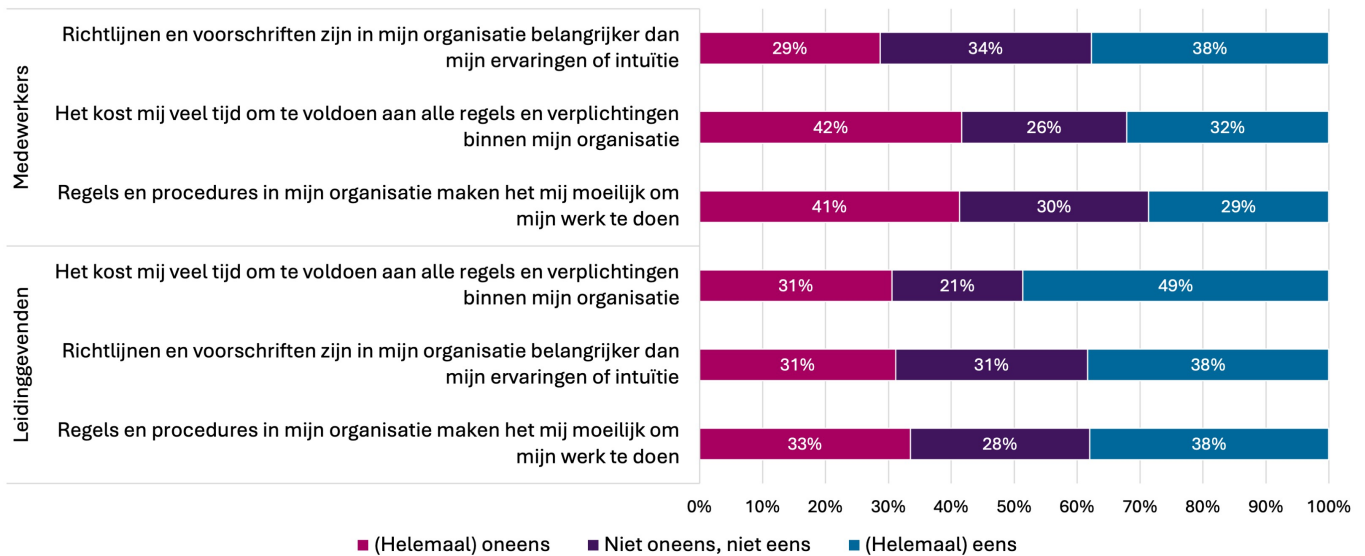
Figuur B1.5: Stellingen maatschappelijke betrokkenheid, openbaar bestuur excl. rechterlijke macht (% [helemaal] eens) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)



Figuur B1.6: Stellingen procedureel werkklimaat, openbaar bestuur excl. rechterlijke macht (% [helemaal] eens) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)



Figuur B1.7: Stellingen wendbaarheid, openbaar bestuur excl. rechterlijke macht (% [helemaal] eens) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)



Figuur B1.8: Stellingen ervaren regeldruk, openbaar bestuur excl. rechterlijke macht (% [helemaal] eens) | Bron: Werkonderzoek 2024 (BZK/CBS)

De organisatie aan zet

Lessen uit twintig jaar onderzoek naar
arbeidsbeleving in het openbaar bestuur