

Effectief leren en ontwikkelen in het openbaar bestuur

Deborah van den Berg, Marleen Kools en Jo Scheeren

Inleiding

De afgelopen decennia zijn er in het openbaar bestuur verschillende hervormingsgolven geweest. Zo won *New Public Management*, het meer bedrijfsmatig werken van de overheid, in de jaren '80 en '90 aan belang in continentaal Europa. Aan het eind van de jaren '90 verschoof de focus van een meer bedrijfsmatig functionerende overheid naar het herwaarderen van verantwoording en rechtsstatelijkheid. En meer recent, in de jaren '00, werd meer nadruk gelegd op integrale beleidsvorming en *joined-up government*.¹

Deze hervormingsgolven illustreren de geleidelijke weg naar een nieuwe vorm van openbaar bestuur die bekend staat als *multi-level governance*. Het openbaar bestuur heeft hier een meer kaderstellende en voorwaardenscheppende rol, in plaats van een actieve en producerende rol. Ook is er in toenemende mate sprake van een complex samenspel tussen verschillende organisaties en actoren. Dit heeft invloed op zowel beleidsvorming als beleidsuitvoering.²

Flexibiliteit en solidariteit

De bovenstaande ontwikkelingen hebben gevolgen voor de rol van het personeel in het openbaar bestuur en de competenties waar zij over horen te beschikken. In het geval van *multi-level governance* is het personeel, meer dan tevoren, bijvoorbeeld makelaar en poortwachter en functioneert het personeel op een proactieve en professionele wijze in een complexe omgeving met diverse organisaties en actoren.³ Er wordt van het personeel overigens ook nog steeds verantwoord en gelegitimeerd gedrag verwacht: het personeel blijft immers functioneren in de context van de democratische rechtstaat, waarin burgers het openbaar bestuur met een kritische blik volgen.⁴

Wat de afgelopen decennia niet is veranderd, is het belang van kwalitatief goed personeel. Openbaar bestuur is mensenwerk: voor de kwaliteit van het openbaar bestuur is de aanwezigheid van kwalitatief goed personeel daarom van doorslaggevend belang. Het openbaar bestuur is dan ook gebaat bij aandacht voor dit thema.⁵ Dat deze aandacht er ook is, blijkt onder andere uit de Prinsjesdagstukken voor het jaar 2017, waar de doelstelling van de overheid als volgt wordt beschreven: '*Een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten*'.⁶

¹ Meer, F. van der, C. van den Berg en G. Dijkstra (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl*. Centrum voor Publieke Sectorhervormingen, Bestuurskunde Universiteit Leiden: Leiden.

² Berg, C. van den en F. van der Meer (2011). Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van 'multi-level governance'. In: *Het eigene van de overheid: Input voor het debat over de rol van de overheid*. CAOP: Den Haag.

³ Ibid.

⁴ Meer, F. van der, C. van den Berg en G. Dijkstra (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl*. Centrum voor Publieke Sectorhervormingen, Bestuurskunde Universiteit Leiden: Leiden.

⁵ Ibid.

⁶ Begroting VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2017, Artikel 7. Arbeidszaken overheid. Op: www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225593_9.html

Blijven ontwikkelen

Om deze kwaliteit te garanderen, is het onder meer van belang dat personeel zich gedurende de loopbaan blijft ontwikkelen. De waarde van scholing daalt namelijk door de tijd: zij wordt minder waard doordat kennis zal verouderen of wordt vergeten. Als dit niet gecompenseerd wordt, bijvoorbeeld door bijscholing of door relevante werkervaring, zal iemands waarde op de arbeidsmarkt dalen.⁷ Bovendien stellen technologische ontwikkelingen, internationalisering en ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt doorlopend nieuwe eisen aan personeel.⁸ Hierdoor behoort *lifetime employment* – waarbij personeel gedurende de loopbaan bij één organisatie werkt – steeds meer tot het verleden en wordt in toenemende mate de nadruk gelegd op *lifetime employability*.⁹ Dit maakt het voor personeel noodzakelijk om kennis en vaardigheden op peil te houden. Maar ook voor werkgevers is het van belang te investeren in de kennis en kunde van personeel, bijvoorbeeld om gekwalificeerd personeel te behouden voor de organisatie en eventueel overtollig personeel af te laten vloeien.¹⁰ Werkgevers, ook in het openbaar bestuur, voeren dan ook vaak beleid gericht op het bevorderen van de inzetbaarheid van het personeel, in ruil voor hun inzetbaarheid en betrokkenheid bij het werk.¹¹

Diversiteit aan leermogelijkheden

Er is echter geen vaste ‘route’ die het personeel kan volgen om zichzelf gedurende de loopbaan te ontwikkelen. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillende manieren om te leren, zoals formeel en informeel leren, die elk op hun eigen manier van betekenis zijn voor de ontwikkeling van het personeel. Bij formeel leren, vindt kennisoverdracht plaats in een formele setting en is het duidelijk dat het doel van de activiteit kennisoverdracht is. Bij informeel leren is het leren niet gestructureerd en is er juist sprake van een grote mate van toevalligheid.¹²

Met name het potentieel van informeel leren wordt vaak nog onvoldoende benut, terwijl ook informeel leren van grote betekenis lijkt te zijn voor het op peil houden van het kennis- en vaardigheidsniveau. Dit blijkt onder andere uit de positie van starters op de arbeidsmarkt: hun productiviteit stijgt vaak in hun eerste werkzame jaren, zonder dat zij zich uitgebreid formeel bijscholen. Wel krijgen zij vaak te maken met ‘learning on the job’.¹³

⁷ Echtelt, P. van et al. (2016). *Aanbod van arbeid 2016*. Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.

⁸ Sociaal-Economische Raad (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*. Sociaal-Economische Raad: Den Haag.

⁹ Groeneveld, S. et al. (2013). Loopbanen en employability. In: Groeneveld, S. en B. Steijn (red.) (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Koninklijke Van Gorcum BV: Assen.

¹⁰ Sociaal-Economische Raad (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*. Sociaal-Economische Raad: Den Haag.

¹¹ Groeneveld, S. et al. (2013). Loopbanen en employability. In: Groeneveld, S. en B. Steijn (red.) (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Koninklijke Van Gorcum BV: Assen.

¹² Sociaal-Economische Raad (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*. Sociaal-Economische Raad: Den Haag.

¹³ Ibid.

Effectief leren en ontwikkelen in het openbaar bestuur

Gezien het belang van kwalitatief goed personeel voor het functioneren van het openbaar bestuur, gaan wij in deze paper nader in op dit thema. Centraal staat de vraag: *'Is in het openbaar bestuur kwalitatief goed personeel werkzaam?'*. Omdat kwaliteit als zodanig moeilijk meetbaar is, focussen wij in deze paper op indicatoren die nauw verbonden zijn met kwaliteit: beroepsexpertise en werkflexibiliteit. Wanneer personeel voldoende kennis en vaardigheden heeft om goed te kunnen functioneren in de huidige functie, spreken wij van beroepsexpertise. Echter, omdat kwaliteit meer omvat dan iemands kennis en vaardigheden, focussen wij in deze paper ook op werkflexibiliteit als indicator voor kwaliteit. Werkflexibiliteit wijst op het vermogen van personeel om zich aan te passen aan veranderingen in het werk of in de werkomgeving. Deze flexibiliteit is nodig om een optimale inzetbaarheid te garanderen.¹⁴

Om kwaliteit te handhaven, is het onder meer van belang dat personeel gedurende de loopbaan blijft leren en ontwikkelen. Dit kan bijvoorbeeld door het volgen van een training of opleiding. Het is echter ook de vraag in welke mate deze activiteiten nuttig zijn voor het uitoefenen van de dagelijkse werkzaamheden. Deze vraag is minstens zo belangrijk als het volgen van een training of opleiding. Als een training of opleiding niet nuttig is voor het uitoefenen van de dagelijkse werkzaamheden, is het immers de vraag of deze professionaliseringsactiviteit wel effectief is. De tweede centrale vraag in deze paper luidt daarom: *Welke factoren dragen bij aan het 'beter' worden van het personeel in het openbaar bestuur?* Centraal hierbij staat het volgen van trainings- en opleidingsactiviteiten enerzijds en het nut van deze activiteiten anderzijds. Omdat informele leeractiviteiten ook van belang zijn, zo bleek eerder uit deze inleiding, wordt in deze paper ook stilgestaan bij activiteiten zoals coaching en intervisie.

Om deze vragen te beantwoorden, is gebruikt gemaakt van de resultaten van het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek is een grootschalig uitgezette enquête onder personeel in de publieke sector. Zij worden in het onderzoek gevraagd naar uiteenlopende aspecten van hun werk. Dit maakt het mogelijk om meer inzicht te krijgen in de werkbeleving van personeel enerzijds en de arbeidsmarktpositie van de publieke sector als geheel anderzijds. Om de vragen in deze paper te beantwoorden, zijn verschillende beschrijvende, toetsende en verklarende analyses uitgevoerd.

Leeswijzer

In het volgende deel van deze paper worden de resultaten van de analyses op basis van het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 gepresenteerd. Eerst wordt ingegaan op formele en informele leeractiviteiten van het personeel als middel om gedurende de loopbaan te ontwikkelen. Daarna komt het thema kwaliteit aan bod en wordt ingegaan op de vraag welke factoren van invloed zijn op de kwaliteit van het personeel in het openbaar *bestuur*. Deze paper eindigt met een reflectie op de onderzoeksresultaten en de mogelijke implicaties hiervan voor HRM-beleid.

¹⁴ Heijden, B. van der en L. van Ooijen (2008). *Inzetbaar blijven, daar draait het om*.

Op: duurzameinzetbaarheid.transvorm.org/system/files/Inzetbaarblijven.pdf

Resultaten

Leren en ontwikkelen

Leren en ontwikkelen vooral door formele activiteiten

In het eerste deel van deze paper wordt ingegaan op de ontwikkeling van personeel in het openbaar bestuur tijdens de loopbaan. Omdat kennis kan verouderen en de behoefte aan kennis door de tijd heen kan veranderen, is aandacht voor leren en ontwikkelen gedurende de loopbaan van doorslaggevend belang. Op die manier kan het openbaar bestuur nu, maar ook in de toekomst blijven beschikken over goed gekwalificeerd personeel.

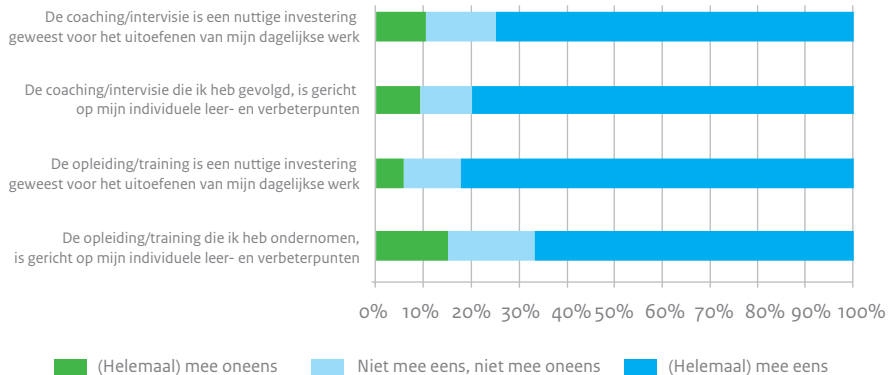
Leren en ontwikkelen gedurende de loopbaan kan door middel van verschillende activiteiten. In het openbaar bestuur is het volgen van een training of opleiding de meest populaire activiteit. In totaal heeft zo'n 60 procent van het personeel in het openbaar bestuur in 2015 een training of opleiding gevolgd. Ter vergelijking: bijna 19 procent van het personeel heeft in hetzelfde jaar deelgenomen aan coaching of intervisie. Formele leeractiviteiten, zoals trainingen en opleidingen, blijken in het openbaar bestuur dus aanzienlijk populairder dan informele leeractiviteiten, zoals coaching en intervisie. Ook combineert een (beperkt) deel van het personeel formele en informele leeractiviteiten met elkaar.

Vakinhoudelijke opleiding populair

Als er een training of opleiding wordt gevolgd, is dit vaak een vakinhoudelijke opleiding die toepasbaar is in de huidige functie. Hierna zijn trainingen en opleidingen gericht op vaardigheden, zoals communicatieve, probleemoplossende of leidinggevende vaardigheden, het meest populair onder personeel in het openbaar bestuur. Trainingen en opleidingen worden vooral gevolgd om taken en werkzaamheden binnen de huidige functie beter uit te kunnen voeren. Ook speelt de persoonlijke interesse van het personeel vaak een rol in de keuze voor een training of opleiding.

Veel opleidingen en trainingen worden dus gevolgd om taken en werkzaamheden beter uit te kunnen voeren. Uit figuur 1 blijkt dat een opleiding of training in de praktijk vaak ook dit resultaat heeft. Een ruime meerderheid van het personeel in het openbaar bestuur stelt dat de gevolgde opleiding of training een nuttige investering is geweest voor het uitoefenen van het dagelijkse werk. In 6 procent van de gevallen is hier geen sprake van en is het dus de vraag in hoeverre deze activiteit effectief is geweest. Opleidingen en trainingen sluiten wel minder vaak aan op de individuele leer- en ontwikkelpunten van het personeel, hoewel ook voor deze stelling geldt dat nog altijd een ruime meerderheid van het personeel hier positief over oordeelt. Coaching en intervisie wordt iets minder vaak dan opleidingen en trainingen gezien als een nuttige activiteit voor het dagelijkse werk. Wel zijn deze activiteiten vaker gericht op de individuele leer- en ontwikkelpunten van het personeel.

Figuur 1: Oordeel personeel openbaar bestuur over leeractiviteiten (N = 1.708 (coaching/intervisie) en N = 5.479 (opleiding/training))

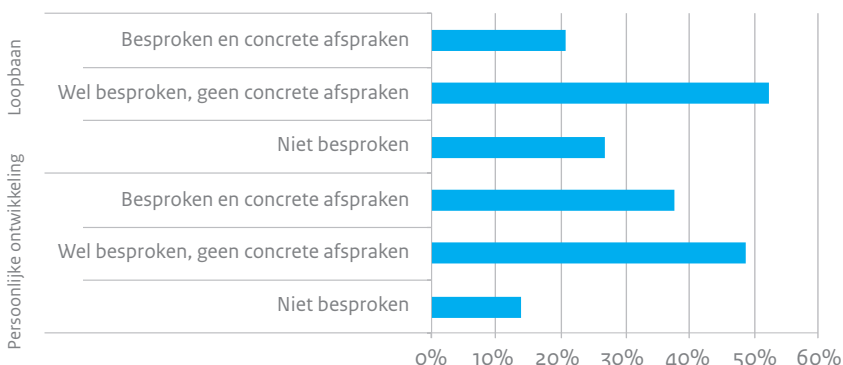


Persoonlijke ontwikkeling niet altijd thema formeel gesprek

Het voeren van formele gesprekken is onderdeel van professioneel HRM-beleid. Personeel kan in een formeel gesprek met de leidinggevende bijvoorbeeld werkafspraken maken, maar ook ingaan op de wensen ten aanzien van zijn of haar persoonlijke ontwikkeling en loopbaan. Formele gesprekken zijn daardoor ook van belang als we kijken naar de ontwikkeling van personeel tijdens de loopbaan.

Ruim 87 procent van het personeel in het openbaar bestuur geeft aan in 2015 tenminste één formeel gesprek gevoerd te hebben met zijn of haar directe leidinggevende. In deze gesprekken worden vaak werkafspraken gemaakt, maar de persoonlijke ontwikkeling van het personeel en de loopbaan komen in deze gesprekken minder vaak aan bod. Zo geeft bijna 14 procent van het personeel aan dat de persoonlijke ontwikkeling niet is besproken (zie figuur 2). Dit geldt volgens bijna 27 procent van het personeel ook voor de loopbaan. Als deze onderwerpen wél aan bod komen, blijken er ook niet altijd concrete afspraken gemaakt te worden tussen het personeel en de leidinggevende. Ontwikkel- en loopbaangesprekken zijn in het openbaar bestuur dus nog geen vanzelfsprekendheid.

Figuur 2: Welke onderwerpen bespreekt personeel in het openbaar bestuur tijdens een formeel gesprek met de direct leidinggevende? (N = 7.914)



Ouderen nemen minder vaak deel aan activiteiten

Zoals blijkt uit de voorgaande alinea's, heeft niet al het personeel in 2015 een opleiding of training gevolgd, deelgenomen aan intervisie of coaching of een formeel gesprek gevoerd met de leidinggevende en tijdens dit gesprek afspraken gemaakt over de loopbaan en de persoonlijke ontwikkeling.

Wanneer we kijken welk deel van het personeel wél een opleiding of training volgt, valt op dat hoger opgeleiden vaker een opleiding of training volgen dan lager opgeleiden. Ook nemen zij vaker deel aan coachings- en intervisieactiviteiten. 55-plussers volgen juist minder vaak een opleiding of training in vergelijking met hun jongere collega's. Jongeren nemen bovendien vaker deel aan intervisie of coaching en voeren ook iets vaker een formeel gesprek met de directe leidinggevende. Daarnaast maken jongeren vaker dan hun oudere collega's tijdens dit gesprek concrete afspraken over hun persoonlijke ontwikkeling. En ook over de loopbaan maken jongeren vaker concrete afspraken.

Leeftijd hangt nauw samen met het aantal jaar dat iemand werkzaam is in dezelfde functie. Als we kijken naar het aantal jaar dat personeel werkt in dezelfde functie, zien we dat personeel dat 20 jaar of langer in dezelfde functie werkt minder vaak deelneemt aan zowel formele als informele leeractiviteiten dan collega's die minder lang in dezelfde functie werken. Bovendien geven zij relatief vaak aan geen behoefte te hebben aan een opleiding of training.

Kijken we tot slot naar enkele andere baankenmerken, zoals de aanstellingsomvang van het personeel, dan valt op dat personeel met een grote deeltijdbaan of een voltijdbaan vaker dan hun collega's in een kleine deeltijdbaan (< 24 uur) een opleiding of training heeft gevolgd. Ook bij coaching en intervisie zien we dat personeel met een kleine deeltijdbaan hier minder vaak aan deelneemt.

Organisatieaspecten van belang voor nuttige opleiding en training

Eerder in deze paper bleek dat personeel in het openbaar bestuur niet altijd leeractiviteiten volgt die nuttig zijn voor de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden. Vanuit het perspectief van effectieve professionalisering is dit wel wenselijk. Tot slot verkennen we daarom wat de kans beïnvloedt dat personeel in het openbaar bestuur deelneemt aan nuttige leeractiviteiten in de vorm van trainingen en opleidingen enerzijds en coaching en intervisie anderzijds.¹⁵

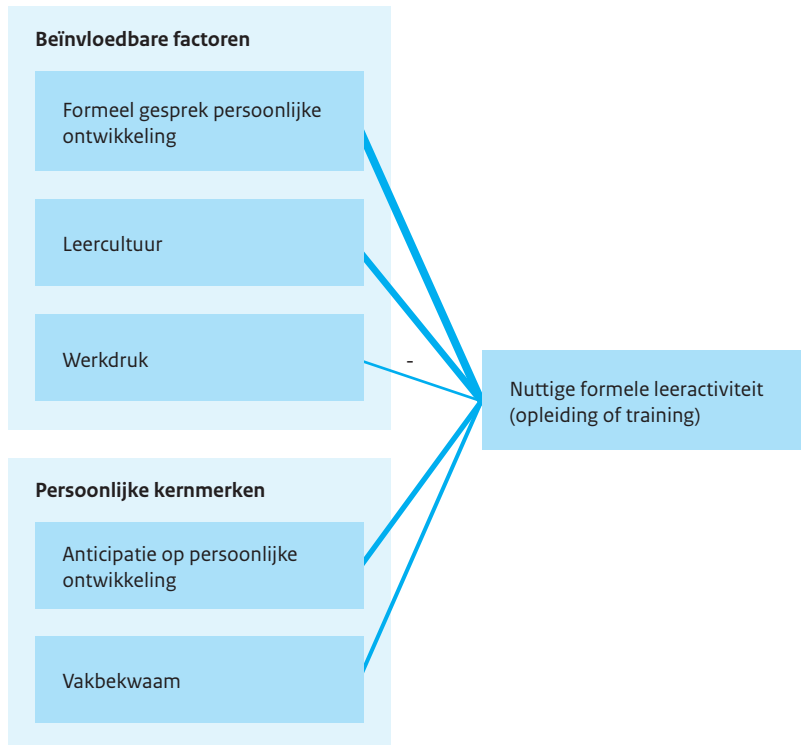
In figuur 3 wordt weergegeven welke vijf factoren de grootste invloed hebben op de kans om een nuttige opleiding of training te volgen. Hieruit blijkt dat dit met name door de organisatie beïnvloedbare factoren en persoonlijke kenmerken van het personeel zijn. Persoons- en baankenmerken, zoals leeftijd en het aantal jaar dat personeel werkzaam is in dezelfde functie, hebben ook een significante invloed, maar dit effect is aanzienlijk minder sterk dan het effect van de factoren uit figuur 3. Dit geldt ook voor enkele andere beïnvloedbare factoren en persoonlijke kenmerken van het personeel, zoals bevlogenheid en de tevredenheid met de baan.

Uit figuur 3 blijkt dat het bespreken én het maken van concrete afspraken over de persoonlijke ontwikkeling tijdens een formeel gesprek het grootste effect heeft op de kans om een nuttige opleiding of training te volgen. In vergelijking met personen die geen gesprek voeren, vergroot de kans op deelname aan een nuttige opleiding of training als er wel een gesprek wordt gevoerd én er over de persoonlijke ontwikkeling wordt gesproken. Echter, deze kans wordt nog groter als er tijdens het gesprek ook concrete afspraken worden gemaakt over dit thema. De kans op deelname aan een nuttige opleiding of training is ook groter als personeel positief oordeelt over de leercultuur in de organisatie. Een hoge ervaren werkdruk zorgt juist voor een negatief effect. Dit zijn elk factoren die door organisaties in meer of mindere mate te beïnvloeden zijn door de totstandkoming en uitvoering van HRM-beleid.

Ook zien we dat enkele persoonlijke kenmerken van het personeel van invloed zijn op de kans om een nuttige opleiding of training te volgen. Zo volgt personeel dat in sterke mate aangeeft te anticiperen op de persoonlijke ontwikkeling eerder een nuttige opleiding of training dan het personeel dat dit minder sterk aangeeft. Dit lijkt een logisch resultaat: door het volgen van een nuttige opleiding of training kunnen zij hun persoonlijke ontwikkeling en hun waarde op de arbeidsmarkt een positieve impuls geven. Ook vakbekwaam personeel, dat wil investeren in de eigen ontwikkeling, heeft meer kans om een nuttige opleiding of training te volgen dan personeel dat negatiever oordeelt over de vakbekwaamheid.

¹⁵ Dit is berekend met behulp van een logistische regressieanalyse met nuttige opleiding/training gevolgd als afhankelijke variabele. Nuttige training/opleiding gevolgd is hiervoor omgezet in een dichotome variabele, waarbij onderscheid is gemaakt tussen personeel dat geen opleiding/training of geen nuttige opleiding/training heeft gevolgd (0) en personeel dat een nuttige opleiding/training heeft gevolgd (1). In figuur 3 worden omwille van de toegankelijkheid van de paper alleen significante factoren met een relatief hoge Wald-score weergegeven (top 5). De dikte van de lijnen geeft weer hoe sterk de factor van invloed is op de afhankelijke variabele (een dikke lijn is een sterke invloed en een minteken geeft weer of een factor een negatieve invloed heeft). In de tekst wordt gefocust op deze top 5. Deze bewerkingen en opmerkingen gelden ook voor de analyse over nuttige coaching/intervisie als informele leeractiviteiten (zie figuur 4).

Figuur 3: Top 5 Significante factoren voor de kans om een nuttige formele leeractiviteit te volgen



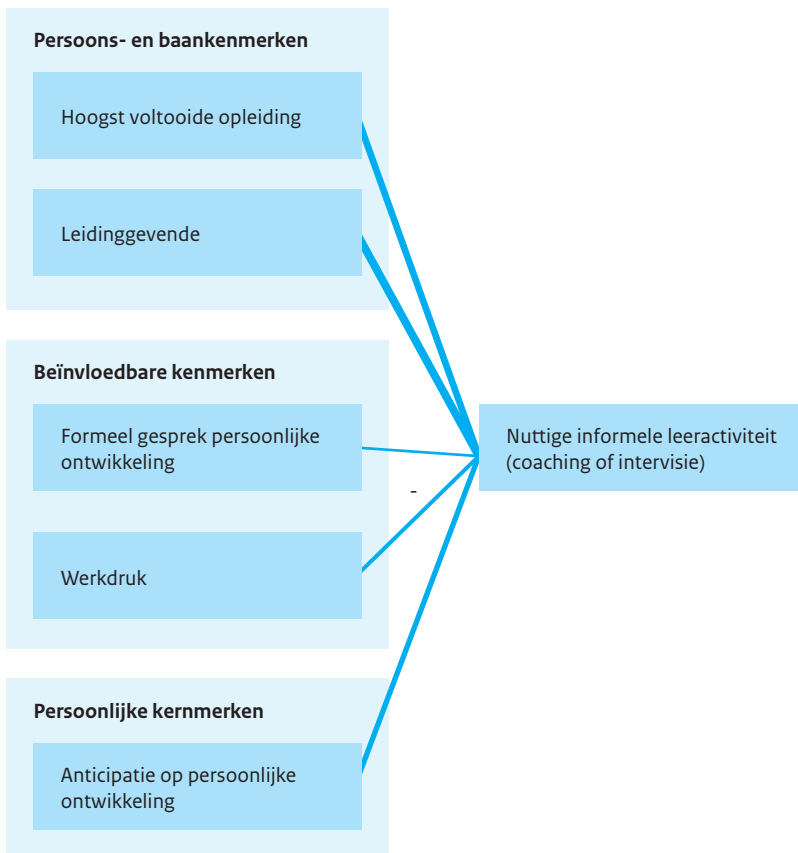
Persoons- en baankenmerken van belang bij informele leeractiviteiten

In tegenstelling tot nuttige formele leeractiviteiten, zien we bij deelname aan nuttige informele leeractiviteiten dat persoons- en baankenmerken meer van belang zijn. Zo zijn de hoogst voltooide opleiding en of iemand leiding geeft of niet twee van de vijf factoren met de grootste invloed hierop. Voor het opleidingsniveau geldt bijvoorbeeld dat hoger opgeleiden meer kans hebben op deelname aan een nuttige informele leeractiviteit dan lager opgeleiden. Deze achtergrondkenmerken van het personeel zijn niet zozeer beïnvloedbaar door middel van HRM-beleid en zijn in die zin minder relevant. In deze paragraaf wordt daarom met name gefocust op factoren die dit in meer of mindere mate wel zijn.

Zo zien we dat, evenals bij formele leeractiviteiten, ook in dit geval dat personeel dat in sterke mate anticipeert op de persoonlijke ontwikkeling een grotere kans heeft op deelname aan een nuttige coachings- of intervisieactiviteit. Dit doen zij bijvoorbeeld door zich te oriënteren op de arbeidsmarkt en hun werkzaamheden bewust te veranderen zodat zij hun loopbaan positief beïnvloeden. Van de factoren die in meer of mindere mate beïnvloedbaar zijn door organisaties, heeft werkdruk een negatieve invloed op deelname aan nuttige informele leeractiviteiten en heeft een formeel gesprek waarin afspraken worden gemaakt over de persoonlijke ontwikkeling een positieve invloed hierop

(zie figuur 4). Een ontwikkelgesprek met de direct leidinggevende doet er dus toe. Tot slot is ook een sterke leercultuur in de organisatie in dit kader relevant, hoewel deze factor niet op de top 5 naar voren komt. Ook deze factor kan echter met behulp van HRM-beleid gestimuleerd worden.

Figuur 4: Top 5 Significante factoren voor de kans om een nuttige informele leeractiviteit te volgen



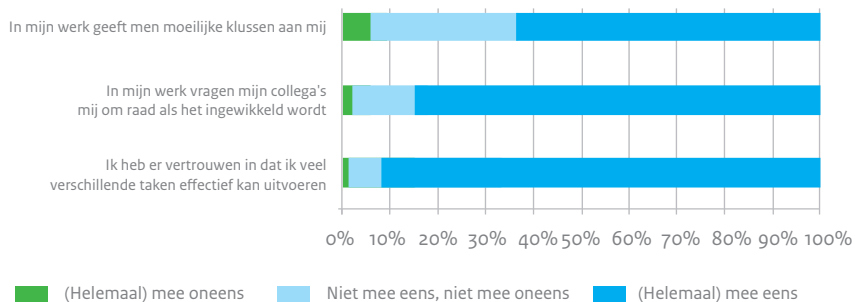
Kwaliteit van personeel

Positief oordeel beroepsexpertise

Uit het eerste deel van deze paper blijkt dat een meerderheid van het personeel zichzelf in 2015 doelgericht heeft ontwikkeld door formele leeractiviteiten en/of informele leeractiviteiten te ondernemen. De formele leeractiviteiten zijn met name populair, terwijl ook informele leeractiviteiten van belang zijn voor de ontwikkeling van het personeel. In het tweede deel van deze paper gaan wij in op de vraag hoe het personeel hun eigen kennis en kunde inschat: hoe beoordelen zij hun eigen beroepsexpertise enerzijds en hun werkflexibiliteit anderzijds?

Uit deze analyse blijkt dat personeel in het openbaar bestuur overwegend positief is over hun beroepsexpertise. Op een schaal van 1 tot 5, waarbij 5 de meest hoge score is die toegekend kan worden aan iemands beroepsexpertise, geeft het personeel zichzelf gemiddeld een 3,99. In figuur 5 wordt weergegeven uit welke stellingen deze schaal bestaat. Hieruit blijkt dat er slechts kleine verschillen zijn tussen de drie stellingen. Zo is personeel het meest positief over de mate waarin zij verschillende taken effectief kunnen uitvoeren: 92 procent is het (helemaal) eens met deze stelling. Het personeel is het minder vaak eens met de stelling dat zij in het werk moeilijke klussen krijgen, maar ook voor deze stelling geldt dat nog altijd een ruime meerderheid van het personeel het hier mee eens is.

Figuur 5: Oordeel personeel openbaar bestuur over beroepsexpertise (N = 9.118)



Verskil in oordeel tussen jongeren en ouderen

Tussen mannen en vrouwen in het openbaar bestuur zijn geen relevante verschillen zichtbaar in hun oordeel over hun beroepsexpertise. Dit geldt echter niet voor alle persoonskenmerken. Zo zijn jongeren in de leeftijd tot 35 jaar en personeel in de leeftijd van 35 tot en met 44 jaar bijvoorbeeld positiever over hun beroepsexpertise dan hun oudere collega's. Van alle leeftijdscategorieën schatten 55-plussers hun beroepsexpertise het laagst in. Mogelijk hangt hun oordeel samen met hun werkbeleving en andere percepties over hun baan. Ook zijn er verschillen zichtbaar als we kijken naar het opleidingsniveau van het personeel. Personeel met een universitaire opleiding is het meest te spreken over hun beroepsexpertise en dit oordeel loopt af, naarmate het opleidingsniveau van het personeel daalt. Lager opgeleiden zijn dan ook het minst positief over hun beroepsexpertise.¹⁶

Kijken we naar de baankenmerken van personeel in het openbaar bestuur, dan valt op dat leidinggevenden over de gehele linie heen positiever oordelen over hun beroepsexpertise dan niet-leidinggevenden. Mogelijk hangt dit samen met hun opleidingsniveau: leidinggevenden zijn, over het algemeen, hoger opgeleid dan niet-leidinggevenden. Tot slot oordeelt personeel in een grote deeltijd- of voltijdbaan positiever over hun beroepsexpertise dan personeel in een (kleine) deeltijdbaan.

¹⁶ Het gaat om personeel met een opleiding in het lager beroepsonderwijs, mavo, vmbo-theorie, ivo, mulo, en ten hoogste 3 jaar havo, hbs, vwo of vmo.

Persoonlijke kenmerken van invloed op beroepsexpertise

Personeel in het openbaar bestuur oordeelt dus overwegend positief over hun beroepsexpertise. Voor HRM-beleid is het relevant te verkennen welke factoren invloed hebben op dit positieve oordeel en welke factoren te beïnvloeden zijn met behulp van beleid.¹⁷

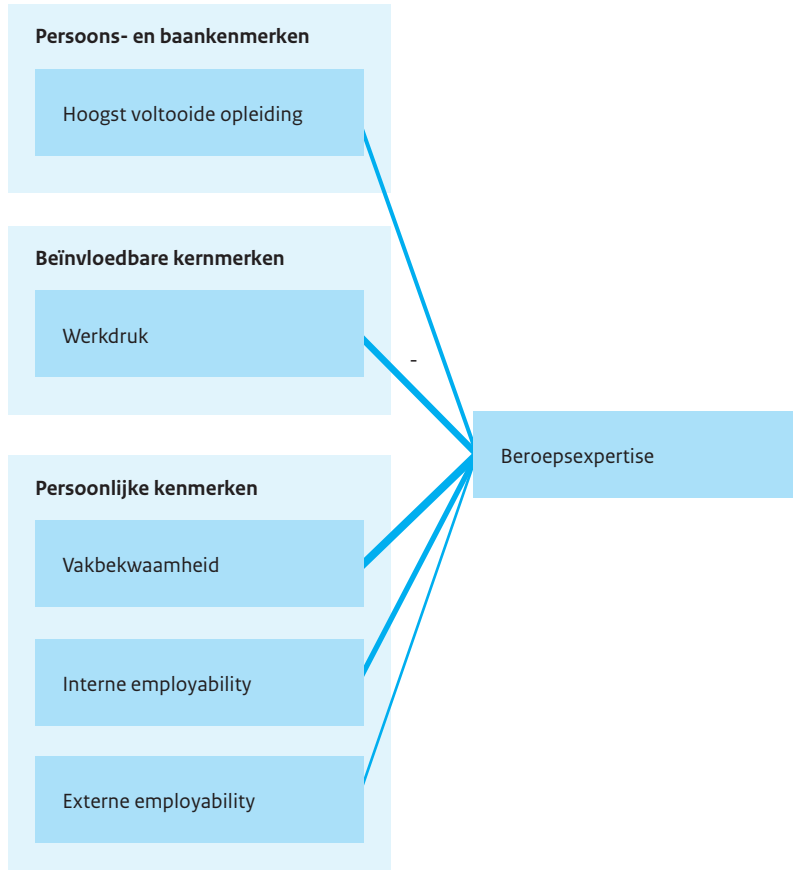
Figuur 6 geeft weer wat de vijf belangrijkste factoren zijn die bijdragen aan (de kans op) een hoog oordeel over beroepsexpertise. Dit zijn met name persoonlijke kenmerken van het personeel, zoals de mate waarin personeel bereid is te investeren in de eigen ontwikkeling. Het aantal relevante persoons- en baankenmerken in figuur 6 is beperkt. Wel heeft de hoogst voltooide opleiding van het personeel relatief grote invloed: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe groter de kans dat iemand zijn of haar beroepsexpertise hoog inschat.

Als we kijken naar factoren die door organisaties in meer of minder mate beïnvloed kunnen worden met behulp van HRM-beleid, zien we dat werkdruk naar verhouding een grote invloed heeft op de kans om als personeel je beroepsexpertise hoog in te schatten. Wel is dit effect negatief: personeel met een hoge werkdruk heeft minder kans op een hoge ervaren beroepsexpertise dan personeel met een lage werkdruk. Dit is niet per definitie een causaal verband, mogelijk spelen ook andere factoren hierbij een rol.

Naast door HRM-beleid beïnvloedbare factoren zijn er ook factoren die meer samenhangen met het personeel zelf: de persoonlijke kenmerken van het personeel. Deze factoren zijn, zoals eerder beschreven, van grote invloed op het oordeel van personeel over hun beroepsexpertise. Zo heeft personeel dat zichzelf omschrijft als vakbekwaam een grotere kans op een hoge ervaren beroepsexpertise dan personeel met een negatief oordeel over hun vakbekwaamheid. Dit geldt ook voor personeel met een hoge ervaren interne en externe employability.

¹⁷ Dit is berekend met behulp van een logistische regressieanalyse met beroepsexpertise als afhankelijke variabele. De schaal over beroepsexpertise is hiervoor omgezet in een dichotome variabele, waarbij onderscheid is gemaakt tussen personeel met een lage score op beroepsexpertise (0) en personeel met een hoge score op beroepsexpertise (1). In figuur 6 worden omwille van de toegankelijkheid van de paper alleen significante factoren met een relatief hoge Wald-score weergegeven (top 5). De dikte van de lijnen geeft weer hoe sterk de factor van invloed is op de afhankelijke variabele (een dikke lijn is een sterke invloed en een minteken geeft weer of een factor een negatieve invloed heeft). Ook in de tekst wordt gefocust op de top 5.

Figuur 6: Top 5 Significante factoren voor de kans om hoog te scoren op beroepsexpertise

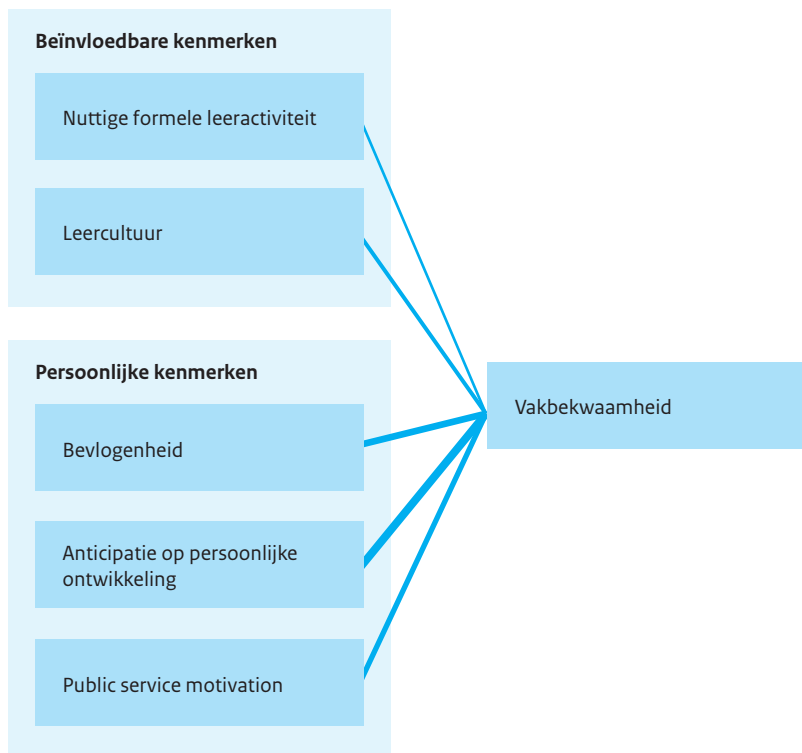


Indirecte invloed van formele leeractiviteiten

In tegenstelling tot wat wordt verwacht, heeft het volgen van nuttige formele leeractiviteiten, in de vorm van trainingen of opleidingen, geen significante invloed op een hoge ervaren beroepsexpertise. Ook voor informele leeractiviteiten, zoals coaching en intervisie, geldt dat de kans op een positief oordeel over beroepsexpertise niet significant verschilt tussen personeel dat heeft deelgenomen aan een nuttige informele leeractiviteit en personeel dat geen informele leeractiviteit heeft ondernomen.

Een positief oordeel van het personeel over de vakbekwaamheid heeft, zoals bleek uit figuur 6, wel een grote invloed op het oordeel over beroepsexpertise. Omdat nuttige formele leeractiviteiten wel invloed hebben op het oordeel over vakbekwaamheid, is het aannemelijk dat nuttige formele leeractiviteiten geen directe invloed hebben op beroepsexpertise, maar dat deze invloed loopt via vakbekwaamheid. Dit beeld wordt bevestigd in figuur 7. Er zal in dit geval dus sprake zijn van een indirecte invloed van nuttige formele leeractiviteiten op de beroepsexpertise van het personeel.

Figuur 7 Top 5 Significante factoren voor de kans om hoog te scoren op vakbekwaamheid¹⁸



Ook positief over werkflexibiliteit

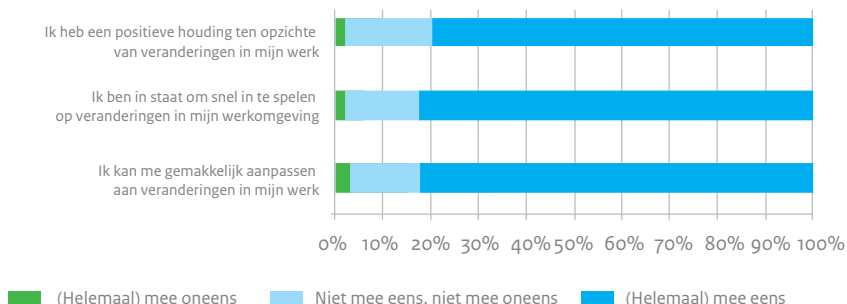
Personeel in het openbaar bestuur oordeelt niet alleen overwegend positief over hun beroepsexpertise, maar ook over hun werkflexibiliteit. Op een schaal van 1 tot 5, waarbij 5 de hoogst mogelijke score is, beoordeelt het personeel hun eigen flexibiliteit gemiddeld met 3,98.

Uit figuur 8 blijkt hoe het personeel oordeelt over de stellingen die samen deze schaal vormen. Tussen deze stellingen zijn weinig verschillen zichtbaar: tussen de 80 en 83 procent van het personeel geeft aan het (helemaal) eens te zijn met de voorgelegde stellingen. Het meest positief zijn zij over de mate waarin zij in staat zijn om snel in te spelen op verande-

¹⁸ Dit is berekend met behulp van een logistische regressieanalyse met vakbekwaamheid als afhankelijke variabele. De schaal over vakbekwaamheid is hiervoor omgezet in een dichotome variabele, waarbij onderscheid is gemaakt tussen personeel met een lage score op vakbekwaamheid (0) en personeel met een hoge score op vakbekwaamheid (1). In figuur 7 worden omwille van de toegankelijkheid van de paper alleen significante factoren met een relatief hoge Wald-score weergegeven (top 5). De dikte van de lijnen geeft weer hoe sterk de factor van invloed is op de afhankelijke variabele (een dikke lijn is een sterke invloed en een minteken geeft weer of een factor een negatieve invloed heeft).

ringen in de werkomgeving, het ‘minst’ over hun positieve houding ten opzichte van veranderingen in het werk.

Figuur 8 Oordeel personeel openbaar bestuur over werkflexibiliteit (N = 9.118)



Hoger opgeleiden flexibeler dan lager opgeleiden

Jongeren en ouderen in het openbaar bestuur oordelen verschillend over hun werkflexibiliteit. Jongeren oordelen hier bijvoorbeeld positiever over dan hun oudere collega's. Dit onderscheid zien we ook als we kijken naar het aantal jaar dat het personeel werkzaam is in de huidige functie. Deze verblijfsduur hangt nauw samen met de leeftijd van het personeel. Ook zien we, evenals bij beroepsexpertise, dat leidinggevendenden hun werkflexibiliteit hoger inschatten dan niet-leidinggeven. Dit geldt ook voor personeel in een grote deeltijd- of voltijd baan, in vergelijking met personeel in een kleine of middelgrote deeltijd baan.

Persoonlijke kenmerken van belang

Uit de bovenstaande alinea's blijkt dat het personeel, net als bij beroepsexpertise, overwegend positief is over de mate waarin zij flexibel kunnen inspelen op veranderingen in het werk of de werkomgeving. Omdat deze flexibiliteit van belang is voor de inzetbaarheid, en daarmee de kwaliteit, van het personeel, verkennen we in deze paragraaf welke factoren een effect hebben op (de kans op) een positief oordeel over flexibiliteit en welke factoren te beïnvloeden zijn met behulp van HRM-beleid.¹⁹

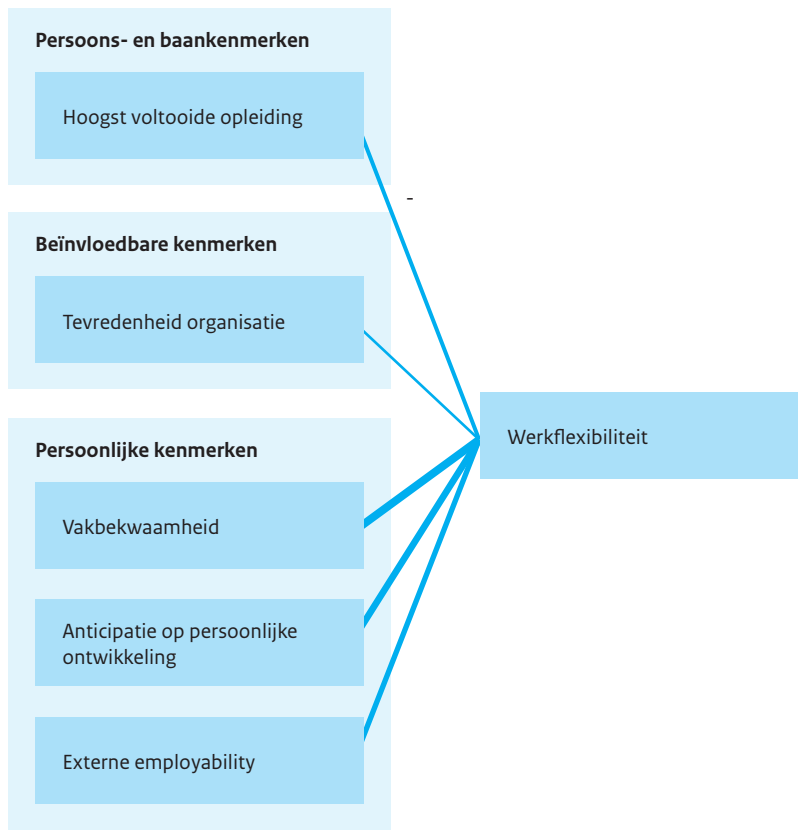
Evenals bij beroepsexpertise zien we ook hier verschillende significante factoren die samenhangen met de persoon en de mate waarin hij of zij bereid is om in zichzelf te investeren (zie figuur 8). Dit kan door werkgevers minder snel (direct) beïnvloed worden, maar dat zegt niet dat er geen mogelijkheden zijn om deze factoren te stimuleren. De kans

¹⁹ Dit is berekend met behulp van een logistische regressieanalyse met flexibiliteit als afhankelijke variabele. De schaal over flexibiliteit is hiervoor omgezet in een dichotome variabele, waarbij onderscheid is gemaakt tussen personeel met een lage score op flexibiliteit (0) en personeel met een hoge score op flexibiliteit (1). In figuur 9 worden omwille van de toegankelijkheid van de paper alleen significante factoren met een relatief hoge Wald-score weergegeven (top 5). De dikte van de lijnen geeft weer hoe sterk de factor van invloed is op de afhankelijke variabele (een dikke lijn is een sterke invloed en een minteken geeft weer of een factor een negatieve invloed heeft). Ook in de tekst wordt gefocust op de top 5.

op een hoge score op flexibiliteit is bijvoorbeeld groter bij personeel met een positief oordeel over hun vakbekwaamheid. Dit zien we ook bij personeel dat in sterke mate anticipeert op de persoonlijke ontwikkeling en personeel dat positief oordeelt over de externe employability. Dit zijn aspecten die bijvoorbeeld in een ontwikkel- of loopbaangesprek aan bod kunnen komen en op die manier verder gestimuleerd kunnen worden door werkgevers.

Uit figuur 9 blijkt dat de tevredenheid van het personeel over de organisatie ook invloed heeft op werkflexibiliteit. Zo neemt de kans op een positief oordeel toe naarmate personeel meer tevreden is over de organisatie. Buiten de top 5 zien we ook andere met HRM-beleid beïnvloedbare factoren, maar deze hebben slechts beperkte invloed op een positief oordeel over werkflexibiliteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ervaren regelruimte van het personeel en het bespreken van de persoonlijke ontwikkeling tijdens een formeel gesprek.

Figuur 9 Top 5 Significante factoren voor de kans om hoog te scoren op werkflexibiliteit



Geen indirect effect van nuttige informele leeractiviteiten

Ook het volgen van een nuttige formele leeractiviteit in de vorm van een opleiding of training heeft een positieve invloed op de werkflexibiliteit van het personeel, hoewel deze invloed beperkt is. Dit geldt echter niet voor nuttige informele leeractiviteiten, zoals coaching en intervisie. Zoals bleek uit figuur 7, hebben nuttige informele leeractiviteiten ook geen directe invloed op het oordeel over vakbekwaamheid en hebben op die manier dus ook geen indirecte invloed op de werkflexibiliteit van het personeel. Dit geldt wel voor nuttige formele leeractiviteiten.

Reflectie

Openbaar bestuur is mensenwerk: voor de kwaliteit van het openbaar bestuur is de aanwezigheid van kwalitatief goed personeel daarom van doorslaggevend belang. Om deze kwaliteit te garanderen, is het onder andere van belang dat personeel zich gedurende de loopbaan blijft ontwikkelen. De waarde van kennis daalt namelijk door de tijd. Ook veranderen de 'eisen' die aan het personeel worden gesteld door de jaren heen, bijvoorbeeld als gevolg van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Formele leeractiviteiten populairder dan informele leeractiviteiten

Uit deze paper blijkt dat formele leeractiviteiten, zoals trainingen en opleidingen, in het openbaar bestuur populairder zijn dan informele leeractiviteiten, zoals coaching en intervisie. Beiden zijn echter van belang voor de ontwikkeling van het personeel. Als een leeractiviteit wordt ondernomen, is het bovendien van belang dat deze activiteit effectief is en daarmee bijdraagt aan de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden. Een ruime meerderheid van het personeel heeft bij formele leeractiviteiten inderdaad het idee dat de activiteit ervoor zorgt dat zij hun dagelijkse werkzaamheden beter uit kunnen voeren. Hier is bij informele leeractiviteiten minder vaak sprake van, maar deze activiteiten zijn wel vaker gericht op individuele leer- en ontwikkelpunten en dragen in die zin ook bij aan de ontwikkeling van het personeel.

De kans op deelname aan een nuttige formele leeractiviteit wordt vooral bepaald door factoren die door organisaties in het openbaar bestuur beïnvloed kunnen worden met behulp van HRM-beleid. Zo heeft het maken van concrete afspraken over de ontwikkeling in een ontwikkelgesprek de grootste invloed op het volgen van een nuttige formele leeractiviteit. Ook een positief oordeel over de leercultuur in de organisatie heeft een grote invloed op deze kans. Werkdruk heeft hier echter een negatieve invloed op. Het belang van werkdruk zien we ook terug bij de kans op deelname aan nuttige informele leeractiviteiten. Naast deze beïnvloedbare factoren zijn ook persoonlijke kenmerken van het personeel, zoals de mate waarin zij anticiperen op hun persoonlijke ontwikkeling, van belang als het gaat om deelname aan nuttige formele en informele leeractiviteiten.

Hoewel het ontwikkelgesprek met de direct leidinggevende van belang is, wordt dit gesprek nog niet overal gevoerd. Als er wel een gesprek is, worden er echter ook niet altijd concrete afspraken gemaakt. Dit heeft wel een sterke invloed op deelname aan nuttige formele

leeractiviteiten, zo bleek eerder uit deze paper. Daarom is het relevant dat overheidsorganisaties niet alleen het voeren van ontwikkelgesprekken stimuleren, maar ook het maken van concrete afspraken. Dit kan bijvoorbeeld door te kijken naar het vergroten van de competenties van leidinggevendenden om deze gesprekken goed op te zetten en uit te voeren. Echter, ook het personeel kan worden gewezen op de eigen verantwoordelijkheid in dergelijke gesprekken. Onderwerpen zoals de ontwikkeling moeten in deze gesprekken niet geschuwd worden. Ook kan het personeel zelf meer sturen op het maken van concrete afspraken. Tot slot is aandacht voor de leercultuur in de organisatie in het kader van effectieve professionalisering van belang. Ook dit aspect wijst indirect op het belang van leidinggevendenden. Bovendien laat dit aspect zien dat de ontwikkeling van het personeel meer omvat dan enkel de deelname aan leeractiviteiten: ook de cultuur in de organisatie is van belang voor de ontwikkeling van het personeel.

Personeel positief over beroepsexpertise en werkflexibiliteit

Personeel in het openbaar bestuur oordeelt overwegend positief over zowel hun beroepsexpertise als hun werkflexibiliteit. Deze twee aspecten zijn beiden van belang als gekeken wordt naar de kwaliteit van het personeel. Ook voor deze aspecten geldt dat het voor HRM-beleid relevant is te verkennen welke factoren invloed hebben op dit positieve oordeel.

Uit deze analyse blijkt dat de vakbekwaamheid van het personeel zowel bij beroepsexpertise als bij werkflexibiliteit essentieel is. Dit betekent dat personeel dat bereid is in zichzelf te ontwikkelen ook positiever oordeelt over hun beroepsexpertise en werkflexibiliteit. Ook andere persoonlijke kenmerken van het personeel zijn van belang. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ervaren interne en externe employability en het anticiperen op de persoonlijke ontwikkeling. Dit zijn factoren die op het oog niet direct door organisaties te beïnvloeden zijn, maar dat wil niet zeggen dat er op dit gebied voor organisaties geen mogelijkheden zijn. Zo kunnen de vakbekwaamheid van het personeel, hun employability en de mate waarin zij anticiperen op de persoonlijke ontwikkeling bijvoorbeeld indirect beïnvloed worden tijdens een ontwikkel- en loopbaangesprek met de direct leidinggevende. Zoals eerder bleek uit deze paper, valt op dit gebied nog winst te behalen. Ook aandacht voor de leercultuur is in dit kader relevant: de leercultuur in de organisatie heeft een grote invloed op de vakbekwaamheid van het personeel en is op die manier indirect van invloed op de beroepsexpertise en werkflexibiliteit van het personeel.

Indirecte invloed nuttige formele leeractiviteiten

Nuttige formele leeractiviteiten, zoals trainingen en opleidingen, hebben niet op alle kwaliteitsaspecten die in deze paper centraal staan een directe invloed. Als deze invloed er wel is, is deze bovendien beperkt. Nuttige formele leeractiviteiten hebben echter wel een positieve invloed op de vakbekwaamheid van het personeel. En juist deze drive van personeel om zichzelf te ontwikkelen heeft een groot effect op de beroepsexpertise en de werkflexibiliteit van het personeel. Dit betekent dat nuttige formele leeractiviteiten ook een indirect effect hebben op de kwaliteit van het personeel in het openbaar bestuur.

Bij nuttige informele leeractiviteiten, zoals coaching en intervisie, zien we dit verband niet. Zij hebben dus geen indirecte invloed op de werkflexibiliteit en beroepsexpertise van het

personeel. Waarschijnlijk hangt dit samen met de aard van deze activiteiten: zij zijn meer dan formele leeractiviteiten gericht op de persoonlijke leer- en ontwikkelpunten van het personeel. Leer- en ontwikkelpunten zijn doorgaans gericht op de (middel)lange termijn. En zij zullen minder dan formele leeractiviteiten gericht zijn op de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden. Op dit laatstgenoemde aspect wordt in deze paper gefocust als we praten over effectieve leeractiviteiten. Deze conclusie betekent echter niet dat informele leeractiviteiten niet van waarde zijn voor de ontwikkeling van het personeel, maar dit laat wel zien dat deze activiteiten in mindere mate gericht zijn op het beter uit kunnen voeren van de dagelijkse werkzaamheden.

Tot slot

Een ontwikkelgesprek met de direct leidinggevende doet ertoe, zo blijkt uit deze paper. Het is daarom van belang dat alle betrokkenen in het openbaar bestuur – werkgevers, leidinggevend en personeel – het belang van deze gesprekken inzien en de dialoog voeren over de persoonlijke ontwikkeling. Dat geldt ook voor het stimuleren van een open leercultuur in organisaties. Ook de leercultuur draagt bij aan de continue ontwikkeling van het personeel en daarmee aan het openbaar bestuur als geheel. Immers, openbaar bestuur is en blijft mensenwerk.

Bijlage: literatuurlijst

Begroting VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2017, *Artikel 7.*

Arbeidszaken overheid. Op:

www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225593_9.html

Berg, C. van den en F. van der Meer (2011). Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van ‘multi-level governance’. In: *Het eigene van de overheid: Input voor het debat over de rol van de overheid.* CAOP: Den Haag.

Echtelt, P. van et al. (2016). *Aanbod van arbeid 2016.* Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.

Groeneveld, S. et al. (2013). Loopbanen en employability. In: Groeneveld, S. en B. Steijn (red.) (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector.* Koninklijke Van Gorcum BV: Assen.

Heijden, B. van der en L. van Ooijen (2008). *Inzetbaar blijven, daar draait het om.* Op:

duurzameinzetbaarheid.transvorm.org/system/files/Inzetbaarblijven.pdf

Meer, F. van der, C. van den Berg en G. Dijkstra (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl.* Centrum voor Publieke Sectorhervormingen, Bestuurskunde Universiteit Leiden: Leiden.

Sociaal-Economische Raad (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies.* Sociaal-Economische Raad: Den Haag.