

# Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak? Over ambtenaren en hun motivatie

Bram Steijn<sup>1</sup>

*De thematiek van arbeidsmotivatie van ambtenaren verdient meer aandacht dan zij tot nu toe in het sociaal wetenschappelijk onderzoek heeft gehad. Aan de hand van het concept van public service management (PSM) gaat dit artikel daarom in op de vraag of ambtenaren nu werkelijk meer door het algemeen belang zijn gegrepen dan werknemers uit de private sector. Voorlopige bevindingen laten zien dat dit inderdaad zo is.*

## Inleiding

Er bestaan in onze samenleving zowel negatieve als positieve beelden van 'de ambtenaar'.<sup>2</sup> De vele ambtenarengruppen illustreren het negatieve beeld dat in de samenleving van ambtenaren bestaat. Tegelijkertijd appelleert de succesvolle overheids campagne 'Werken bij het Rijk als je verder denkt' (zie [www.werkenbijhetrijk.nl](http://www.werkenbijhetrijk.nl)) aan een positief beeld, namelijk aan het feit dat ambtenaren een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappij en meehelpen met het oplossen van belangrijke vraagstukken.

Ambtenaren hebben het in zekere zin lastiger dan werknemers in de private sector. In een winkel begrijpen klanten dat zij veel van wat een verkoper zegt met een korreltje zout moeten nemen. Als het gaat over ambtenaren, dan ligt dat echter anders. Men verwacht van de overheid onpartijdige voorlichting en neemt er geen genoegen mee als een belastinginspecteur een onjuist advies geeft, waardoor men onnodig honderden euro's te veel belasting betaalt. Anders geformuleerd: in het collectief bewustzijn is het weberiaanse beeld van de 'neutrale, waardenvrije en onpartijdige' ambtenaar nog altijd sterk (vergelijk Hupe, 1992). Burgers verwachten eerst en vooral van een ambtenaar dat hij of zij het algemeen belang dient en particuliere belangen van burgers of bedrijven c.q. organisaties volledig ondergeschikt houdt aan dit algemene belang.

Als van ambtenaren echter meer wordt verwacht dan van 'gewone' werknemers, en als tegelijkertijd wordt geconstateerd dat wat betreft arbeidsvoorwaarden veel – vooral hoger opgeleide – ambtenaren ach-

Prof. dr. A.J. Steijn is bijzonder hoogleraar in de Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn leeropdracht is HRM in de publieke sector.

terlopen op de ontwikkeling in het bedrijfsleven (vergelijk Ministerie BZK, 2005b: 18) en vaak vooroplopen als de overheid gaat bezuinigen, dan kan men de vraag stellen 'waarom gaat iemand eigenlijk in de publieke sector werken?'. In een recente personeelsadvertentie voor overheids personeel (NRC, 12 augustus 2006) wordt in dat kader naar twee verschillende motieven verwezen. Letterlijk staat er: 'Werk je bij het Rijk, dan werk je aan Nederland', en even verder: 'Dat maakt het werken

bij het Rijk zo bijzonder. Denk je verder en wil je verder'. In iets andere bewoordingen staat dit op de website *www.werkenbijhetrijk.nl* aldus: 'Bij het Rijk heb je volop kansen om jezelf en je loopbaan te ontwikkelen. Met een gezonde dosis initiatief, enthousiasme en leergierigheid kan je functie in rap tempo nog meer inhoud krijgen. Bij het Rijk werk je voortdurend aan je eigen carrière.'

*Verreweg de grootste groep ambtenaren zegt dat hun baankeuze het gevolg is van toeval*

We zien hier twee verschillende motieven naar voren komen, die ook met de titel van dit artikel worden gevangen. Allereerst is er het puur persoonlijke motief (de loopbaan en carrière), maar aan de andere kant worden mensen bij de werving ook aangesproken op de bijdrage die ze kunnen leveren aan het algemene belang. In de praktijk kan dit natuurlijk een spanning opleveren. In dit artikel richt ik me vooral op één kant van deze spanning: is het nu werkelijk zo dat ambtenaren door het algemene belang worden gegrepen, en wat betekent dat dan voor hen en voor de organisatie waar zij werken?

Kortom, in dit artikel staat de arbeidsmotivatie van ambtenaren centraal. Een onderwerp in dit kader dat de laatste jaren steeds meer aandacht krijgt binnen de bestuurskunde is het concept van public service motivation (kortweg PSM en vrij vertaald 'de motivatie voor de publieke zaak').

### **Public Service Motivation**

In een kernpublicatie uit 1990 definiëren Perry en Wise het PSM-concept aldus: 'an individual's predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations' (1990: 368). Zij herleiden deze motieven tot drie vormen (1990: 368): rationele motieven ('for instance because people want to participate in the process of policy formation, which can be exciting or reinforce someone's image of self importance'), normatieve motieven ('the desire to serve the public interest') en affectieve motieven ('for instance because people are committed to a specific program or have a patriotism of benevolence'). Perry (1996) werkt dit later uit in vier verschillende dimensies van PSM: interesse voor beleid, het streven om het algemeen belang te dienen, medeleven en zelfopoffering. Daarnaast heeft hij een schaal ontwikkeld om PSM te meten (1996), de antecedenten van PSM in kaart gebracht (1997) en de theorie over PSM verder uitgewerkt (2000).

In Nederland verwijzen Van der Meer & Roburgh (1993: 266) naar auteurs die al vele jaren geleden hun zorg uitspraken over een mogelijke verdwijning van een wat zij noemen 'public duty ethos' als gevolg van politieke en maatschappelijke kritiek op het ambtenarenapparaat. Een observatie die aardig aansluit bij het belang dat Perry & Wise (1990) hechten aan het PSM-concept. Deze verwijzen daarbij onder andere naar de pogingen om op het bedrijfsleven geïnspireerde management-technieken in de publieke sector toe te passen – een praktijk die in de bestuurskunde wordt aangeduid met 'New Public Management' (NPM). Deze filosofie heeft daarbij in hun ogen te weinig oog voor het feit dat mensen welbewust voor een baan in de publieke sector kiezen, omdat zij bijvoorbeeld een bijdrage willen leveren aan de samenleving of betrokken willen zijn bij de beleidsvorming. Iets dat in hun ogen mede het toenemende wantrouwen van het publiek in de overheid zou kunnen verklaren (1990: 367). Hernieuwde aandacht in het PSM-concept is daarom van belang, juist omdat de publieke sector werknemers aanspreekt met andere waardeoriëntaties dan in de private sector, omdat een dergelijke motivatie samengaat met hogere arbeidsprestaties, en omdat traditionele utilitaire instrumenten om werknemers te sturen in de publieke sector juist vanwege het bestaan van PSM minder goed werken.

Tegen de achtergrond van de opkomst van het PSM-concept wil ik in dit artikel aandacht vragen voor een aantal belangrijke vragen voor toekomstig onderzoek en in dat kader een aantal (voorlopige) onderzoeksresultaten bespreken. De eerste te bespreken onderzoeksvraag is:

1. *Welke rol speelt PSM bij de arbeidsmotivatie van Nederlandse ambtenaren?*

Veel onderzoek naar deze kwestie is al van oudere datum. Interessant is in dit verband vooral Van Braam's proefschrift (1956), waarin hij verslag doet van een survey dat in 1951 onder ruim 2000 rijks-, provincie- en gemeenteambtenaren is gehouden. In dat onderzoek is gevraagd naar het belangrijkste motief om voor het ambtenarenchap te kiezen. Daarbij zijn vijf motieven onderscheiden: toeval (het had dus ook wat anders kunnen zijn), noodzaak (men was bijvoorbeeld werkloos en kon niet anders), zekerheid (het ambtenarenchap impliceerde een vaste baan), verbetering (de baan bood meer geld of promotiemogelijkheden) en interesse (men had bewust voor een baan bij de overheid gekozen). Alleen de laatste categorie kan als een vorm van 'public service motivation' worden beschouwd. In 1988 hebben Van der Meer & Roburgh (1993) in hun dissertatie het onderzoek van Van Braam herhaald. De volgende tabel (1993) geeft inzicht in de resultaten van beide studies.

	Interesse	Verbetering	Zekerheid	Toeval	Noodzaak	totaal
Rijk 1988	11	14	20	46	9	100
Gemeente 1988	12	14	14	46	13	100
Rijk 1951	8	16	17	34	25	100
Gemeente 1951	9	20	16	31	24	100

Bron: Van der Meer en Roborgh (1993: 268)

Tabel 1. Belangrijkste motivering van rijks- en gemeenteamttenaren voor indiensttreding bij de overheid als gegeven in 1951 en 1988 in procenten.

In beide jaren zegt veruit de grootste groep dat hun baankeuze vooral een gevolg van toeval is – in 1988 overigens nog beduidend vaker dan in 1951. De categorie noodzaak is fors in belang afgenomen, maar het percentage dat als belangrijkste factor ‘interesse’ opgeeft is relatief laag. Dat duidt dus vooralsnog niet op een hoog niveau van PSM onder Nederlandse ambtenaren.

Er kan een aantal belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats rapporteren beide studies grote verschillen tussen soorten ambtenaren. Zo kiezen ‘hogere’ ambtenaren veel vaker bewust uit interesse voor het ambtenaarschap dan lagere ambtenaren. De verhouding in het onderzoek van Van der Meer & Roborgh is bijvoorbeeld 23% onder hogere ambtenaren – waarmee het voor deze groep in belang de tweede factor is – en 6% voor lagere ambtenaren, waarmee het voor deze laatste groep veruit de onbelangrijkste factor is. Evenzo geeft 35% van de beleidsambtenaren in de studie van Van der Meer & Roborgh aan dat interesse voor hen het belangrijkste motief voor indiensttreding bij de overheid was.

Dit is natuurlijk ook geen verrassend resultaat. In de eerste plaats laat recent onderzoek zien dat ambtenaren met een lage en middelbare opleiding méér verdienen dan werknemers met een vergelijkbare functie in de publieke sector, terwijl ambtenaren met een hogere opleiding juist minder verdienen (Ministerie van BZK, 2005b: 18). Kortom, juist hoger opgeleiden hebben extra motivatie nodig om voor de publieke sector te kiezen. In de tweede plaats is er echter een inhoudelijk argument waarom PSM bij lager en middelbaar opgeleiden een minder grote rol bij de baankeuze zal spelen. Waarom zou bijvoorbeeld een secretaresse op een ministerie of een gemeente gedreven moeten zijn door PSM? Voor haar werk is dat meestal helemaal niet nodig, en haar baankeuze zal waarschijnlijk door vooral andere factoren worden bepaald (salaris, reistijd, werktijden). Omgekeerd is PSM voor een beleidsambtenaar veel belangrijker. Men kan zich immers moeilijk voorstellen – hoewel het zeker zal gebeuren – dat een beleidsambtenaar helemaal niets met de samenleving of de politiek heeft.

Er is echter nog een belangrijke kanttekening bij het onderzoek van Van Braam te maken.

Doordat gevraagd wordt naar ‘het belangrijkste motief’, kan er vertekening optreden. In werkelijkheid kiezen mensen immers een baan om meerdere redenen, die door elkaar heen lopen: de inhoud van de baan, de reisafstand, de secundaire arbeidsvoorwaarden en natuurlijk het salaris en de carrièremogelijkheden. Of anders geformuleerd: men kan nog zo intrinsiek geïnteresseerd in een baan zijn, maar als het salaris laag is, en men krijgt een andere baan aangeboden waar men duizend euro per maand meer kan verdienen, wat doet men dan?

Er is relatief weinig recent Nederlandstalig onderzoek naar arbeidsmotivatie van ambtenaren, ondanks het feit dat arbeidsmotivatievragen in veel standaard sociaalwetenschappelijk onderzoek worden gesteld. Meer informatie over de arbeidsmotivatie van ambtenaren kan echter worden ontleend aan een groot survey dat regelmatig in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt uitgevoerd onder werknemers in de publieke sector (vergelijk Ministerie van BZK, 2005a; Steijn, 2003; Steijn & Leisink, 2006). In 2006 vulden in het kader van dat onderzoek 29.987 werknemers in de publieke sector de betreffende vragenlijst in. Mede op basis van de respons (47%) kan worden gesteld dat dit onderzoek een betrouwbaar en representatief

*Er is weinig recent Nederlandstalig onderzoek naar arbeidsmotivatie van ambtenaren*

beeld geeft van opvattingen van Nederlandse ambtenaren (zie ook Steijn, 2006). Tevens is in opdracht van het ministerie in 2006 ook een survey in de private sector uitgevoerd, mede om op een aantal cruciale variabelen na te gaan in hoeverre werknemers in de publieke en private sector van elkaar verschillen. Hoewel op de representativiteit van dit survey wel iets is af te dingen (vergelijk Steijn, 2006), zullen we zien dat het een indruk geeft van PSM-gerelateerde opvattingen in de private sector.

Beide surveys bevatten een identiek item dat voor dit artikel van belang is, namelijk: ‘In hoeverre is het aspect “maatschappelijk nuttig werk kunnen doen” voor u van belang bij de keuze van een werkgever?’ De respondenten konden hierop met vijf Likert-categorieën (1 = heel onbelangrijk; 5 = heel belangrijk) antwoorden. Uiteraard wordt met de antwoorden niet het PSM-concept zoals geconceptualiseerd door Perry (1996) in zijn volle omvang gemeten, maar het geeft wel een goede indicatie, vooral van zijn tweede dimensie (‘het streven om het algemeen belang te dienen’). Een hogere score op het aan de werknemers voorgelegde item, impliceert dus een hogere score op deze dimensie. In het vervolg van dit artikel zal deze score daarom als een indicator van de mate van PSM worden beschouwd.

In tabel 2 staat de gemiddelde score van de respondenten per (overheids)sector aangegeven. Daarbij is de 'private sector' als één afzonderlijke sector beschouwd. De tabel leert vooral twee dingen. In de eerste plaats blijkt de mate van PSM tussen werknemers in de publieke en private sector aanzienlijk te verschillen. Werknemers in de publieke sector vinden het doen van maatschappelijk nuttig werk aanzienlijk meer van belang dan werknemers in de private sector ( $\eta = 0,17$ ;  $p < 0,01$ ), maar daarnaast zijn er ook aanzienlijke verschillen binnen de publieke sector. Met name de hoge score van werknemers binnen de rechterlijke macht (4,48) valt op, terwijl de gemiddelde scores binnen de sectoren

Sector	Gemiddelde
Rijk	3,82
Gemeenten	3,88
Provincies	3,96
Primair en Secundair Onderwijs	4,08
Hoger Beroepsonderwijs	3,97
Universiteiten	3,83
Politie	4,13
Rechterlijke Macht	4,48
Waterschappen	3,76
Defensie	3,71
Universitair Medische Centra	3,94
<b>Totaal Publieke sector</b>	<b>3,95</b>
<b>Private sector</b>	<b>3,32</b>

Bron: BZK, Personeels en Mobiliteitsonderzoek 2006 (eigen analyse)

Tabel 2. Hoe belangrijk vinden werknemers het doen van maatschappelijk nuttig werk?

Defensie (3,71), Waterschappen (3,76) en Rijk (3,82) aanzienlijk lager liggen. Niettemin liggen ook deze scores aanzienlijk boven het gemiddelde van werknemers in de private sector.

De bevindingen duiden erop dat de veronderstelling dat 'iets als PSM' inderdaad bestaat, en dat werknemers in de publieke sector op dit punt significant verschillen van werknemers in de private sector. Tegelijkertijd zijn er echter ook werknemers in de private sector met een relatief hoge PSM-score. Voor werkgevers in de publieke sector is dat een interessant gegeven, omdat juist deze werknemers een hoger dan gemiddelde belangstelling voor een baan in de publieke sector zullen hebben. In feite richt de campagne 'werken bij het Rijk' zich immers bij uitstek op hen.

Om na te gaan of PSM voor private werknemers bij het baanzoekgedrag inderdaad een rol speelt, is een nadere analyse uitgevoerd (vergelijk Steijn, 2006). In het BZK-survey onder private werknemers is gevraagd

	B	Wald Chi <sup>2</sup>	p	Odds ratio's
Geslacht (1=man)	-,935	77,595	,000	,393
leeftijd	,008	3,057	,080	1,008
Hoog opgeleid	-,033	,061	,804	,967
Laag opgeleid	-,416	11,938	,001	,659
PSM	,473	72,769	,000	1,604
Constant	-2,096	66,806	,000	,123

Nagelkerke  $R^2 = 0,15$

Tabel 3. Resultaten logistische regressie met voorkeurssector baan (publiek =1) als afhankelijke variabele voor werknemers in de private sector (N=1947).

of de betrokken werknemers interesse hebben in een baan in de publieke sector. In een logistische regressie is nagegaan welke variabelen van invloed zijn op deze belangstelling (zie tabel 3). PSM is daarbij de centrale onafhankelijke variabele, terwijl de variabelen geslacht, leeftijd en opleiding als controlevariabelen in de analyse zijn meegenomen.

De analyse laat zien dat er een significant verband is tussen de mate van PSM en de interesse in een baan in de publieke sector: hoe hoger de PSM-score, hoe groter deze belangstelling. Daarnaast blijkt dat vrouwen met een baan in de private sector eveneens in sterkere mate geïnteresseerd zijn in een baan in de publieke sector, terwijl lager opgeleiden dat in mindere mate zijn vergeleken met hoger en middelbaar opgeleiden. Het lijkt er dus op dat PSM in de Nederlandse situatie een rol van betekenis speelt. Werknemers in de publieke sector hebben een hogere PSM dan werknemers in de private sector, en bovendien hebben private werknemers met een hogere PSM-score een grotere belangstelling voor een baan in de publieke sector. Een kanttekening is hierbij echter op zijn plaats. Hiervoor is gesteld dat het onderzoek van Van Braam een bias kent, omdat het zich concentreert op de belangrijkste factor voor de baankeuze van ambtenaren. In zekere zin kent de analyse in tabel 3 echter ook een bias. Doordat werknemers alleen hoeven aan te geven in hoeverre ze een bepaalde factor belangrijk vinden, kan men niet nagaan hoe belangrijk deze factor is vergeleken met andere factoren. Meer informatie over het feitelijke afwegingsproces dat mensen bij een baankeuze maken, is echter natuurlijk wel belangrijk. Dat brengt ons op de tweede onderzoeksvraag.

## 2. Hoe belangrijk is PSM in relatie tot andere motieven om voor een baan bij de overheid te kiezen?

In het internationale onderzoek naar PSM wordt te eenzijdig alléén naar PSM gekeken en te weinig naar de onderlinge relaties tussen diverse motivatiefactoren (vergelijk overigens Wise, 2004).

De titel van dit artikel suggereert een tegenstelling: men jaagt ofwel de eigen carrière na, of men is dienaar van de publieke zaak. Het is echter onduidelijk of hier wel van een echte tegenstelling sprake is. Een te toetsen hypothese is dat werknemers die vooral hun eigen carrière najagen minder oog zullen hebben voor het algemeen belang. Het zou zo kunnen zijn dat als de overheid vooral werknemers binnenkrijgt die – zoals het zo mooi heet – willen ‘job-hoppen’, dit de kwaliteit van de dienstverlening die overheid levert, zou kunnen aantasten. We weten echter niet of dit werkelijk gebeurt. Anders gezegd: we weten eigenlijk niet wat de optimale mix van beide motieven (eigenbelang of algemeen belang) is. Wanneer vullen beide perspectieven elkaar aan? Leveren werknemers die vooral het eigenbelang nastreven een mindere arbeidsprestatie, of juist niet? Wat gebeurt er als die twee motieven – eigenbelang of algemeen belang – botsen? Welk motief ‘wint’ er dan? Hoe ontwikkelen deze motieven zich in de loop der tijd? Zijn er wat dat betreft systematische verschillen tussen groepen ambtenaren? En kunnen we die verklaren? Tal van vragen, waarop op dit moment nog geen antwoord te geven is – óók niet op basis van internationaal onderzoek.

*Werknemers in de publieke sector hebben een hogere PSM dan die in de private sector*

Een opmerking is daarbij bovendien op zijn plaats. Het (eventueel) najagen van de eigen carrière door ambtenaren is zeker niet iets van de laatste tijd. Ook het onderzoek van Van Braam laat zien dat het motief ‘verbetering’ al in 1951 belangrijk is als motivator om voor een baan als ambtenaar te kiezen. En ook Jan Berting heeft in zijn proefschrift uit 1968 al aangegeven dat een ‘maatschappelijk stijgingsbewustzijn’ kenmerkend is voor de middenklasse, dus ook voor ambtenaren die over het algemeen tot het brede maatschappelijke midden behoren. Met andere woorden: die eventuele spanning tussen het eigenbelang (de carrière) en maatschappelijk nuttig bezig zijn, is zeker niet van vandaag of gisteren. Het nader onderzoeken van deze spanning, en haar mogelijke effecten, is echter iets voor toekomstig onderzoek. Dit brengt ons op de derde onderzoeksvraag.

3. *Welke factoren beïnvloeden de mate van PSM van ambtenaren?*

De ene werknemer heeft een hogere mate van PSM dan een andere. De eerste tabel in dit artikel laat zien dat ook binnen onderdelen van de publieke sector verschillen in de mate van PSM bestaan. Het zoeken naar een antwoord op de vraag welke factoren de mate van PSM verklaren, is een kernthema in de literatuur. Internationaal is vooral het onderzoek van Perry belangrijk, en dan met name een artikel (2000), waarin hij drie soorten variabelen noemt die vooral van belang zijn als het gaat om de verklaring van PSM. Hij onderscheidt daarin in de eerste plaats de socio-historische context, waar het vooral om socialisatie-ef-



fecten tijdens de opvoeding en het onderwijs gaat en om zogenaamde life events, de motivationele context waarin het vooral om effecten van de arbeidssituatie en de organisatie gaat. Tot slot noemt hij individuele kenmerken, zoals het zelfbeeld.

In het kader van dit artikel gaat de interesse vooral uit naar de effecten van variabelen gelegen in de samenleving (de socio-historische context) en arbeid en organisatie (de motivationale context). Het gaat dan om vragen als: in welk type organisaties is de mate van PSM het hoogst? Kun je als manager PSM in je organisatie beïnvloeden, en hoe dan? Met een HRM-bril op, zijn dat natuurlijk belangrijke vragen.

Moynihan & Pandey (2006) gaan hier dieper op in, en vinden een aantal verbanden waaruit blijkt dat de aanwezigheid van 'red tape' (=veel bureaucratie) negatief samenhangt met de mate van PSM, terwijl er een positieve relatie is met het aantal hiërarchische niveaus en de 'reform' oriëntatie van de organisatie. Opmerkelijk genoeg vinden zij geen relatie met de organisatiecultuur, maar wel met de lengte van het dienstverband: naarmate werknemers langer in dienst zijn, neemt de mate van PSM af. De gevonden effecten zijn echter zwak. Niettemin is één van hun belangrijkste conclusies dat publieke organisaties in staat zijn om een omgeving te creëren die een positief effect heeft op de mate van PSM.

In Steijn (2006) is geprobeerd om het onderzoek van Moynihan en Pandey te repliceren op basis van het eerder genoemde databestand van BZK. Tabel 4 bevat de voornaamste resultaten van deze analyse.

	Beta	p
(Constante)	3,304 (B)	,000
Hoog opgeleid (1)	,137	,000
Laag opgeleid (1)	,035	,068
Lengte dienstverband	-,109	,000
Open organisatiecultuur	,042	,012
HRM-beleid	-,041	,013
Functie in beleidsvoorbereiding/ advisering (1)	,062	,001
Functie in beleidsuitvoering (1)	,012	,492
Managementfunctie (1)	,024	,180
Geslacht (1=man)	-,040	,020
Leeftijd	,105	,000

B= ongestandaardiseerde coëfficiënt; 1 = ja; N = 3577; R<sup>2</sup>= 0,04

Tabel 4. Resultaten regressieanalyse met PSM als afhankelijke variabele.

Beschouwing van de resultaten laat zien, dat vier onafhankelijke variabelen statistisch significant samenhangen met de mate van PSM: hoger opgeleide werknemers, werknemers met een lagere diensttijd, met een baan in de beleidsvoorbereiding of advisering en oudere werknemers

hebben een grotere mate van PSM. Deze bevindingen zijn in lijn met eerdere bevindingen, zoals onder andere door Perry (1997), Bright (2005) en Moynihan en Pandey (2006) gepresenteerd. Het feit dat het effect van opleiding ( $\beta = 0,137$ ) daarbij het grootst is, onderstreept het belang van de socio-historische context. Onverwacht is echter het positieve effect van leeftijd (ander onderzoek vindt veelal geen effect) en het ontbreken van significante effecten van de variabelen organisatiecultuur, HRM-beleid en het hebben van een managementfunctie.

Dit impliceert dat de effecten van organisatie en baankenmerken relatief laag en veelal niet statistisch significant zijn. Eigenlijk heeft van de organisatievariabelen alleen de lengte van het dienstverband een negatief effect op de mate van PSM. De vraag rijst uiteraard hoe dit kan worden verklaard. Moynihan en Pandey suggereren dat dit komt doordat werknemers teleurgesteld raken in wat ze met hun werk kunnen bereiken, maar deze veronderstelling kan in deze analyse niet worden getoetst. Mocht dit echter inderdaad het geval zijn, dan suggereert dit dat organisatievariabelen weliswaar van belang zijn, maar dat deze niet op de juiste wijze zijn geconceptualiseerd of geoperationaliseerd.

Het feit dat werknemers met een op het beleid georiënteerde baan hoger scoren op PSM, bevestigt eerdere bevindingen uit Nederlands onderzoek, en lijkt dus min of meer een hard gegeven. Het zou interessant zijn om na te gaan of buitenlands onderzoek tot overeenkomstige bevindingen leidt, waarna het vervolgens ook interessant is om na te gaan hoe dit kan worden verklaard.

Eén belangrijk organisatiekenmerk vraagt vervolgens aparte aandacht, en dat betreft het mogelijke effect op PSM van organisatieveranderingen. Dat brengt ons op de vierde vraag.

4. *Hoe heeft PSM zich onder Nederlandse ambtenaren ontwikkeld, en meer in het bijzonder wat is het effect op PSM van de hervormingen in de publieke sector die de afgelopen decennia zijn ingevoerd?*

De afgelopen decennia zijn er ingrijpende hervormingen in de publieke sector uitgevoerd. In hoofdzaak komt het erop neer dat men sinds het begin van de jaren tachtig heeft geprobeerd om door systematische ingrepen publieke organisaties 'beter te laten werken' (vergelijk Pollitt en Bouckaert, 2000: 8). Zoals al eerder opgemerkt, heeft de NPM-literatuur daarbij vooral naar de private sector gekeken, en zich afgevraagd hoe aan het bedrijfsleven ontleende managementtechnieken kunnen worden ingezet met het doel om overheidsorganisaties effectiever en efficiënter te maken. De effecten zijn met een aantal – mede aan Kickert (2000) ontleende – kernwoorden als volgt samen te vatten: privatisering, verzelfstandiging, decentralisatie en normalisering.

Bij privatisering kan men denken aan de privatisering van het voormalige staatsbedrijf PTT in twee afzonderlijke beursgenoteerde ondernemingen (KPN en TPG), of op veel plaatsen in Nederland de privatisering

van het busvervoer. Verzelfstandiging betekent dat veel voormalige overheidsorganisaties nog steeds een publieke taak hebben, maar op afstand geplaatst zijn, waardoor de minister er veel minder greep op heeft en deze organisaties – althans op papier – slagvaardiger en, hopelijk, minder bureaucratisch kunnen opereren (vergelijk Van Thiel, 2001). Decentralisatie slaat op het proces waarbij binnen de overheidskolom afzonderlijke organisaties (bijvoorbeeld ministeries of gemeentelijke afdelingen) meer zelfstandig beslissingen kunnen nemen en niet over elk wissewasje toestemming aan Den Haag moeten vragen. Normalisering ten slotte duidt op het proces waarbij de ambtelijke status geleidelijk aan steeds meer is gaan lijken op de status van een gewone werknemer (vergelijk Verhulp, 2002).

Hoewel deze korte kenschets summier is, en weinig recht doet aan alle nuances, zal het duidelijk zijn dat als gevolg van deze ontwikkelingen de positie van ambtenaren grote veranderingen heeft ondergaan. De vraag die voor de hand ligt, is vervolgens: wat betekent het voor de betrokkenen als overheidsorganisaties meer op ‘gewone’ bedrijven gaan lijken en ambtenaren meer op ‘gewone’ werknemers?

Wat betekent dat voor PSM? Is daar dan nog plaats voor, of niet? Ondanks het feit dat er meer mensen binnen ZBO's – dat zijn op afstand geplaatste organisaties werken – dan in ministeries (vergelijk Van Thiel, 2001), weten we eigenlijk heel weinig van die werknemers. Wat doet dat met hun arbeidsmotivatie? Wat betekent het voor

hun performance? De impliciete veronderstelling in veel literatuur over managementhervormingen is dat deze hervormingen bijdragen tot een grotere motivatie van het personeel (vergelijk bijvoorbeeld de nadruk die Osborne & Gaebler (2002) leggen op het belang van decentralisering van bevoegdheden en empowerment). Of dit gewenste effect echter werkelijk optreedt, en hoe zich dat verhoudt tot een eventueel afnemende mate van PSM, is echter de grote vraag.

Zo is het interessant is te signaleren dat bij sommige groepen professionals, in het onderwijs, de zorg en het welzijn, die te maken hebben gehad met grootschalige hervormingen in ieder geval grote onvrede en motivatieproblemen lijken te bestaan (vergelijk Van den Brink et al., 2005). Nader onderzoek hiernaar, en wat dat dan eventueel betekent voor de prestaties van de betrokken organisaties, is daarom geboden.

Met deze thematiek komen we op de laatste belangrijke onderzoeksvraag van dit artikel.

##### 5. *Wat is effect van PSM op aspecten die voor de werknemer en de organisatie van belang zijn?*

In de literatuur over PSM en haar effecten op werknemersgedrag (vergelijk Perry & Wise, 1990; Crewson, 1997; Naff & Crumm, 1999; Brewer &

*De lengte van het dienstverband heeft een negatief effect op de mate van PSM*

Selden, 1998) wordt een directe relatie gelegd tussen de mate van PSM en mogelijke effecten op werknemersgedrag. Zo wordt verondersteld dat PSM belangrijk is voor publieke organisaties, omdat werknemers met PSM meer hart voor de zaak zullen hebben, meer gemotiveerd zullen zijn, harder zullen werken, et cetera.

Deze redenering is echter te simplistisch en gaat voorbij aan een belangrijk inzicht uit de arbeidspsychologische literatuur. Deze literatuur leert namelijk dat er een fit moet zijn tussen een individu en zijn omgeving (de zogenaamde Person-Environmental of wel P-E fit; vergelijk Kristof, 1996; Verquer et al., 2002). Tinsley (2000: 149) definieert deze fit als de 'relation (i.e. fit) between employee desires and environmental (e.g.

occupational) supplies'. Er worden daarbij diverse vormen van deze fit onderscheiden, waarbij de person-organization (P-O fit) en de person-vocational (P-V fit) het belangrijkste zijn. Een grote hoeveelheid studies laat zien dat er een verband is tussen de mate van deze fit en relevante effecten zoals arbeidssatisfactie, verloopgeneidheid, daadwerkelijk verloop, et cetera (Tinsley, 2000;

Verquer et al., 2002). Overigens heeft in Nederland – zij het onder een andere noemer – vooral Van der Parre (1996) aandacht gevraagd voor het belang dat mensen zoeken wat zij vinden in een baan (de P-V fit dus). Het ligt voor de hand de gedachte dat een dergelijke fit ook toe te passen is op PSM, hoewel dat nog niet eerder in empirisch onderzoek is gedaan.<sup>3</sup>

Simpel gezegd gaat die theorie ervan uit dat mensen zich thuis moeten voelen in hun werk en de organisatie waar ze werken. Kortom: je moet een dierenliefhebber niet in een abattoir laten werken. Mensen zoeken werk en organisaties waarmee ze zich kunnen identificeren. Als dat niet gebeurt, dan resulteert dat in lagere tevredenheid en motivatie en gaat men veelal op zoek naar een andere baan. Het is bijvoorbeeld aannemelijk te veronderstellen dat vooral negatieve effecten optreden indien een fit ontbreekt tussen de wens om maatschappelijk nuttig werk te doen en het feitelijk uitoefenen van dergelijk werk. Er is dan sprake van een onvolkomen person-vocational (P-V) fit. Ook kan er sprake zijn van een onvolkomen Person-Organization (P-O) fit, indien werknemers bijvoorbeeld niet het idee hebben dat de organisatie waar ze werken het algemeen belang dient (terwijl ze dat wel belangrijk vinden). De eerder genoemde arbeidspsychologische literatuur laat effecten van het al of niet aanwezig zijn van een dergelijke fit zien op variabelen als arbeidssatisfactie en verloopgeneidheid.

Toegepast op PSM betekent dit dus, dat je niet – zoals vaak in empirisch onderzoek gebeurt – een directe relatie tussen deze motivatie en arbeidssatisfactie kunt leggen, maar dat vooral ook belangrijk is of mensen in hun werk of arbeidsorganisatie gevonden hebben wat ze zochten. Een

*De meeste werknemers in de publieke sector vinden in hun baan wat ze erin zoeken*

	Arbeidssatisfactie	Tevredenheid met inhoud werk	% dat andere baan zoekt
PSM fit (62%)	3,82	4,14	14%
PSM niet belangrijk (26%)	3,64	3,86	13%
PSM geen fit (10%)	3,28	3,41	26%
Totaal	3,72	4,00	15%
eta	0,18	0,26	0,11

Bron: BZK, Personeels en Mobiliteitsonderzoek 2006, (eigen analyse)

Tabel 5. Effecten van PSM-fit op arbeidssatisfactie en verloopgeneigdheid.

analyse op basis van het BZK-onderzoek laat zien dat dit ook in relatie tot PSM van belang is. In die analyse (zie tabel 5) zijn drie verschillende groepen onderscheiden. De eerste groep ('PSM fit') bestaat uit ambtenaren die maatschappelijk nuttig werk belangrijk vinden en aangeven dat zij dergelijk werk vervullen, de tweede groep ('PSM niet belangrijk') bestaat uit ambtenaren die geen behoefte hebben aan maatschappelijk nuttig werk, en waarbij het dus niet uitmaakt of ze dergelijk werk al dan niet doen en de derde groep ('PSM geen fit') ten slotte bestaat uit werknemers die maatschappelijk nuttig werk zeggen belangrijk te vinden, maar tegelijkertijd aangeven dat ze dat op dit moment niet uitoefenen. Vervolgens zijn drie groepen op een aantal aspecten van hun arbeidsoriëntatie met elkaar vergeleken.

De tabel leert vooral twee dingen. In de eerste plaats blijkt de groep met een PSM-fit (62%) veel groter is dan de groep zonder deze fit (10%). Blijkbaar vinden de meeste werknemers in de publieke sector dus op dat punt datgene dat men zoekt in een baan. Tegelijkertijd illustreren de cijfers ook het belang van de PSM-fit. De derde groep (waarbij de fit ontbreekt) is in mindere mate tevreden met het werk dat men doet en zoekt in sterkere mate naar een andere baan dan werknemers in beide andere groepen. Dit impliceert een waarschuwing aan de campagne 'Werken bij het Rijk'. Als men mensen aanspreekt op hun mate van PSM, en men kiest om die reden voor een bepaalde werkgever, maar men vindt vervolgens niet wat men zoekt, dan zal men zich van de organisatie afkeren. Men moet als organisatie dus wel waarmaken wat men belooft.

Dit raakt een laatste punt dat in dit kader van belang is. Uiteindelijk gaat het ook om het antwoord op de vraag wat 'de organisatie aan PSM heeft'. In hun centrale artikel uit 1990 gaan Perry & Wise hier overigens al op in. Zij stellen in dat kader dat het belangrijk is dat wordt nagegaan wat het effect van PSM is op 'commitment en performance'. Dit geeft al aan dat het effect op arbeidstevredenheid één kant van de zaak is, maar dat ook andere effecten van belang moeten zijn. Zo hebben Brewer et al. (2000) erop gewezen dat PSM vooral ook belangrijk is voor productiviteit,

het ontwikkelen van betere managementpraktijken, accountability en het vertrouwen van de burger in de samenleving. Men zou verwachten dat hier veel onderzoek naar is, maar dat valt eerlijk gezegd een beetje tegen. Zo zijn er aanwijzingen dat werknemers met een hogere mate van PSM meer interesse hebben in klokkenluidersprojecten (Brewer & Selden, 1998), een hogere betrokkenheid bij de organisatie hebben (Crewson, 1997), harder werken (Wright, 2004) en vaker beter presteren in hun werk, een hogere arbeidssatisfactie hebben en minder snel hun baan opzeggen (Naff & Crum, 1999), maar heel overtuigend zijn deze bevindingen niet. Zeker niet omdat een artikel dat direct een link tussen PSM en performance probeert te leggen (Alonso & Lewis, 2001) geen heldere conclusies oplevert. We komen hier bij een heel belangrijk thema, dat niet alleen van belang is met de bril van arbeidsmotivatie op, maar eigenlijk voor de HRM-literatuur in het algemeen: wat betekent investeren in HRM en in de arbeidsmotivatie nu feitelijk voor de prestaties van organisaties, en meer in het bijzonder overheidsorganisaties?

### Conclusie

De thematiek van arbeidsmotivatie van ambtenaren verdient meer aandacht dan zij tot nu toe in het sociaal wetenschappelijk onderzoek heeft gehad. Hoewel er op dit terrein nog veel onderzoeksvragen om nader onderzoek vragen, laten de voorlopige bevindingen zien dat ambtenaren een specifieke motivatie hebben voor een baan in de publieke sector. Dit is in overeenstemming van de toon van de overheids campagne 'Werken bij het Rijk'. Bovendien blijkt ook dat er eveneens in de private sector werknemers zijn met een dergelijke motivatie, die juist door zo'n campagne zullen worden aangesproken. Dit biedt een aanknopingspunt voor HRM-ers in publieke organisaties: vergeleken met private organisaties hebben zij een extra wervingsinstrument in handen. Uiteraard is dat juist in een situatie waarin er in toenemende mate arbeidsmarktknelpunten zullen optreden, een factor van belang. Tegelijkertijd laten de bevindingen ook zien dat publieke organisaties op dit punt ook hun belofte moeten waarmaken. Indien werknemers hun bereidheid om de publieke zaak te dienen in hun werk niet kwijt kunnen, zullen zij omzien naar iets anders. Publieke organisaties dienen zich dus de vraag te stellen of zij hun werknemers hiertoe voldoende mogelijkheden bieden. Tegelijkertijd laat dit artikel ook zien, dat de antwoorden op veel onderzoeksvragen nog onduidelijk zijn. Zo weten we bijvoorbeeld niet hoe deze public service motivation zich verhoudt tot andere aspecten van de arbeidsmotivatie, weten we relatief weinig van de determinanten van deze motivatie en is ook de relatie tussen deze motivatie en de (arbeids)prestatie onduidelijk. Wel lijkt het erop dat als de behoefte aan 'het dienen van het publieke belang' in de werksituatie niet wordt bevredigd, er negatieve effecten in termen van onder meer arbeidssatisfactie en verloop zullen optreden.

Al met al impliceert dit, terwijl het belang van het PSM-concept evident is, dat er nog veel vragen op een (toekomstig) antwoord moeten wachten.

### Literatuur

- Brewer, Gene A. & S. C. Selden (1998). 'Whistleblowers in the federal civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic'. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(3): 413-39.
- Brewer, G.A., S.C. Selden & R.L. Facer II, (2000). 'Individual conceptions of public service motivation'. In: *Public administration review*, 60 (3), 254-264.
- Braam, A. van (1956). *Ambtenaren en Bureaucratie in Nederland*. 's-Gravenhage: Excelsior.
- Bright, L. (2005). 'Public Employees with High Levels of Public Service Motivation. Who are they, Where are they and what do they want? In: *Review of Public Personnel Administration*, 25 (2), 138-154.
- Brink, G. van den, T. Jansen & D. Pressers (2005). *Beroepszeer*. Amsterdam: Boom Tijdschriften.
- Crewson, P.E. (1997). 'Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect'. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 7, 499-518.
- Hupe, P. (1992), 'Klerk of Koopman. Zakelijkheid en de ideale ambtenaar'. In: *Bestuurskunde* 1 (4), 180-193.
- Kickert, W.J. (2000). *Public Management Reform in the Netherlands. Social Reconstruction of Reform Ideas and Underlying Frames of Reference*. Delft: Eburon.
- Kristof, A.F. (1996). 'Person-Organizational fit: an integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications'. In: *Personnel Psychology*, 49 (1), 1-49
- Ministerie van BZK (2005a). *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2003-2004*. 's-Gravenhage.
- Ministerie van BZK (2005b). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005*. 's-Gravenhage.
- Ministerie van BZK (2005c). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006*. 's-Gravenhage.
- Ministerie van BZK (2006). *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2006* (databestand).
- Moynihan, D.P. & S.K. Pandey (in press). The role of organizations in fostering public service motivation. In: *Public Administration Review*.
- Van der Meer, F.M. & L.J. Roborgh (1993). *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Samsom: Alphen a/d Rijn.
- Naff, K.C. & J. Crum (1999). 'Working for America: Does public service motivation make a difference?'. In: *Review of Public Personnel Administration*, 19 (4), 5-16.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Parre, P. van der (1996). *Zonder arbeid geen zegen*. Eburon: Delft.
- Perry, J.L. (1996). 'Measuring public service motivation: an assessment of construct reliability and validity'. In: *Journal of Public Administration Research & Theory*, 6 (1), 5-23.

- Perry, J.L. (1997). 'Antecedents of Public Service Motivation'. In: *Journal of Public Administration Research & Theory*. 7 (2), 181-197.
- Perry, J.L. (2000). 'Bringing society in: Toward a theory of public service motivation'. In: *Journal of Public Administration Research & Theory*, 10, 471-489.
- Perry, J.L. & L.R. Wise (1990). 'The motivational basis of public service.' In: *Public Administration Review*. 50 (3), 367-73.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Steijn, B. (2003). 'HRM, arbeidssatisfactie en de publieke sector'. In: *Bestuurswetenschappen*. 57 (4), 289-307.
- Steijn, B. (2006). *Public Service Motivation in the Netherlands*. Paper presented at the EGPA conference, Study Group on Public Personnel Policies, Milan September 6-9.
- Steijn, B. & P. Leisink (2006). 'Organizational commitment among Dutch public sector employees'. In: *International Review of Administrative Sciences*. 72 (2), 187-201.
- Thiel, S. van (2001). *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*. Utrecht ICS.
- Tinsley, H.E.A. (2000). 'The Congruence Myth: An Analysis of the Efficacy of the Person-Environment Fit Model'. In: *Journal of Vocational Behavior*. 56 (2), 147-179.
- Vandenabeele, Wouter (2006). Towards a public administration theory of public service motivation : an institutional approach. *Paper presented at the IRSPM X conference*, April 11th, Glasgow.
- Verhulp, E. (2002). 'Inleiding'. In: E. Verhulp et al. *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Verquer, M.L., T.A. Beehr & S.H. Wagner (2002), 'A meta-analysis of relations between person-organization fit and work attitudes'. In: *Journal of Vocational Behavior*. 63, 473-489.
- Wright, B.E. (2004). 'The role of Work Context in Work Motivation: A Public Sector Application of Goal and Social Cognitive Theories'. In: *Journal of Public Administration Research & Theory*. 14 (1): 59-78.

### Noten

- 1 Dit artikel is een bewerking van de oratie op 22 september 2006, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt als bijzonder hoogleraar 'HRM in de publieke sector' aan de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 2 In het kader van dit artikel wordt iedereen die in de publieke sector werkt als ambtenaar beschouwd. De werkelijkheid is echter ingewikkelder. Zo zijn bijvoorbeeld werknemers van de bijzondere universiteiten (VU, KUB en KUN) geen ambtenaar, maar de werknemers van de andere universiteiten wel.
- 3 Recentelijk heeft ook Vandenabeele (2006) er in een theoretisch paper op gewezen dat incorporatie van bevindingen uit de Person-Organization fit literatuur in onderzoek naar PSM zinvol is.