

# 1 Human Resource Management in een publieke context

Bram Steijn, Ben Kuipers en Marco de Witte

## 1.1 Inleiding: waar gaat dit boek over?

‘Weer een boek over HRM?’, is een logische vraag die waarschijnlijk snel bij de lezer zal opkomen. Een verkenning op internet met ‘HRM als zoekterm levert immers een grote hoeveelheid treffers op, en zal de zoeker – na de mededeling ‘you have 1.000.000 hits, we show you the first 10’ – in vertwijfeling achterlaten over waar te beginnen.

Toch voegt deze studie iets nieuws toe. Het aantal hits zakt namelijk aanzienlijk indien de zoekterm HRM gecombineerd wordt met ‘publieke sector’ (of ‘public sector’). Er blijken dan bijvoorbeeld maar relatief weinig boeken over dit onderwerp te zijn. In het Engelse taalgebied is er wel het een en ander (vergelijk Farnham en Horton (1996), Berman, Bowman, West en Wart (2006) en Beattie en Waterhouse (2010)), maar voor zover wij weten is er niets te vinden in het Nederlands – zeker niet op academisch niveau. Het voorzien in deze lacune is daarom een belangrijk doel van dit boek.

Dat is echter niet onze enige bijdrage aan de literatuur. Grofweg kent de literatuur over HRM een tweedeling. Aan de ene kant zijn er boeken, artikelen en websites die HRM op *operationeel niveau* behandelen. Centraal staan dan vragen als bijvoorbeeld ‘wat is de beste methode om een werknemer te werven?’, ‘hoe moet een systeem van personeelsbeoordeling worden vormgegeven?’, of ‘hoe kan ziekteverzuim het best bestreden worden?’. Aan de andere kant zijn er studies die de *strategische* toepassing van HRM centraal stellen. Het gaat dan bijvoorbeeld niet zozeer om de vraag wat de beste methode is om bijvoorbeeld een vacature te vervullen, maar veeleer om antwoorden op vragen als ‘welke ontwikkelingen (economisch, demografisch, sociaal, technologisch, en dergelijke) beïnvloeden de toekomstige personeelsbehoefte?’, ‘wat is de beste manier om daarop te reageren?’ en ‘hoe moeten we dat dan aanpakken?’. Het antwoord op operationele vragen is uiteraard belangrijk, maar iets wat uitstekend door op HBO-niveau geschoolde P&O-ers kan worden gedaan. Wij richten ons hier echter vooral op meer strategische vragen, waarmee degenen die zich op

academisch werk- en denkniveau met de toepassing van HRM bezighouden onze doelgroep zijn.

In de huidige tijd is aanpassing aan steeds wisselende omstandigheden voor veel organisaties noodzakelijk. Dit geldt niet alleen voor private, maar zeker ook voor publieke organisaties. Sterker nog, onder invloed van het zogenaamde *New Public Management* – een concept waar we later nog uitgebreid op in zullen gaan – is ‘verandering’ voor publieke organisaties sinds het begin van de jaren tachtig een sleutelwoord. Verandering vraagt echter veel van organisaties, het management en hun personeel. HRM-beleid is in dat kader belangrijk, omdat dit een belangrijke bijdrage kan leveren aan succesvolle verandering, vooral doordat het *verandervermogen* van organisaties daardoor positief kan worden beïnvloed.

In de hedendaagse strategische HRM-literatuur bestaat veel aandacht voor de relatie tussen HRM en ‘prestatie’ (vergelijk Paauwe, 2004; Sels en De Winne, 2005). Dat is een logische zaak. Waarom zouden organisaties immers veel in hun personeel of in hun HRM-beleid investeren als daar geen baten tegenover staan? In de praktijk blijkt het leggen van een relatie tussen HRM en de geleverde prestaties echter lastig. Bovendien gaat de aandacht over het algemeen vrij eenzijdig uit naar het meten van prestaties in de private sector. Hoewel dat zelfs daar al moeilijk is, ligt het voor de hand te veronderstellen dat dit in de publieke sector nog lastiger is, aangezien prestatiemeting daar op nog veel meer problemen stuit (vergelijk hoofdstuk 9). Vandaar dat we in dit boek de relatie tussen HRM en de prestatie(s) van een organisatie in een publieke context centraal zullen stellen, uitgaande van de veronderstelling dat organisaties alleen bereid zullen zijn te investeren in HRM als de baten daarvan hoger zijn dan de kosten.

Hiermee hebben we aangegeven welke accenten we in dit boek zullen leggen. We richten ons op HRM in een *publieke context*, kijken vooral naar de *strategische toepassing* van HRM en naar de bijdrage van HRM aan het *verandervermogen* en hebben speciaal aandacht voor de relatie tussen HRM en *prestaties* van de organisatie. Daarmee richten we ons dus vooral op studenten of wetenschappers die zich met personeelsvraagstukken in de publieke sector bezighouden en op managers en werknemers in die sector die dat op academisch werk- en denkniveau doen.

Vervolgens resteert nog één belangrijke vraag, voordat we tot de kern van de zaak kunnen overgaan. Wat bedoelen we eigenlijk precies met de *publieke sector*? Deze vraag is lastiger te beantwoorden dan het lijkt. In box 1.1 staat op basis van een belangrijke Nederlandse inleiding in de bestuurskunde (Bovens, 't Hart, Van Twist en Rosenthal, 2001) een gangbare conceptualisering.

<begin kader>

**Box 1.1: de wereld van het openbaar bestuur: enkele kernbegrippen**

*Politiek*: het politieke systeem in enge zin (kiezers, politieke partijen, volksvertegenwoordigers, e.d.);

*Ambtelijk apparaat*: de aan de politieke gezagsdragers ondergeschikte organisaties en functionarissen;

*Overheid*: politieke gezagsdragers plus ambtelijk apparaat;

*Semi-overheid*: niet rechtstreeks aan politieke gezagsdragers ondergeschikte publieke organisaties en functionarissen;

*Openbaar bestuur*: overheid plus semi-overheid;

*Maatschappelijk middenveld*: particuliere organisaties met en zonder publieke taken met en zonder winstoogmerk, zoals bonden, verenigingen en stichtingen;

*Publieke sector*: openbaar bestuur plus particuliere organisaties met publieke taken;

*Bedrijfsleven*: particuliere organisaties met winstoogmerk

Bron: Bovens, et al. (2001: 24) (bewerkt).

<einde kader>

Kortweg wordt met de publieke sector het openbaar bestuur plus allerlei particuliere organisaties met publieke taken bedoeld. Dat geeft enig houvast, maar roept tevens nieuwe vragen op. Een belangrijk punt is dat ‘publieke taken’ niet eenduidig te definiëren zijn. Zo is een taak die nog niet zo lang geleden als publiek werd gezien (de bezorging van de post), tegenwoordig privaat en onderhevig aan hevige concurrentie. Iets soortgelijks zien we op de Telecom- en energiemarkt. De geschiedenis leert zelfs dat het defensieapparaat tot op zekere hoogte geprivatiseerd kan zijn. Zo bestonden in het verleden huurlegers die zich aan de hoogste bidder verkochten, soms zelfs *tijdens* een veldslag. De situatie in Irak waar

particuliere organisaties tijdens de Amerikaanse aanwezigheid tal van hand- en spandiensten aan het Amerikaanse leger verrichten (met als bekendste voorbeeld, de firma Blackwater), kan in dit verband als een illustratief modern voorbeeld dienen.

Van tal van zaken is niet helemaal duidelijk of het nu om publieke of private taken gaat. Het onderwijs is in veel landen publiek georganiseerd, maar kent tegelijkertijd ook veel private componenten. De Engelse private schools zijn een bekend voorbeeld, maar ook in Nederland zijn er private partijen die vormen van onderwijs aanbieden (denk bijvoorbeeld aan de LOI of het Luzac college). Deze aanbieders staan overigens in veel gevallen (en zeker in Nederland) wel weer op de een of andere manier onder publiek toezicht.

Spectaculair is natuurlijk de ontwikkeling aan het einde van 2008 in de financiële wereld. In een oogwenk werden ABN AMRO en Fortis genationaliseerd en van private partij tot onderdeel van de publieke sector. Tegelijkertijd werd ook het publiek toezicht op een aantal private banken en verzekeringsmaatschappijen, zoals ING, SNS en Aegon, aanzienlijk verscherpt.

Kortom, er bestaat geen gouden standaard over welke taken nu precies publiek dan wel privaat moeten zijn. Uiteindelijk bepaalt de politiek hiervoor de demarcatielijn. We zien dan ook dat de organisatie van die publieke taken (zoals openbaar bestuur, toezicht, onderwijs, gezondheidszorg) op veel verschillende manieren kan worden ingericht. Zo ziet het Amerikaanse – maar ook het Belgische – overheidsapparaat er heel anders uit dan het Nederlandse. De Nederlandse situatie anno 2008 verschilt op haar beurt weer sterk van die uit bijvoorbeeld 1815 of 1978.

Zo is er sprake geweest van een decentralisatietendens (Kickert, 2000), waarbij de centrale overheid taken heeft afgestoten naar organisaties op een lager niveau, naar private partijen (privatisering) en naar talrijke *hybride* organisaties, i.e. organisaties die wel allerlei publieke taken uitvoeren, maar op (grote) afstand staan van het politieke apparaat en soms ook tegelijkertijd ook allerlei private activiteiten verrichten (vergelijk hoofdstuk 2).

In dit boek richten we ons op alle organisaties die op de een of andere manier een publieke taak verrichten en daardoor op enigerlei manier (direct of indirect) onder politiek toezicht staan. Het HRM-beleid in al deze organisaties heeft gemeenschappelijke kenmerken die typerend zijn voor publieke organisaties, hoewel er daarbij wel onderlinge verschillen zijn. In zijn algemeenheid geldt daarbij dat hoe verder een organisatie van ‘de politiek’ afstaat, hoe sterker het HRM-beleid op ‘gewone’ private organisaties zal lijken.

Hoewel dit boek dus over publieke organisaties in het algemeen gaat, richten we ons in onze voorbeelden en analyses vooral – doch niet uitsluitend – op organisaties binnen het openbaar

bestuur, omdat de typische kenmerken van *HRM in de publieke sector* hier het meest duidelijk zichtbaar zijn. Grofweg hebben deze organisaties namelijk twee belangrijke gemeenschappelijke kenmerken:

1) deze organisaties (en hun werknemers) zijn in meer of mindere mate ondergeschikt aan de politiek;

2) de werknemers in deze organisaties zijn veelal ambtenaar (of daaraan gelijkgesteld).

Bij het doortrekken van de bevindingen naar organisaties die wat verder van de politiek afstaan (zoals bijvoorbeeld voor het overgrote deel van de organisaties in de gezondheidszorg geldt), dient men zich te realiseren dat het HRM-beleid dus ook minder door het publieke karakter van de taken zal worden bepaald.<sup>1</sup> In paragraaf 1.4 gaan we nog wat dieper in op typische kenmerken van HRM in een publieke context. Daaraan voorafgaand lichten we toe wat we onder HRM verstaan (paragraaf 1.2) en introduceren we het Strategic Human Performance Model (SHP-model) dat aan dit boek ten grondslag ligt (paragraaf 1.3).

## 1.2 Human Resource Management: een korte introductie

Boselie (2002) laat na een inventarisatie van verscheidene definities van Human Resource Management zien hoe dit begrip opgebouwd is. *Human* verwijst naar de werkrelatie tussen werknemer en werkgever. *Resource* verwijst naar de mens als bron voor het bereiken van succes voor de organisatie vanwege de aanwezige kennis, vaardigheden en competenties (menselijk kapitaal). *Management* verwijst tot slot naar de activiteiten (van leidinggevend) om werknemers gewenst gedrag te laten vertonen en mee te laten werken aan het behalen van organisatiesucces. Kortom, HRM betreft het uitvoeren van activiteiten door een organisatie om het menselijk kapitaal in de organisatie gewenst gedrag te laten vertonen en daarmee te laten werken aan het behalen van organisatiesucces. HRM wordt strategisch HRM wanneer het een integraal onderdeel vormt van het algemene strategische beleid van de organisatie.

---

<sup>1</sup> Van der Meer en Roburgh (1993) maken een onderscheid tussen een ‘ruime’ en een ‘engere’ definitie van de overheid. Wij hanteren in dit boek een ruime definitie. Evenzo kan men een beperkt formeel ambtenarenbegrip en een bredere definitie hanteren (Van der Meer en Roburgh, 1993: 21). Volgens het formele begrip – conform artikel 1 van de Ambtenarenwet – zijn ambtenaren degenen die zijn “aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn”. Volgen die definitie zijn bijvoorbeeld arbeidscontractanten (die immers niet zijn aangesteld, doch een arbeidscontract hebben) geen ambtenaar. Meer gangbaar is echter een ruime interpretatie waarbij het concept ‘ambtenaar’ als synoniem wordt gebruikt voor ‘overheidspersoneel’ (1988: 21). Overigens volgt daaruit dat ook volgens een ruime definitie bijvoorbeeld personeel in de maatschappelijke dienstverlening en de zorg geen ambtenaren zijn. Zij zijn echter wel werkzaam in de publieke sector.

Het aantal publicaties over HRM is inmiddels ontelbaar. Tegelijkertijd zijn er verschillende visies over wat HRM precies is. Voor sommigen is het niet meer dan een nieuw label voor wat vroeger ‘personeelsbeleid’ heette, voor anderen omvat het veel meer en vertegenwoordigt het een andere manier van omgaan met personeel dan in het verleden gebruikelijk was.

In de eerste opvatting (HRM is niet meer dan traditioneel personeelsbeleid) staan de klassieke instrumenten van personeelsbeleid centraal om de *instroom*, *doorstroom* en *uitstroom* van personeel in de organisatie te beheersen: werving, selectie, training, beoordeling en beloning (Bax, 2003: 36; Kluijtmans, 2005; zie ook box 1.2). In de tweede opvatting (HRM is méér) wordt de *strategische kant* van HRM benadrukt, die ook wij centraal stellen. In deze opvatting zijn de traditionele personeelsinstrumenten niet onbelangrijk, maar moeten organisaties bij de inzet ervan tegenwoordig meer dan in het verleden rekening houden met lange termijn ontwikkelingen in hun omgeving (economisch, sociaal, demografisch, technologisch) om het hoofd boven water te kunnen houden. Dat betekent bijvoorbeeld dat men niet pas moet gaan nadenken over de vervulling van vacatures op het moment dat een werknemer vertrekt, maar de opvolging (en de wijze waarop men dat gaat doen) al in huis moet hebben.

<begin kader>

### **Box 1.2: de HRM-cyclus**

Zoals gezegd bestaan er vele inleidingen in het vakgebied van HRM. Om duidelijk te maken waar het bij HRM om gaat, wordt veelal verwezen naar de HRM-cyclus, die met name in het zogenaamde Michigan model (Fombrum, Tichy en Devanna, 1984) uitgebreid is beschreven. In deze HRM-cyclus staan vier HR componenten centraal (zie ook Vloeberghs, 1991; Kluijtmans, 2005), namelijk:

*Werving en selectie*

*Motivatie van werknemers door de juiste beloning*

*Training en ontwikkeling van werknemers*

*Beoordeling.*

Elk van deze componenten kunnen op een strategische of operationele manier worden ingevuld. Aangezien de strategische invulling van HRM hier centraal staat, wordt hier ter illustratie volstaan met een – niet uitputtende – opsomming van een aantal operationele activiteiten:

Bij *werving* en *selectie* kan men denken aan het ontwikkelen van een personeelsplan (hoeveel werknemers met welke vaardigheden zijn er nodig?), het vrijgeven en uitzetten van vacatures, het opstellen van een wervingsplan, het voeren van sollicitatiegesprekken, het opstellen van arbeidscontracten, het ontwikkelen van diversiteitsbeleid, en dergelijke;

Het ontwikkelen van een *beloningsbeleid* vraagt onder andere om de ontwikkeling van salarisschalen, een koppeling daarvan aan kwalificaties en competenties van werknemers, het voeren van onderhandelingen met sociale partners en individuele werknemers, enzovoorts;

*Training* en *ontwikkeling* vraagt inzicht in benodigde competenties van werknemers, het formuleren van voorwaarden waaronder men cursussen op opleidingen kan volgen, ook het ontwikkelen van eventuele loopbaanpaden is daarbij een cruciaal element;

*Beoordeling* is essentieel, onder andere om de ontwikkeling van werknemers te kunnen volgen. Het vraagt om de ontwikkeling van een systeem waarin is gespecificeerd hoe, wanneer en op basis waarvan werknemers moeten worden beoordeeld. Ook moet worden aangegeven wat de consequenties van een (positieve of negatieve) beoordeling zijn. Een goede organisatie van de beoordeling is in dat kader een essentiële operationele HR taak.

<einde kader>

Maar wat is kenmerkend voor deze tweede opvatting waarin de strategische invulling van HRM centraal staat? Een centrale aanname in de HRM literatuur is dat de menselijke factor voor een organisatie een belangrijke waarde vertegenwoordigt, omdat hiermee voordeel in de concurrentiestrijd kan worden behaald. In feite zeggen we daarmee overigens niets meer en niets minder dan dat het belangrijk is ‘dat de juiste man/vrouw op de juiste plaats’ terecht moet komen. Dat lijkt simpel, maar is het niet: wat is precies de juiste man of vrouw?; aan welke voorwaarden moet hij/zij voldoen?; hoe selecteer je hem/haar precies?; wat is eigenlijk de juiste plaats?; hoe moet die plaats worden georganiseerd?; hoe zorg je ervoor dat deze werknemer blijft presteren?

Een redenering achter de noodzaak voor een goed ontwikkeld HRM-beleid is onder andere dat iedere organisatie in principe ‘de beste’ technologie kan kopen en in een willekeurig handboek kan opzoeken wat ‘de meest geschikte’ organisatievorm is, maar dat het succes van een organisatie uiteindelijk vooral wordt bepaald door de prestaties van individuele werknemers op de werkvloer.

Een voorbeeld ter toelichting. Stel dat u genoeg heeft van uw huidige baan, en stel dat dit ook geldt voor een van uw naaste collega's. Onafhankelijk van elkaar besluit u beiden om een Italiaans restaurant te beginnen. Toevalligerwijze liggen de panden die u op het oog heeft vlak bij elkaar, in dezelfde stad en in dezelfde straat. Gegeven het feit dat er in deze buurt economisch gezien slechts plaats is voor één Italiaans restaurant, wat zal dan bepalen dat uw restaurant succesvol zal zijn, en dat van uw (ex-)collega niet?

Afgezien van overigens niet onbelangrijke zaken als inrichting ('sfeer') en marketing, zal duidelijk zijn dat de kwaliteit van de kok (of de pizzabakker) en de bediening van doorslaggevend belang zijn. In een restaurant waar lekker gekookt wordt en de bediening vriendelijk en hulpvaardig is, komt u immers sneller terug dan in een zaak waar het eten smakeloos en de bediening chagrijnig is.

Dit voorbeeld heeft natuurlijk zijn beperkingen. Want – zo kunt u tegenwerpen – hoe komt het dan dat sommige restaurants ondanks slecht eten en chagrijnige serveersters iedere avond vol zitten? In een enkel geval is dat zeker een mysterie, maar men moet daarbij bedenken dat het voorbeeld alleen opgaat indien men twee restaurants vergelijkt die in hetzelfde marktsegment zitten. Logischerwijs nemen mensen in een goedkoop restaurant met minder smaakvol eten genoegen. En bovendien, ook chagrijnige obers zijn te verteren indien het eten smaakvol en redelijk geprijsd is. In een sterrenzaak dient echter alles piekfijn in orde te zijn – maar daar betaalt men dan ook voor.

Hier ziet men in een notendop de relatie tussen HRM en strategie: waar ga je met je restaurant voor? Kies je voor een goedkoop restaurant, dan kun je met kwalitatief minder goed opgeleid personeel toe. Studenten zal men normaal gesproken niet aantreffen in de bediening van een sterrenrestaurant, maar wel in een eetcafé. Kies je voor een zaak met sterallures dan is het noodzaak te investeren in een (dure) topkok, een sommelier en goed geschoold bedienend personeel. In het laatste geval moet men meer wervingsinspanningen plegen, een hoger salaris betalen, en meer investeren in na- en bijscholing. Het is ook zaak op goede voet te blijven met de kok, want – anders dan in een eetcafé – de klanten komen speciaal voor hem. Dit neemt echter niet weg dat ook hier het *ceteris paribus* principe geldt. Ook voor een goedkoop restaurant geldt dat klanten er vaker terugkomen indien het eten lekker en de bediening vriendelijk is.

In een lucide verhandeling over HRM wijst Bax (2003) er terecht op dat het ervoor zorgen dat 'de juiste man/vrouw op de juiste plaats' terecht komt, twee kanten heeft. Men kan HRM namelijk van de *vraagkant* of de *aanbodzijde* benaderen. In het eerste geval veranderen we

bijvoorbeeld de taken en functies in een organisatie. Zo kan men bij de inrichting van de organisatie uitgaan van het bestaande ontwerp van de organisatie en daar de mensen bij zoeken (door die van de arbeidsmarkt te plukken of door zittend personeel te scholen). Men kan er echter ook voor kiezen het ontwerp van de organisatie te veranderen. Dit zien we bijvoorbeeld in het onderwijs – waar onderwijsassistenten worden aangesteld om het onderwijzend personeel te ontlasten –, en de zorg – waar verplegend personeel in de loop der tijd taken van artsen is gaan overnemen. Veel mensen identificeren HRM vooral met het ingrijpen in de aanbodzijde. Men ziet dan zaken als werving, selectie, training, beoordeling en beloning als kerntaken van HRM (Bax, 2003: 35). Men moet zich echter realiseren dat het ingrijpen in de vraagzijde evenzeer tot de kerntaken van HRM behoort. Het ontwikkelen van een organisatie- en functieontwerp en het veranderen daarvan behoort dus óók tot het domein van HRM.

In zijn boek zet Bax zich uitdrukkelijk ook af tegen de gedachte dat ‘de mens’ per definitie centraal zou moeten staan in het HRM-beleid van de hedendaagse organisatie. Deze gedachte wordt door Bax (2003: 3) afgewezen, waarbij hij stelt dat: ‘bepaalde vormen van uitbuiting blijken rendement op te leveren en worden in onze samenleving nog steeds toegepast’.

Bax stelt het nogal sterk, maar hij heeft wel een punt daar waar hij stelt dat in onze maatschappij zowel fastfoodketens als sterrenrestaurants succes hebben. Er is dus niet één goede manier van HRM bedrijven, er zijn er verschillende. Afhankelijk van de strategie die men als organisatie kiest, dient men een bijpassende HR strategie te kiezen.

Grofweg zijn er daarbij twee wegen, die aansluiten bij twee hoofdbenaderingen binnen de HRM literatuur. Aan de ene kant heb je de benadering waar de nadruk gelegd wordt op *Human resource management*, en waarbij veel nadruk wordt gelegd op het feit dat een werknemer het naar zijn zin moet hebben om optimaal te kunnen presteren. Deze benadering gaat terug op een van de eerste publicaties over HRM van Beer, Spector, Lawrence, Quinn Mills en Walton (1984) en staat onder verschillende benamingen bekend (de Harvard benadering, de ‘zachte’ benadering of de *high commitment* benadering). Aan de andere kant staat de *Human Resource* benadering, waarbij ervan uitgegaan wordt dat werknemers primair een bron zijn die je als organisatie zo optimaal mogelijk moet benutten (‘aftappen’) – hoe die werknemer zich daarbij voelt is van ondergeschikt belang. Deze benadering staat bekend als de Michigan-benadering ofwel de ‘harde’ ofwel de *high performance* benadering.

Beide benaderingen behoren tot het HRM gedachtegoed. De stelling van Bax kun je daarom ook zo lezen dat organisaties – afhankelijk van de omstandigheden waarin ze verkeren en de

gekozen strategie – een keuze moeten maken voor hetzij de ene hetzij de andere benadering. Een goede of foute keuze bestaat niet, *mits* – en dat is cruciaal – de gekozen benadering maar consequent wordt toegepast. Vanuit deze optiek heeft het dus geen zin om veel te investeren in niet aan de functie gerelateerde scholing, dure bedrijfsuitjes en vormen van werknemersparticipatie indien men een high performance benadering probeert toe te passen.

In de literatuur staat een benadering – waarbij de strategie wordt afgestemd op de omstandigheden – bekend als een *best fit* benadering. Zij moet onderscheiden worden van zogenaamde *best practice* benaderingen, waarbij geprobeerd wordt om praktijken die elders succesvol zijn te kopiëren. Hoewel heden ten dage populair (denk aan de talloze benchmarks waarbij de prestaties van organisaties met elkaar worden vergeleken, zoals de websites [www.kiesbeter.nl](http://www.kiesbeter.nl), [www.benchmarking-publiekszaken.nl](http://www.benchmarking-publiekszaken.nl) of de Keuzegids Hoger Onderwijs), is deze best practice benadering in de literatuur omstreden, omdat zij onvoldoende oog heeft voor de specifieke context waarin organisaties verkeren (Boxall en Purcell, 2008).

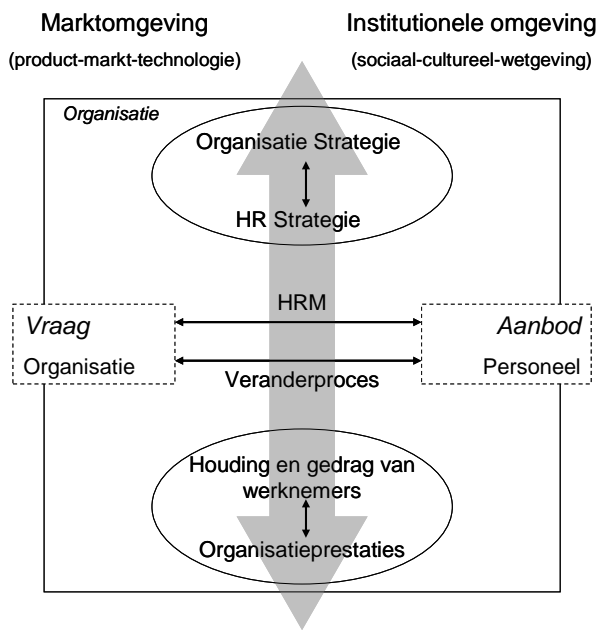
### **1.3 Het Strategic Human Performance Model: SHP-model**

Er is geen gebrek aan management modellen, ook niet voor HRM. Toch introduceren wij hier een eigen model; het Strategic Human Performance (SHP) model. Dit model is geïnspireerd op zowel de ideeën van Bax (2003) als op die van Paauwe (2004). Het legt in de eerste plaats een relatie tussen *omgevingsontwikkelingen*, de *organisatie*- en de *HR strategie*. Uit de strategische HR beslissingen vloeien aanpassingen voort in de *vraagzijde* (organisatie-inrichting) en de *aanbodzijde* (de kenmerken van het personeel) van arbeid in de organisatie, die op hun beurt weer van invloed zijn op de *prestaties* van de organisatie.

In figuur 1.1 wordt het model weergegeven. Het zal in de loop van dit boek diepgaander worden toegelicht en uitgewerkt voor de specifieke context en eigenschappen van de publieke sector. In dit hoofdstuk worden vooral de hoofdlijnen van het model geschetst.

Het model bestaat uit vier lagen; 1. de omgeving, 2. de organisatiestrategie, 3. allocatie van vraag en aanbod van arbeid en 4. de prestaties. Evenals de hiervoor besproken best fit benaderingen baseert het model zich op het zogenaamde *contingentiedenken*, waarbij ervan uitgegaan wordt dat organisaties constant de balans zoeken tussen ontwikkelingen in hun omgeving en hun eigen vormgeving.

**Figuur 1.1: het Strategic Human Performance Model (SHP-model)**



In een private organisatie geldt dat de continuïteit van een organisatie gegarandeerd blijft, indien er waarde wordt gecreëerd voor relevante stakeholders (zoals aandeelhouders, klanten, werknemers). Een privaat bedrijf met ontevreden klanten zal verlies maken en uiteindelijk failliet gaan. In een publieke organisatie ligt dat anders, omdat veel publieke organisaties niet failliet kunnen gaan. Ontevreden burgers kunnen echter wel de aanzet geven tot maatschappelijke omwentelingen. De zogenaamde Fortuyn revolutie van 2002 is hier een goed voorbeeld van. In deze periode kwam de onvrede met de prestaties van publieke organisaties van een flink deel van de Nederlandse burgers naar boven. Dit heeft mede de aanzet gegeven tot meer aandacht voor de prestaties van publieke organisaties, en daarmee samenhangende veranderingen in die organisaties. Illustratief voorbeeld is het collegeprogramma van B&W Rotterdam dat in 2002 onder leiding van Leefbaar Rotterdam werd gevormd en waarin niet minder dan 88 prestatiedoelen werden geformuleerd.

Gevoel voor de omgeving is voor organisaties van cruciaal belang en moet tot een heldere organisatiestrategie leiden. Dit wordt in de bedrijfskundige literatuur de *business positioning* genoemd, waarmee naar de stakeholders toe wordt verwoord hoe de organisatie aan waardecreatie denkt te gaan doen. Iedere organisatie reageert en anticipeert op maatschappelijke ontwikkelingen, wensen van stakeholders, en wensen en kwaliteiten van medewerkers. De crux voor HRM zit hem in het (mede) ontwikkelen en vertalen van de

organisatiestrategie in HR-beleid en -instrumenten en de implementatie van dit beleid in passende interventies (zie Kaplan en Norton, 1992; Ulrich, 1997).

Vervolgens moet de allocatie van vraag naar en aanbod van arbeid zodanig worden georganiseerd, dat de beoogde organisatiestrategie ook wordt gerealiseerd. Immers: organiseren is realiseren. Daarbij wordt de vraag naar arbeid bepaald door kenmerken van de organisatie. Het aanbod van arbeid bestaat uit kenmerken van het personeel en de wijze waarop zij samenwerken. Het is zaak de allocatie tussen vraag en aanbod zodanig vorm te geven dat de organisatiestrategie kan worden gerealiseerd.

De mate waarin de organisatiestrategie wordt gerealiseerd blijkt uit de behaalde prestaties. Houding en gedrag van werknemers (zoals de arbeidsmotivatie en –satisfactie, commitment, stress en ziekteverzuim, conflicten en verloop) vormen daarbij een cruciale schakel tussen HRM ingrepen en de prestaties die de organisatie zal leveren. Bij de organisatieprestaties kunnen we denken aan kritische succesfactoren zoals de klant- of burgertevredenheid, de kwaliteit van producten en diensten, kostenniveaus, verkoopcijfers, marktaandeel, winst, uitkomsten van R&D of doorlooptijden.

### **1.3.1 De omgeving van (publieke) organisaties**

In het SHP-model wordt eerst aandacht besteed aan de omgeving van de organisatie. Er dient een analyse te worden gemaakt van factoren die in de omgeving van de organisatie een rol spelen en de mate waarin zij relevant zijn voor de organisatie c.q. impact (kunnen) (gaan) hebben op haar functioneren. Hiervoor zijn in de loop der tijd heel veel modellen ontwikkeld. Bekende voorbeelden zijn het DESTEP-model<sup>2</sup>, het vijf krachten model van Porter (1985) en de portfolio analyse zoals die bijvoorbeeld door de Boston Consulting Groep is ontwikkeld (de zogenaamde BCG matrix). De keuze voor een dergelijk model leidt tot een (relevante) omgevingsanalyse.

Omgevingsanalyses, en daarmee verbonden stakeholder analyses, laten veelal zien dat de omgeving waarin organisaties tegenwoordig opereren complexer en steeds turbulenter aan het worden is. Noden en verwachtingen worden steeds breder, niet zelden onverwachter en hebben een grotere impact op het functioneren van de organisatie. Het terugroepen van een product of dienst kan nog in bepaalde mate gestuurd en georganiseerd worden, maar als de klanten opeens weigeren nog langer in een organisatie of product te geloven moet met

---

<sup>2</sup> In een DESTEP analyse wordt een eenvoudige omgevingsanalyse uitgevoerd waarbij gekeken wordt naar respectievelijk demografische, ecologische, sociaal-maatschappelijke, technologische, economische en politieke factoren.

onmiddellijke ingang actie ondernomen worden. Dit geldt voor de private sector (denk in het recente verleden aan Ahold of Enron, maar uiteraard ook aan de kredietcrisis eind 2008), maar ook voor de publieke sector. Op het moment dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg de operatiekamers van de IJsselmeerziekenhuizen sluit (september 2008), ontstaan grote problemen – niet in de laatste plaats door de belangen van tal van betrokken stakeholders, waaronder gemeente en provincie, werknemers, verzekeringsmaatschappijen en patiënten. Omgevingsanalyses resulteren niet zelden in een ‘foto’ die de complexiteit en dynamiek van de omgeving in beeld brengt. Een dergelijke analyse heeft zin omdat zij de grondslag kan vormen voor een organisatiekundige vertaling: dus een verandering van strategie en allocatie van vraag en aanbod van arbeid (zie Bax, 2003).

Een organisatie is een open systeem en zal dus iets met de externe ontwikkelingen moeten doen. Dit is essentieel voor de eerder genoemde ‘fit’ gedachte. Organisatie en omgeving verkeren (idealiter) in een soort balans, een evenwicht tussen wat de organisatie kan (kerncompetenties en ‘capabilities’) en wat de omgeving van haar vraagt. Zonder een bepaalde mate van afstemming of congruentie tussen beide houdt de organisatie na verloop van tijd eenvoudigweg op te bestaan. Congruentie tussen omgeving, strategie en het organiseren noemen wij de *verticale* congruentie en zonder congruentie geen continuïteit, volgens de contingentiegedachte.

Pauwe (2004) onderscheidt verschillende omgevingsfactoren die de strategische keuzes van organisaties beïnvloeden. Deze factoren, door hem de ‘drivers’ genoemd, worden in twee dimensies ingedeeld. Hij spreekt achtereenvolgens over de product-markt-technologie (PMT) en de sociaal-culturele-wettelijke (SCL<sup>3</sup>) dimensie. Vanuit de eerste dimensie gezien wordt HRM verbonden met de competitieve mechanismen in de ‘markten’ of omgeving(en) waarin de organisatie opereert. Het gaat hier om de economische rationaliteit van nationale en internationale ‘markten’. Belangrijke criteria zijn hier efficiency, effectiviteit, flexibiliteit, kwaliteit, innovatief vermogen, snelheid en duurzaamheid.

Tegelijkertijd benadrukt hij dat de organisatiepraktijk plaatsvindt in een sociaal-culturele en juridische context waarin opvattingen bestaan over rechtvaardigheid (wat is een rechtvaardige uitwisseling tussen organisatie en werknemer?), legitimiteit (‘the license to operate’ van organisaties), diversiteit, etcetera. Diverse instituties, zoals de overheid, vakbonden, ondernemingsraden, NGO’s formuleren vanuit hun invalshoek meningen over wat in hun

---

<sup>3</sup> De L staat hier voor *legal*.

ogen ‘maatschappelijk verantwoord’ ondernemen is en zo beïnvloeden zij de organisatiepraktijk en de (HR) strategieën die daarbinnen worden gevoerd.

Doorgaans wordt aangenomen dat de factoren in beide dimensies verschillen in snelheid van ontwikkeling. De PMT-dimensie vertegenwoordigt de *competitieve* mechanismen die turbulenter lijken dan de *institutionele* mechanismen uit de SCL-dimensie. De kern van de benadering van Paauwe is dat er een intrinsieke spanning bestaat in het vormgeven van het HRM-beleid tussen de (snellere) waardecreatie in de markt en de (tragere) morele waarden in de maatschappij.

Een ander verschil tussen publieke en private organisaties is in dit verband overigens ook dat private organisaties er in principe ook voor kunnen kiezen om in een andere omgeving te gaan opereren (bijvoorbeeld door een heel nieuw product te ontwikkelen). Publieke organisaties kunnen dit niet of nauwelijks omdat de omgeving veelal wordt gedefinieerd door de wettelijke kaders waarbinnen zij opereren.

### **1.3.2 Organisatie- en HR-strategie.**

De tweede laag in het SHP-model is dat van de van organisatie- en HR-strategie. Dit is een omvangrijk terrein dat we hier zelfs niet op hoofdlijnen zouden kunnen beschrijven. Daarvoor verwijzen wij naar de overzichtsliteratuur (bijvoorbeeld Boxall en Purcell, 2008; Heene, 2002; Mintzberg, Lampel, Quin en Ghoshal, 2003).<sup>4</sup> Simpel gezegd gaat het bij strategie om twee fundamentele dimensies (vergelijk Korsten, ter Braak en van ‘t Spijker, 1993), namelijk de visie op *wat* men wil bereiken (de ‘doeloriëntatie’) en *de manier waarop* men dat wil doen (het ‘hoe’ of de ‘procesoriëntatie’). Strategie is kiezen, al was het maar kiezen wat je *niet* wilt. Anders is de hele wereld het speelveld en wordt het lastig om een heldere visie op de waardecreatie van organisaties te ontwikkelen. Nog erger: de organisatie moet dan ook in staat zijn om die allesomvattende belofte te realiseren. Strategie helpt dus om de omgeving overzichtelijker te maken door het maken van keuzes over wie of wat je op welke wijze in de omgeving benadert.

Het is van belang om op te merken dat er twee hoofdbenaderingen in strategievorming bestaan: een *marketbased* (van buiten naar binnen) benadering en een *resources based* (meer

---

<sup>4</sup> Over het strategiebegrif is ongelooflijk veel geschreven. Internationaal is het boek van Mintzberg, et al. (2003) vooraanstaand. In de Nederlandse beleidswetenschappen was Snellen (1979) echter een van de eersten die het strategiebegrif op de agenda heeft geplaatst.

van binnen naar buiten) benadering. Als we van boven naar beneden door het SHP-model heen lopen volgen we een ‘marketbased’ benadering. De omgeving, klanten, politiek, etc. hebben invloed op onze strategische positie. Zij determineren (rationeel of institutioneel) hoe de organisatie vormgegeven wordt en in welke richting zij (eventueel) moet worden veranderd. Andersom redeneren kan echter ook en dan wordt gesproken over de ‘resources based’ benadering. In dat geval ga je uit van de organisatie zoals die *is* en haar zogenaamde *kerncompetenties*. Vervolgens probeer je de interne ontwikkelingen en vooral aanwezige unieke kenmerken van de organisatie te vertalen naar een strategie, waarvan wordt nagegaan voor welke stakeholders, klanten en markten dat een waardevermeerdering oplevert (zie ook (Boxall en Purcell, 2008; Hamel en Prahalad, 1994; Paauwe, 2004).

Alhoewel het in de praktijk mogelijk het meeste voorkomt, staat niet vast dat de organisatiestrategie altijd leidend is ten opzichte van de HR strategie. Bij een ‘marketbased’ benadering ligt het voor de hand om kijkend naar de omgeving eerst de organisatiestrategie te bepalen en vervolgens de HR-strategie ‘in te kleuren’. Een ‘resources based’ benadering is echter heel goed denkbaar met een leidende HR-strategie op het moment dat juist het personeel (dus competenties en cultuur) een unieke kerncompetentie van de organisatie zijn, op basis waarvan de organisatiestrategie wordt bepaald. Uiteraard is een mengvorm ook mogelijk waarbij organisatiestrategie en HR-strategie hand in hand worden ontwikkeld. Je kan immers als organisatie een hele mooie strategie ontwikkelen, maar je zal wel de mensen moeten hebben of kunnen vinden om het waar te maken.

In de vorige paragraaf hebben we al aangegeven dat er niet één goede HRM strategie is: zowel McDonalds als sterrenrestaurants kunnen immers succes hebben. Dit sluit aan bij een stelling uit de bedrijfskundige literatuur dat bedrijven het beste voor één ‘klantwaardecreatiestrategie’ kunnen kiezen (Treacy en Wiersema, 1995). Dat houdt in dat de allocatie tussen arbeidsvraag (organisatiestructuur en technologie) en het arbeidsaanbod (de kenmerken van medewerkers) in overeenstemming wordt gebracht met de gekozen klantwaarde.

De klantwaardecreatiestrategie bepaalt dus hoe de organisatie eruit ziet. Zo focust een ‘productleider’ zich op exploratie van de markt en op onderzoek en ontwikkeling om voortdurend tot nieuwe producten en diensten te komen. Dat vraagt een losse organisatiestructuur die zich flexibel aanpast aan nieuwe ondernemingsplannen en kansen in de omgeving. Managementsystemen bieden ruimte voor experimenteren en de cultuur stimuleert het leren, waarbij fouten maken geen zonde is. Bij een ‘kostenleider’ draait alles

om het van begin tot einde organiseren van foutloze processen. Processen worden helemaal gestroomlijnd om variëteit in het proces te minimaliseren en daarmee kosten te reduceren. Het gaat om standaardisering, vereenvoudiging, planning en strakke controle. De managementsystemen hanteren vaste normen en in de cultuur draait alles om het belonen van efficiëntie en het tegengaan van verspilling. Een ‘klantenpartner’ kent als kernprocessen relatiemanagement, oplossingsgericht denken en resultaatmanagement. Daarvoor dient de organisatiestructuur beslissingsbevoegdheden zo veel mogelijk te delegeren aan werknemers die de relaties met de klanten onderhouden, wat in de literatuur veelal empowerment wordt genoemd. De managementsystemen zijn ingericht om alles van de klanten te weten te komen en de bedrijfscultuur accentueert het belang van duurzame relaties.

Toegepast op de publieke sector kan men zich voorstellen dat een universiteit eerder zal kiezen voor een klantwaardecreatiestrategie als productleider, de belastingdienst beter de rol van kostenleider kan kiezen en voor een uitvoeringsorganisatie als de UWV – zeker in haar rol naar de overheid en de werkgevers toe – een rol als klantenpartner voor de hand ligt. Voorbeelden die overigens niet wegnemen dat andere keuzes mogelijk zijn.

De kernboodschap dat een organisatie een klantwaardecreatiestrategie kiest en daar de organisatie op moet afstemmen is relevant voor HRM. Er is een HR-strategie nodig die ervoor zorgt dat vraag en aanbod naar arbeid in de organisatie zo op elkaar worden afgestemd dat de organisatiestrategie ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Het denken over de rol van mensen in de organisatie verschilt namelijk per type organisatiestrategie. Zo vraagt een productleider om medewerkers die voortdurend kunnen innoveren, een kostenleider om medewerkers die perfect kunnen uitvoeren en een klantenpartner om medewerkers die een excellente relatie met de klant weten te onderhouden. Er komt veel bij kijken om de organisatie hierop in te richten, maar natuurlijk ook om dergelijke medewerkers aan te trekken, verder te ontwikkelen en te motiveren. Later in dit boek komen we op dit vraagstuk terug door de essentie van zogenaamde person-environment fit theorieën te bespreken. Dit zijn theorieën die ervan uitgaan dat organisaties en werknemers optimaal presteren als ze bij elkaar passen.

Een goede HR-strategie vraagt om een visie op de personele inrichting van de organisatie, waarbij er een koppeling is met de organisatiestrategie en men oog heeft voor de omgevingsontwikkelingen (waaronder in elk geval die op de arbeidsmarkt) op kortere en langere termijn. Een HR-strategie die bijdraagt aan het behalen van de organisatiestrategie, betekent echter ook het omgaan met dilemma's. Zo zal een organisatie die voorop wil lopen

in innovatie en het voortdurend neerzetten van nieuwe producten en diensten niet alleen maar uitvinders in dienst willen hebben; er zijn immers ook mensen nodig die goed moeten zijn in het uitvoeren van alle mooie plannen en ideeën.

### **1.3.3 De allocatie van arbeid**

Om de organisatiestrategie te kunnen uitvoeren heeft de organisatie een bepaalde inrichting nodig die aansluit bij het personeel dat nodig is om het werk te kunnen doen. We hebben het dan over de allocatie van arbeid en daarmee feitelijk over de afstemming van vraag naar en aanbod van arbeid (Bax, 2003). Bax legt uit dat de vraag naar arbeid wordt bepaald door taken, functies en rollen. Deze zijn de uitkomst van keuzes die de organisatie heeft gemaakt over hoeveel producten of diensten geleverd moeten worden en volgens welke werkwijze. Het aanbod van arbeid betreft de mensen die binnen en buiten de organisatie beschikbaar zijn. Net zoals het bij de vraag om zowel kwantiteit en kwaliteit gaat, is dat ook bij het arbeidsaanbod het geval (Bax, 2003). Op de arbeidsmarkt (intern en extern) zijn mensen met bepaalde kwaliteiten beschikbaar voor een bepaalde hoeveelheid uren.

In latere hoofdstukken van dit boek (met name de hoofdstukken 4 en 5) zullen wij uitgebreider stilstaan bij allocatievraagstukken in organisaties. Het is op deze plek echter wel relevant te vermelden dat het in een organisatieanalyse de moeite waard is om een ‘vloot-schouw’ te houden van de kennis, ervaring en attitudes van het personeel. De cruciale vraag is dan of de gewenste competenties, afgeleid van de strategie, werkelijk aanwezig zijn en/of in hoeverre deze elders (buiten de organisatie) beschikbaar zijn.

### **1.3.4 Prestaties**

Alle strategische keuzes en vervolgens de uitwerking daarvan door afstemming van vraag (organisatiekenmerken) en aanbod (personele kenmerken) hebben effect op de houding en het gedrag van werknemers en daarmee uiteindelijk op de organisatieprestaties. De keuze van een strategie als klantenpartner vraagt een andere houding en gedrag van werknemers dan een keuze voor een strategie als kostenleider. Belangrijk is dat houding en gedrag in overeenstemming zijn met de gekozen strategie en dat het HRM-beleid op de relevante houdingen en gedragingen is afgestemd.

Hoewel houding en gedrag van werknemers als een uitkomst van de organisatie- en HR-strategie kunnen worden gezien, vormen zij tevens een belangrijke voorwaarde om te komen tot goede organisatieprestaties. Dit neemt overigens niet weg dat de gekozen organisatiestrategie uiteenlopende effecten op de houding en gedrag van werknemers zal

hebben. Men kan bijvoorbeeld kiezen voor een organisatiestrategie waarbij de nadruk ligt op een grote mate van autonomie van werknemers, waarbij men vertrouwt op een hoge intrinsieke motivatie van werknemers. Men kan echter ook kiezen voor een meer hiërarchische structuur en meer sturen op extrinsieke motivatie. Houding en gedrag van werknemers zullen in beide situaties verschillen, maar – mits sprake is van een goede fit tussen de verschillende niveaus – in beide gevallen kan sprake zijn van goede organisatieprestaties.

Hoe het ook zij, uiteindelijk zullen de gemaakte keuzes gevolgen hebben voor de prestaties van de organisaties. Later (met name in hoofdstuk 9) gaan we nog uitgebreid in op het prestatiebegrip. Het volstaat hier om op te merken dat dit begrip ruimer is dan alleen ‘winst’. Dat geldt in de private sector (denk aan zaken aan klanttevredenheid, maar vooral ook aan duurzaamheid), maar vooral ook in de publieke sector (denk aan het belang van legitimiteit en rechtmatigheid). Op het bijzondere karakter van (HRM in) de publieke sector wordt in volgende paragraaf nader ingegaan.

#### **1.4 HRM in de publieke sector** Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Het model dat we in de voorgaande paragraaf hebben besproken, is een algemeen model dat men evenzeer in een private als publieke context kan gebruiken. Dat is ook de kracht ervan. Tegelijkertijd is echter ook de vraag van belang wat er nu bijzonder is aan HRM *in de publieke sector*. Als er bijvoorbeeld nauwelijks verschillen zijn, waarom dan een apart boek? Vandaar dat we in deze paragraaf ingaan op de vraag wat er bijzonder of anders is aan (de toepassing van) HRM in een publieke context. We doen dat door eerst in het algemeen kort stil te staan bij de verschillen tussen publieke en private organisaties. Vervolgens trekken we deze verschillen door naar het human resource management in deze organisaties, waarna we tot slot de koppeling maken met hiervoor behandelde SHP-model. Vooraf kan echter al opgemerkt worden dat de verschillen tussen beide sectoren zich voornamelijk bevinden in de institutionele mechanismen (de SCL-dimensie).

##### **1.4.1 Verschillen tussen publieke en private organisaties**

In het begin van dit hoofdstuk is al opgemerkt dat het onderscheid tussen publieke en private organisaties minder helder is dan het op het eerste gezicht lijkt. Als we naar de literatuur over dit onderwerp kijken, dan zijn er in essentie twee uiteenlopende opvattingen over het

onderscheid tussen publieke en private organisaties (Rainey en Chun, 2005). De eerste opvatting vinden we bij veel auteurs die werkzaam zijn op het gebied van management of organisatiestudies. Deze ontkennen het bestaan van een wezenlijk onderscheid tussen publieke en private organisaties. Daarmee gaan zij terug tot de visie van Taylor die ooit gezegd heeft ‘management is management is management’ (Pollitt, 2003: 1) en gaan ervan uit dat managers in de praktijk ongeacht de organisatie waar zij werken met identieke problemen en uitdagingen te maken hebben.

Hiertegenover staan auteurs – vooral afkomstig uit de economie, de politicologie en uiteraard de bestuurskunde – die met name de ‘eigenheid’ van de publieke sector benadrukken. De discussie op dit punt is zeker niet beslissend beslecht, maar vooraanstaande *bestuurskundigen* lijken het er over eens dat er duidelijke – empirisch aanwijsbare – verschillen tussen publieke en private organisaties bestaan, maar dat deze verschillen tegelijkertijd niet overdreven moeten worden. Het zijn *ideaaltypische* verschillen, waarbij in werkelijkheid het onderscheid tussen de sectoren ‘blurred’ (‘wazig’) is. Zo zitten veel hybride organisaties tussen beide sectoren in. De verschillen zijn daarmee niet absoluut, maar vooral relatief (Rainey en Chun, 2005: 73).

Rainey (1997; Rainey en Chun, 2005), die als een autoriteit op dit punt beschouwd kan worden, heeft getracht de verschillen die in de literatuur naar voren komen te rubriceren. Deze rubricering (ontleend aan een versimpelde versie van Pollitt, 2003) is in box 1.3 opgenomen. De in de box onder 1 tot en met 8 genoemde punten geven een specificatie van de bijzondere *omgevingscondities* waarmee publieke organisaties te maken hebben. Uiteraard is het punt dat veel (maar niet alle!) publieke organisaties *niet* op een markt opereren van groot belang. Deze organisaties, zoals veel organisaties in het openbaar bestuur, hebben daarmee op een andere manier te maken met de PMT-dimensie uit het SHP-model dan private organisaties. Zelfs voor publieke organisaties die in een marktcontext opereren (zoals bijvoorbeeld ziekenhuizen of – in iets mindere mate – scholen) geldt dat deze organisaties in een institutionele omgeving verkeren waarbij ‘marktuitskomsten’ niet het enig zalig makende criterium zijn bij het beoordelen van de wenselijkheid van bepaalde beleidsvoornemens. Zo kan het bijvoorbeeld bedrijfsmatig heel efficiënt zijn om de belastingwetgeving sterk te vereenvoudigen (door bijvoorbeeld alle aftrekposten af te schaffen), politiek is een dergelijk voorstel (vooralsnog?) niet haalbaar en is enige inefficiëntie in de uitvoering van de belastingwetgeving daarom onvermijdelijk. Natuurlijk hebben ook private organisaties met de politieke context te maken, maar in het algemeen ‘hebben zij hier minder last van’, en kunnen zij gemakkelijker hun

eigen koers varen. Het uiteindelijke doel van verreweg de meeste private organisaties is het behalen van winst. Dit is echter beslist niet het einddoel van publieke organisaties.<sup>5</sup>

<begin kader>

### **Box 1.3: verschillen tussen publieke en private organisaties**

#### **Omgevingsfactoren**

1. Publieke organisaties opereren niet op de markt – inkomsten komen van budgettoewijzingen, en niet van de verkoop van goederen en diensten;
2. Er zijn uitgebreide formele wettelijke kaders en beperkingen aanwezig;
3. Men heeft te maken met intensieve politieke beïnvloeding.

#### **Transacties tussen organisatie en omgeving**

4. Publieke organisaties publiceren ‘public goods’, en hebben vaak te maken met ‘externalities’ (effecten op anderen die niet direct producent, consument van de betrokken dienst zijn);
5. Publieke organisaties verlenen vaak monopolistische diensten en hebben ook veelal een ‘dwingend’ karakter (d.w.z. men kan zich er niet aan onttrekken);
6. Publieke activiteiten hebben over het algemeen een grote impact en dragen meestal een hoge symbolische waarde;
7. Publieke managers hebben te maken met een kritischer blik door de media en de burger;
8. Van publieke managers wordt een grotere mate van rechtvaardigheid, eerlijkheid, openheid en verantwoordelijkheid verwacht.

#### **Organisationele rollen, structuren en processen**

9. Doelen zijn vaak vager, minder tastbaar en moeilijker te meten. Veelal heeft men ook met een grotere verscheidenheid aan doelen te maken waardoor er ook vaker conflicten of spanningen tussen doelen optreden;
10. Van managers worden meer politieke en legitimerende activiteiten verwacht. Ook meer crisismanagement;

---

<sup>5</sup> Voor sommige private vereniging of stichtingen (denk aan Greenpeace of de Novib) geldt een dergelijk winst oogmerk vaak niet. Dit soort organisaties streven maatschappelijke doelen na, maar zullen hun activiteiten moeten beëindigen als er te weinig inkomsten zijn. Voor publieke organisaties geldt dit – zeker in de kern van het openbaar bestuur – in veel mindere mate. De overheid kan immers feitelijk (bijna) niet failliet gaan. Overigens kunnen zorginstellingen en veel onderwijsinstellingen weer wel failliet gaan, waaruit we kunnen afleiden dat de werkelijkheid ook op dit punt complex is.

11. Men heeft minder beslissingsbevoegdheid en minder te zeggen over de ondergeschikten;
12. Er is meer ‘red tape’, dat wil zeggen complexere structuren en interne procedures;
13. De strategische besluitvorming is kwetsbaarder voor interrupties en interventies van externe partijen;
14. Er zijn minder extrinsieke vormen van beloning en de relatie tussen prestaties en beloning is zwakker;
15. De waarden van werknemers zijn sterker op de gemeenschap georiënteerd (‘public service ethos’), maar er is tegelijkertijd minder arbeidstevredenheid;
16. Er is een grotere mate van voorzichtigheid en grotere weerzin jegens innovatie.

Bron: ontleend aan Pollitt (2003: 22), die het weer gebaseerd heeft op Rainey (1997: 73-74).

<einde kader>

Terug naar het SHP-model kun je in het algemeen zeggen dat de marktmechanismen in de publieke sector minder belangrijk zijn dan in de private sector en de institutionele mechanismen relatief belangrijker. Bovendien valt ‘de politiek’ op te vatten als een speciale stakeholder die binnen publieke organisaties een grote invloed op de organisatiestrategie heeft. Uiteindelijk zijn de strategische beslissingen die managers in publieke organisaties kunnen nemen ondergeschikt aan politieke beslissingen.

Wat betreft de in box 1.3 genoemde *organisatie-omgevingstransacties* is het van belang te onderkennen dat van publieke managers (en werknemers in het algemeen) een grotere mate van integriteit en het afleggen van verantwoording wordt verwacht (dit past binnen de SCL-dimensie van het model). Natuurlijk wordt ook crimineel gedrag in de private sector afgekeurd, maar een leugentje om bestwil wordt van een werknemer in de private sector gemakkelijker geaccepteerd dan van een werknemer in de publieke sector. De laatste werkt immers voor ons allemaal. Zo vinden we het normaal om in een winkel korting te vragen (bijvoorbeeld voor een duur maatkostuum of een nieuwe keuken), maar zou het tot grote politieke onrust leiden als belastingambtenaren willekeurig kortingen gaan geven op de aanslagen van individuele burgers en bedrijven.

Punt negen uit box 1.3 impliceert dat het formuleren van een organisatiestrategie in een publieke organisatie veelal complexer is dan in een private organisatie, omdat deze doelen in de eerste plaats vager zijn en in de tweede plaats – misschien nog belangrijker – men veelal met een veelheid van (soms tegenstrijdige) doelen te maken heeft. Dit is overigens direct te

herleiden tot het de grote hoeveelheid stakeholders waarmee publieke organisaties te maken hebben, zoals burgers, klanten (inclusief burgers die tegelijkertijd klant zijn), werknemers en/of ambtenaren, bedrijven, maatschappelijke organisaties, overheden, medeoverheden, de EU, enzovoorts.

De punten tien tot en met zestien slaan terug op de organisatie en kenmerken van het allocatieproces in publieke organisaties. De interne organisatie is anders (bijvoorbeeld complexere interne procedures, minder macht voor managers) en werknemers brengen andere competenties (bijvoorbeeld meer weerzin tegen innovaties) en andere waarden ('public service motivation' – zie onder andere hoofdstuk 4) de organisatie binnen.

Van de punten één tot en met negen kan men zeggen dat ze min of meer gegeven lijken en moeilijk te veranderen zijn. Organisaties kiezen hun omgeving over het algemeen immers niet zelf. Hoewel de politiek natuurlijk wel pretendeert dit te kunnen doen, zijn veranderingsprocessen op sociaal, cultureel of legaal gebied iets voor mensen met een lange adem.

Tegelijkertijd kan men zich afvragen of de punten tien tot en met zestien op dezelfde manier 'vaststaand' zijn. Weliswaar kan men stellen dat de bureaucratie in publieke organisatie voor een deel een gevolg is van het feit dat in een democratie van alles door de politiek, de burger en niet te vergeten de media gecontroleerd (en gelegitimeerd) moet kunnen worden. En dat dit – volgens de principes van verticale congruentie – als vanzelf tot regels, procedures en dus bureaucratie zal leiden. Het feit dat we moeten kunnen nagaan, *wie, wat, wanneer* iets heeft besloten, betekent bijvoorbeeld dat veel zaken moeten kunnen worden verantwoord en schriftelijk moeten zijn vastgelegd.

Tegelijkertijd kan men echter ook stellen dat andere organisatievormen in principe voorstelbaar zijn. Evenzo is het voorstelbaar dat managers meer slagkracht krijgen of dat werknemers worden aangenomen die innovatiever zijn ingesteld of andere waardeoriëntaties hebben dan tot nu toe gebruikelijk voor de publieke sector.

Sterker nog, in het volgende hoofdstuk zullen we stilstaan bij veranderingen die zich binnen de publieke sector hebben voltrokken. Sinds het begin van de jaren tachtig speelt het eerder genoemde *New Public Management* een belangrijke rol. Een centrale gedachte binnen dit NPM was en is dat publieke organisaties effectiever en efficiënter kunnen worden indien zij zoveel mogelijk elementen van de bedrijfsvoering van private organisaties overnemen, waardoor uiteindelijk de verschillen tussen beide zo niet zullen verdwijnen, dan toch in ieder geval sterk zullen verminderen.

Dit geeft opnieuw aan dat de verschillen tussen publieke en private organisaties niet absoluut zijn, maar grofweg kan wel worden gesteld dat *anno 2010* de in box 1.3 genoemde punten *vaker en in meerdere mate* van toepassing zijn op publieke dan op private organisaties (en hun managers, c.q. werknemers).

#### **1.4.2 Human Resource Management in publieke en private organisaties**

In de vorige paragraaf zijn meer in het algemeen verschillen tussen publieke en private organisaties nader bezien. Wat betekent dit nu precies voor HRM? In dat kader is het interessant te vermelden dat een onderzoeker die sceptisch is over de feitelijke, materiële, verschillen tussen de publieke en private organisaties, namelijk Boyne (2002), constateert dat er goede aanwijzingen dat er *juist* op het gebied van HRM in ieder geval aanwijsbare verschillen zijn tussen publieke en private organisaties.

Belangrijk is dat in veel landen ambtenaren een andere status hebben dan ‘gewone’ werknemers. Die status is veelal juridisch vastgelegd (en daarmee onderdeel van de SCL-dimensie van het SHP-model). De basis hiervan vormt in Nederland artikel 109 van de grondwet waarin staat dat ‘de wet (...) de rechtspositie van ambtenaren [regelt]’. Dit is verder uitgewerkt in de Ambtenarenwet, en – voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden van rijksambtenaren in het ARAR (het Algemeen RijksAmbtenaren Reglement) en het BBRA (het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren).

Nu zou men in principe bij wet kunnen regelen dat de positie van ambtenaren dezelfde is als die van gewone private werknemers. In het volgende hoofdstuk zullen we zelfs zien dat in de afgelopen decennia de (materiële) verschillen tussen beide groepen werknemers sterk zijn afgenomen. Er resteert echter nog steeds één zeer belangrijk verschil. Voor werknemers in de private sector geldt het ‘gewone’ arbeidsrecht. Ambtenaren daarentegen vallen onder het bestuursrecht (en meer specifiek het ambtenarenrecht).

Dit is een cruciaal verschil, omdat het een principiële andere rechtsgang bij – bijvoorbeeld – conflicten impliceert. Werknemers in de private sector sluiten een (arbeids-)contract met hun werkgever. Essentieel voor een dergelijk contract is dat het *tweezijdig* is, dat wil zeggen dat beide partijen zich akkoord verklaren met het contract door het zetten van een handtekening. Bij een eventueel conflict kan men beroep doen op het privaatrecht, waarin is geregeld wat de rechten en plichten zijn indien men met elkaar een contract heeft gesloten.

Een ambtenaar (en ook zijn werkgever) tekent echter geen contract, maar hij/zij wordt *éénzijdig aangesteld* door de werkgever.<sup>6</sup> Formeel wordt men volgens de Ambtenarenwet ‘aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn’. Dit klinkt op het eerste gezicht misschien een beetje vreemd. Kan een ambtenaar bijvoorbeeld tegen zijn zin worden benoemd? Nee, natuurlijk, want in de praktijk geeft iemand feitelijk toestemming om benoemd te worden. Of in termen van het bestuursrecht: er is sprake van een *geconditioneerde beschikking*: de aanstelling is afhankelijk van een uitdrukkelijke of stilzwijgende aanvaarding van de zijde van betrokkene (vergelijk Raad voor het Overheidspersoneel, 1998: 4). Juridisch gezien impliceert dit echter wel een heel andere procedure met andere consequenties.

Bij een conflict kan men dan ook geen beroep doen op het privaatrecht (er is immers geen wederzijdse overeenkomst), maar moet men een beroep doen op het bestuursrecht. Dit is in essentie dezelfde situatie als van een burger die een klacht heeft over overheidshandelen. Ook hij gaat naar de bestuursrechter en kan een beroep doen op dit bestuursrecht, waarin nauw staat omschreven aan welke eisen het handelen van de overheid moet voldoen. Dit geldt ook voor het handelen van een publieke organisatie jegens zijn werknemers. Dit is een andere procedure dan in het privaatrecht, met andere regels en gewoonten. Zo zijn bijvoorbeeld de mogelijke redenen om tot ontslag van een ambtenaar over te gaan in het bestuursrecht nauwer omschreven dan in het gewone arbeidsrecht. Dit gegeven vormt een belangrijke basis voor de veronderstelling dat de rechtspositie van ambtenaren wezenlijk anders is dan van gewone werknemers.

Het voorgaande punt gaat overigens verder dan alleen de individuele relatie tussen een werknemer en zijn werkgever, het heeft ook gevolgen op collectief niveau. De collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) die voor ambtenaren wordt gesloten<sup>7</sup>, is namelijk strikt genomen geen CAO. In het bedrijfsleven geldt de CAO op het moment dat beide partijen (werkgevers en werknemers) er hun handtekening onder hebben gezet. De wetgever (de facto de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) speelt vervolgens een belangrijke rol doordat hij

---

<sup>6</sup> Het is wel van belang op te merken dat dit dus *niet* voor *alle* werknemers in de publieke sector geldt, maar alleen voor ambtenaren. Werknemers in de zorg, bijvoorbeeld, hebben meestal *wel* een arbeidscontract. Hetzelfde geldt voor werknemers van zbo's die op privaatrechterlijke grondslag zijn georganiseerd. Interessant zijn ook de werknemers van de bijzondere universiteiten (de Vrije universiteit Amsterdam, de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit van Tilburg). Formeel gesproken zijn zij ook geen ambtenaar, hoewel deze universiteiten wat betreft hun arbeidsvoorwaarden de gewone universiteiten volledig volgen en ook samen met deze universiteiten verenigd in de VSNU onderhandelen met de vakbonden over de CAO.

<sup>7</sup> Er is overigens niet één CAO voor ambtenaren, maar er zijn er verschillende voor te onderscheiden sectoren. Ook hierop gaan we in het volgende hoofdstuk nader in.

deze CAO al dan niet algemeen verbindend kan verklaren (dat wil zeggen: geldend voor alle werknemers en werkgevers in de betreffende sector – ook de ongeorganiseerde, niet bij een werkgeversorganisatie of vakbond aangesloten, werkgevers en werknemers). Voor ambtenaren werkt dit echter niet zo. Voor hen geldt immers het privaatrecht niet! Met andere woorden, het zetten van de handtekeningen door werkgevers en werknemers is op zich onvoldoende. *Nadat* beide partijen het eens zijn geworden, is het namelijk aan de overheid (= de werkgever) om de afspraken in wet en regelgeving (veelal door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur) om te zetten.

Daarbij is er overigens nog een ander verschil. In het privaatrecht kunnen willekeurige werkgevers en werknemers een CAO met elkaar afsluiten. Het komt soms voor dat een werkgever dat met een relatief kleine vakbond – of met de eigen ondernemingsraad – doet. Afgezien van het voeren van actie kunnen andere vakbonden daar weinig tegen doen. Voor ambtenaren ligt dat echter anders. Er bestaat *geen onderhandelingsvrijheid*, maar er is vastgelegd dat er pas sprake is van overeenstemming als de werkgever akkoord is met tenminste twee van de vier – met naam genoemde – vakbonden. De werkgever kan geen van deze bonden van de onderhandelingen uitsluiten (en ook geen nieuwe toelaten!), wat in het bedrijfsleven dus wel kan.

Het is hier niet de plaats om op de achtergrond van het ontstaan van de verschillen tussen privaats- en bestuursrecht, cq. arbeidsrecht en ambtenarenrecht in te gaan. Voor een deel hebben de verschillen te maken met het feit dat de werkgever (= de overheid) twee petten op heeft: zij is immers werkgever en wetgever. Dit plaatst de werknemer op een extra achterstand, en dit is één van de redenen dat men in het verleden heeft gemeend de ambtenaar extra bescherming te moeten bieden.

Het onderscheid tussen arbeidsrecht en ambtenarenrecht is niet onveranderbaar. Het *kan* anders – zo is een aantal jaren geleden de aparte ambtelijke status in Zwitserland bijvoorbeeld afgeschaft (zie ook hoofdstuk 2). Op *dit moment* geldt het onderscheid in Nederland echter wel, en men dient zich te realiseren dat dit gevolgen heeft voor de te kiezen organisatie- en HR-strategie. Bij het bepalen van deze strategie dient men zich immers te conformeren aan de randvoorwaarden die de juridische context stelt.

Is dit nu het enige verschil tussen ambtenaren en werknemers in de private sector? In de wetenschappelijke literatuur wordt veelal nog een vijftal relevante verschillen genoemd. De eerste vier daarvan zijn ontleend aan een veel geciteerde studie van Farnham en Horton (1996) over de verschillen die in de praktijk van HRM bestaan tussen publieke en private

organisaties in het Verenigd Koninkrijk. De relevantie van die verschillen werd in een latere studie van Boyne, Poole en Jenkins (1999) op hoofdlijnen bevestigd. Het vijfde element, dat zich op het niveau van werknemers en niet op het niveau van de organisatie beweegt, wordt in de laatste jaren veel besproken in de literatuur en is ook al in box 1.3 (punt 15) aan de orde gesteld. De vijf verschillen zijn:

1. het HRM-beleid in de publieke sector is traditioneel paternalistisch van aard;
2. de arbeidscondities zijn sterk gestandaardiseerd (en dus weinig flexibel);
3. de arbeidsverhoudingen hebben een sterk collectief karakter;
4. publieke organisaties worden geacht zich als een 'model-werkgever' te gedragen;
5. werknemers in de publieke sector worden gekenmerkt door een specifieke motivatie ook wel public service ethos of public service motivation genoemd.

Men moet bedenken dat deze punten de traditionele verschillen weergeven. In het volgende hoofdstuk zullen we ingaan op de hervormingen die de afgelopen decennia in de bedrijfsvoering van de overheid zijn doorgevoerd en die de essentie van deze verschillen hebben genuanceerd. Dat neemt echter niet weg dat in essentie deze verschillen nog steeds aanwijsbaar zijn.

Het eerste punt (*paternalisme*) impliceert een bepaalde mate van bevoogding van werknemers, waarbij de nadruk ligt op het beschermen en bevorderen van hun welzijn. Een paternalistische organisatie probeert zijn werknemers te 'beschermen'. Het feit dat een dergelijk paternalisme in de HRM praktijk van de publieke sector inderdaad een rol speelt, kan worden geïllustreerd uit het onderstaande citaat afkomstig uit de toelichting op de Ambtenarenwet uit 1922:

'... dat van de ambtenaren met het oog op het bijzondere karakter van de openbare dienst een bijzondere ontwikkeling wordt geëist, als gevolg waarvan zij bij een ontslag buiten staat moeten worden geacht om buiten de openbare dienst emplooi te vinden' (KB, 1922).

Met andere woorden: de betere rechtsbescherming van ambtenaren werd gemotiveerd door het feit dat bij eventueel ontslag betrokkene nergens anders aan de bak zou kunnen komen! Wij gaan hier niet in op de vraag of dit paternalisme anno 2010 nog evenzeer van belang is als in 1922, maar constateren slechts dat dit in ieder geval het geval is geweest, en dat de huidige wetgeving derhalve elementen van bescherming van ambtenaren bevat. Dit paternalisme is niet onveranderbaar, maar kleurt wel de sociale en culturele context waarbinnen publieke organisaties moeten opereren.

*Standaardisatie* is van oudsher kenmerkend voor de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector. Het idee dat het salaris en andere arbeidsvoorwaarden gelijk moeten zijn voor werknemers die dezelfde taken verrichten is traditioneel sterk verankerd. Of anders geformuleerd: arbeidsvoorwaarden in de publieke sector zijn sterk gereguleerd. Afwijken van de standaard kan wel, maar vraagt uitgebreide verantwoording en toelichting. Een manager kan dus niet tegen ambtenaar X of Y zeggen: jij krijgt er volgende maand 50 Euro bij, iets wat bijvoorbeeld in een horecabedrijf veel gemakkelijker mogelijk is. Ook deze standaardisatie is niet onveranderbaar, maar is onderdeel van de SCL-dimensie van publieke organisaties. Dit temeer omdat deze standaardisatie deel uitmaakt van het juridische kader waarin ambtenarenregelingen zijn gegoten. Weliswaar is er, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, op dit punt de afgelopen decennia veel veranderd, maar nog steeds ontstaat er maatschappelijk discussie over de vraag of onderwijzers op ‘zwarte scholen’ of politieagenten die opereren in probleemwijken meer mogen verdienen dan collega’s die in rustiger vaarwater werkzaam zijn.

De mate van *standaardisatie* is nauw verbonden met het sterk *collectieve* karakter van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Ook dit bepaalt mede de SCL-dimensie van het SHP-model. Van oudsher worden besluiten over de arbeidsvoorwaarden op een centraal niveau genomen. Zo was het bijvoorbeeld tot aan de jaren negentig in Nederland nog gebruikelijk dat de arbeidsvoorwaarden voor alle ambtenaren (inclusief werknemers in de zorg als zogenaamde trendvolgers) centraal werden vastgesteld. Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, heeft dat systeem plaatsgemaakt voor decentrale onderhandelingen in afzonderlijke sectoren. Ook daar geldt echter dat de arbeidsvoorwaarden in onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers worden uitonderhandeld en daardoor een sterk collectief karakter hebben. Opvallend – in bijna alle geïndustrialiseerde westerse landen – is daarbij de hoge organisatiegraad van de vakbonden in de verschillende publieke sectoren. Iets dat mede het sterk collectieve karakter van de arbeidsverhoudingen en voorwaarden verklaart, en ook verklaart waarom die voorwaarden en verhoudingen relatief minder flexibel (= meer gestandaardiseerd) zijn dan in de private sector.

Farnham en Horton hebben er tot slot op gewezen dat de overheid van oudsher een *modelwerkgever* is, of anders gezegd: in veel gevallen geeft zij het voorbeeld aan de private sector (‘hoe het moet’). In feite is de ambtenarenwet van 1922 illustrerend voor deze rol. Toen deze wetgeving tot stand kwam, liep de arbeidswetgeving de facto voor ambtenaren voor op die van de private sector.

De verklaring voor dit fenomeen is eenvoudig dat overheidsorganisaties zich zowel aan de letter als aan de geest van de wet moeten houden, en alleen al daarom meer rekening moeten houden met hun werknemers dan in sommige onderdelen van de private sector gebruikelijk is. In private bedrijven kan men vakbonden volledig negeren – in de publieke sector kan dat zeker op lange termijn gezien moeilijker – juist ook door de verbinding tussen bijvoorbeeld de vakbeweging en politieke partijen. In navolging van het spreekwoord *practice what you preach*, ligt het echter ook voor de hand dat overheidsorganisaties zaken die de overheid belangrijk vindt, beter op orde hebben dan private bedrijven. *Als* de overheid bijvoorbeeld diversiteitsbeleid belangrijk vindt, dan moet – zo is de gedachte – men daar toch iets van terug kunnen zien in publieke organisaties zelf.

Uiteraard zijn er hierbij wel wat kanttekeningen te maken. Er zijn zeker voorbeelden te verzinnen, waarbij overheidsorganisaties zich bijvoorbeeld *niet* houden aan eigen wetgeving (zo werken er nog steeds opvallend weinig allochtonen in de sector Rijk van het openbaar bestuur – zie ook hoofdstuk 4), maar niettemin bestaat het beeld in de literatuur dat deze schets van publieke organisaties op hoofdlijnen correct is.

Tot slot de specifieke motivatie die kenmerkend zou zijn voor ambtenaren. De laatste jaren verschijnt veel literatuur over de zogenoemde *public service motivation* of kortweg PSM (zie bijvoorbeeld Perry en Hondeghem, 2008; Steijn, 2006, zie ook hoofdstuk 4 en 8). Kort gezegd gaat deze literatuur ervan uit dat (een deel van) de werknemers in de publieke sector de ambitie heeft de publieke zaak te dienen en daarom een baan zoekt in een publieke organisatie. In latere hoofdstukken gaan we hier nader op in. Voor het moment volstaat het om te constateren dat het bestaan van deze motivatie gevolgen heeft voor het allocatieproces. Er is immers een groep werknemers die uitdrukkelijk in publieke organisaties wil werken. Het is aan publieke organisaties hierop in te spelen – vooral ook omdat uit onderzoek blijkt dat werknemers met een hogere PSM een grotere mate van tevredenheid met hun werk hebben en betere arbeidsprestaties leveren (Brewer, 2008). Overheidswerkgevers spelen hier ook op in, zoals blijkt uit de overheids campagne *Werken bij het Rijk als je verder denkt*, waarin expliciet aan de ambitie om de publieke zaak te dienen wordt geappelleerd (zie ook hoofdstuk 4).

## 1.5 Conclusie en leeswijzer<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Omwille van de leesbaarheid gebruiken we in dit boek ‘hij’, waar nadrukkelijk ook ‘zij’ wordt bedoeld. Ook gebruiken we ‘overheid’ en ‘publieke sector’ door elkaar, hoewel we in box 1.1 hebben gezien dat dit eigenlijk niet hetzelfde is.

Het wordt tijd deze inleiding af te sluiten. In het begin van het hoofdstuk hebben we aangegeven dat we ons in dit boek richten op HRM in een publieke context, vooral naar de strategische toepassing van HRM kijken en meer specifiek naar de bijdrage van HRM aan het verandervermogen en het effect van HRM op prestaties.

Daartoe hebben we een algemeen model over HRM (het SHP-model) gepresenteerd. Dit model – dat vier lagen kent (omgeving, strategie, allocatieproces en prestaties) – is in principe zowel in een private als een publieke context toe te passen. Tegelijkertijd hebben we aannemelijk gemaakt dat vooral in de zogenaamde sociaal-culturele en legale (SCL) dimensie publieke organisaties specifieke kenmerken hebben die afwijken van de omgeving waar de ‘gemiddelde’ private organisatie mee te maken heeft. Deze verschillen stellen randvoorwaarden aan de keuze van een strategie, de inrichting van het allocatieproces en uiteindelijk de prestaties van publieke organisaties. Daarnaast zijn er overigens ook nog een aantal specifieke kenmerken van publieke organisaties die direct effect hebben op de te kiezen organisatiestrategie (bijvoorbeeld de complexiteit van doelen in een publieke context) en het allocatieproces (bijvoorbeeld de specifieke motivatie van overheidswerknemers).

Onderstreept moet worden dat deze verschillen niet voor alle publieke en private organisaties gelden. Sommige publieke organisaties hebben ook een aantal private kenmerken, en sommige private organisaties hebben publieke kenmerken. In die zin zijn de hier geschetste verschillen ideaaltypisch van aard.

Het SHP-model vormt de kapstok waaraan dit boek is opgehangen. In hoofdstuk 2 schetsen we eerst de institutionele context waarin het HRM-beleid in de Nederlandse publieke sector tot stand komt. De nadruk ligt daarbij op de wijze waarop de huidige context door historische ontwikkelingen is bepaald. Daaruit zal duidelijk worden dat vooral sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zowel de omgeving als de organisatiestructuur van publieke organisaties door verandering gekenmerkt wordt. In hoofdstuk 3 gaan we daarom in op de inrichting van publieke organisaties en de gevolgen daarvan voor de vraag naar arbeid in deze organisaties. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 staat vervolgens de relatie tussen vraag en aanbod van arbeid in publieke organisaties centraal. In hoofdstuk 4 ligt daarbij de nadruk op werving en selectie (dus de instroom), in hoofdstuk 5 op loopbaanontwikkeling en employability (de doorstroom) en in hoofdstuk 6 op de uitstroom. Deze hoofdstukken behandelen de klassieke HR-thema's vanuit een strategische bril. Vervolgens staat in hoofdstuk 7 het veranderproces in publieke organisaties centraal. Houding en gedrag van werknemers – en de vraag hoe deze te

beïnvloeden – staan centraal in het achtste hoofdstuk, waarna hoofdstuk 9 ingaat op de relatie tussen HRM en organisatieprestaties. Tot slot geeft hoofdstuk 10 een samenvattende beschouwing, waarbij op een aantal dilemma's bij de uitvoering van **HRM Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**-beleid in de publieke sector wordt ingegaan. We sluiten af met enkele belangrijke uitdagingen waarvoor publieke organisaties zich nu en in de nabije toekomst gesteld zien.