

Een vak apart?

Dilemma's en uitdagingen voor strategisch HRM in de publieke sector

Bram Steijn, Sandra Groeneveld en Peter van der Parre¹

Uitgangspunt van dit artikel is dat er behoefte is om apart aandacht te besteden aan Human Resource Management in de publieke sector. Dit heeft te maken met de verschillende contexten waarin publieke en private organisaties opereren. De logica van de contingentietheorie leidt dan tot de conclusie dat deze uiteenlopende context logischerwijs gevolgen moet hebben voor de te bepalen organisatiestrategie c.q. HR-strategie en dat – gegeven deze verschillen – te nemen HR-maatregelen ook uiteen zullen lopen. Doel van dit artikel is om met deze bril op te kijken naar de actuele uitdagingen waarmee publieke organisaties in hun strategisch HRM-beleid te maken hebben.

Na eerst een aantal verschillen tussen private en publieke organisaties geschetst te hebben, komt kort het model aan de orde dat we hebben ontwikkeld om HRM-vraagstukken te analyseren. Vervolgens gaan we in op een aantal belangrijke ontwikkelingen die zich in het recente verleden in publieke organisaties hebben voorgedaan (met name de opkomst van het zogenaamde New Public Management), waarna we de effecten daarvan op HRM bespreken. Tot slot behandelen we een aantal dilemma's waarmee publieke organisaties bij hun keuzes ten aanzien van hun HRM-beleid altijd te maken hebben en zetten we de specifieke uitdagingen uiteen waarvoor de publieke sector zich anno 2010 gesteld ziet.

Waarom apart aandacht voor HRM in de publieke sector?

Aan artikelen, boeken, websites, en dergelijke over HRM is geen gebrek. Waarom hebben wij het dan nodig gevonden om in een recent boek (Steijn & Groeneveld, 2010) aandacht te vragen voor strategische HRM-vraagstukken in een publieke context? Het simpele antwoord is dat er in het Nederlandse taalgebied geen boek voorhanden is dat op wetenschappelijk niveau (strategische) HRM-vraagstukken in de publieke sector bespreekt. Internationaal is het aanbod overigens ook beperkt (Farnham & Horton, 1996; Berman et al., 2006 en Beattie & Waterhouse, 2010

Prof. dr. B. Steijn en dr. S. Groeneveld zijn verbonden aan de afdeling Bestuurskunde van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dr. P. van de Parre geeft leiding aan het programma Duurzame Bedrijfsvoering Rijksoverheid.

zijn belangrijke uitzonderingen). Nu kan men natuurlijk opmerken dat het ook niet nodig is om apart aandacht aan HRM in de publieke sector te besteden, omdat er simpelweg geen verschil zal zijn tussen de aanpak van dergelijke vraagstukken in een publieke of in een private context. Die mening delen we echter niet. Ongetwijfeld is het zo dat op abstract niveau HR-vraagstukken identiek zijn, of men zich nu in een publieke of een private context beweegt. De HR-cyclus geldt *ook* in het publieke domein. Werving en selectie, opleiding en ontwikkeling en beoordeling en beloning zijn HR-activiteiten die evenzogoed in publieke organisaties moeten worden vormgegeven. Tegelijkertijd geldt echter dat de *context* waarin publieke organisaties opereren, in veel gevallen een heel andere is dan voor private organisaties. Dit heeft de nodige implicaties voor de vormgeving van het (strategische) HRM-beleid.

Voordat we hier verder op ingaan is het echter allereerst van belang om kort aan te geven wat we met 'de publieke sector' bedoelen. Kortweg zouden we in navolging van Bovens et al. (2001: 24) de publieke sector kunnen definiëren als het openbaar bestuur en alle andere organisaties met een publieke taak. Feitelijk is dat echter te simpel. Hoewel alle publieke organisaties per definitie een publieke taak uitvoeren, bestaat de publieke sector natuurlijk niet. Feitelijk valt zij uiteen in een groot aantal deelsectoren. Voor sommige van die sectoren geldt dat zij in het geheel niet (het rijk), voor anderen (bijvoorbeeld universiteiten) dat zij deels wel op een markt opereren. Sommige sectoren staan meer en andere in mindere mate onder politiek toezicht. In een aantal gevallen zijn werknemers van de betrokken organisaties ambtenaar, in andere echter weer niet.²

Ondanks deze verscheidenheid spreken we in dit artikel echter vooralsnog over 'de' publieke sector, omdat organisaties in deze sector een aantal kenmerken gemeen hebben en die hen doen verschillen van organisaties in de private sector.

Onderstaande box schetst in een notendop wat volgens een aantal toonaangevende bestuurskundige auteurs de belangrijkste verschillen zijn tussen beide typen organisaties.

Belangrijkste 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 brengen 'public goods' voort 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 (dat wil zeggen, 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 van 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 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.
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.

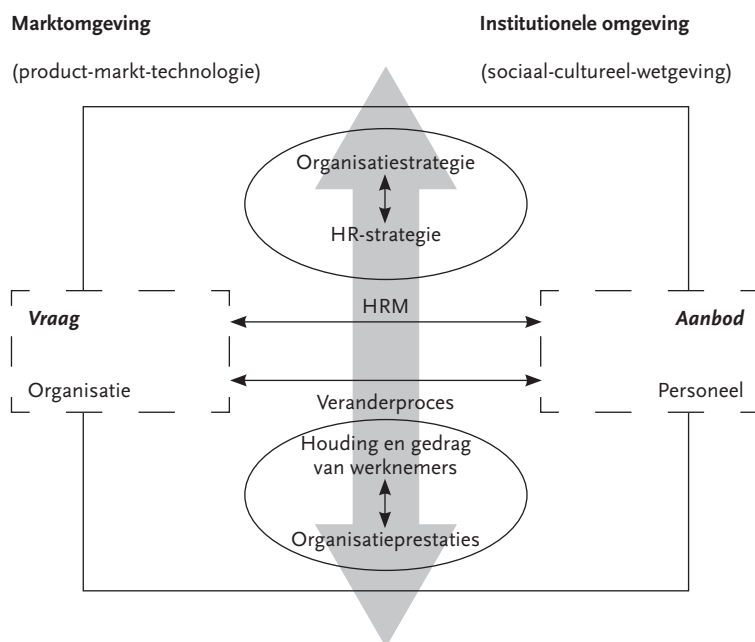
(Bron: ontleend aan Pollitt (2003: 22), die het weer gebaseerd heeft op Rainey (1997: 73-74)).

Veel publieke organisaties opereren niet (zoals ministeries, gemeenten of het primair onderwijs) of slechts in beperkte mate (zoals universiteiten en in zekere zin ook ziekenhuizen) op een markt. In navolging van het onderscheid dat Paauwe (2004) maakt, kun je stellen dat in een publieke context, marktmechanismen minder belangrijk zijn dan in een private, en institutionele mechanismen relatief belangrijker. Bovendien geldt dat bij het nemen van strategische beslissingen de macht van managers beperkt is door het feit dat 'de politiek' een cruciale stakeholder is, en in veel gevallen de knoop moet doorhakken. In zijn algemeenheid geldt bovendien (zie punt 9 in de kadertekst) dat het formuleren van een organisatiestrategie vaak complexer is. Doelen zijn veelal vager ('de grote steden moeten leefbaarder worden', 'het onderwijs moet beter toeleiden naar de arbeidsmarkt') en bij de formulering heeft men met heel veel stakeholders te maken (zoals burgers, klanten – vaak tevens burger – , werknemers en/of ambtenaren, bedrijven, maatschappelijke organisaties, overheden, medeoverheden, de EU, enzovoorts) die bovendien vaak uiteenlopende, soms zelfs tegenstrijdige doelen belangrijk vinden. Zo zijn in een democratische rechtsstaat naast effectiviteit en efficiency, legitimiteit en rechtmatigheid cruciale waarden, en deze stellen bepaalde grenzen aan wat publieke organisaties wel en niet kunnen doen.

Publieke organisaties hebben bij de vormgeving van hun HRM-beleid bovendien te maken met historisch gegroeide juridische kaders. Zo betreft een verschil dat niet in bovenstaande box staat vermeld de aparte juridische status van ambtenaren zoals die onder andere in Nederland geldt. In tegenstelling tot werknemers hebben ambtenaren namelijk geen tweezijdige arbeidsovereenkomst, maar een eenzijdige. Zij hebben in andere woorden geen *contract*, maar een *aanstelling*. Bijgevolg heeft men bij juridische conflicten te maken met het bestuursrecht en niet met het privaatrecht. Een ander gevolg is overigens dat waar in de publieke sector gewoonlijk over cao's wordt gesproken, er juridisch gezien eigenlijk geen sprake is van echte cao's. Daar waar de facto geen individuele arbeidsovereenkomst bestaat, kan er immers ook geen collectieve zijn. De feitelijke situatie is dat werknemers en werkgevers in de meeste publieke sectoren afspraken met elkaar maken, die vervolgens door de wetgever in nadere regelgeving moeten worden omgezet. Heel anders dus dan in de private sector, waar afspraken juridisch gelden op het moment dat werkgevers en werknemers hun handtekening hebben gezet.

Het Strategic Human Performance Model (SHP-model)

Al is er uiteraard geen gebrek aan HRM-modellen, wij hebben in ons boek een eigen model gepresenteerd, dat overigens gebaseerd is op de ideeën van zowel Bax (2003) als Paauwe (2004). Dit model, het zogenaamde Strategic Human Performance (SHP) model, bestaat uit vier lagen, namelijk:



Figuur 1. Het Strategic Human Performance Model (SHP-model).

1. de omgeving;
2. de organisatie- en HR-strategie;
3. allocatie van vraag en aanbod van arbeid;
4. de prestaties.

Het model baseert zich op het *contingentiedenken*, waarbij ervan wordt uitgegaan dat organisaties constant de balans zoeken tussen ontwikkelingen in hun omgeving en hun eigen vormgeving. Op basis van een analyse van de omgeving is de opgave voor HRM naar onze mening dat zij moet bijdragen aan het (mede) ontwikkelen en vertalen van de organisatiestrategie in HR-beleid en -instrumenten en de implementatie van dit beleid in passende interventies. Binnen de organisatie moet de afstemming van vraag naar en aanbod van arbeid zodanig worden georganiseerd, dat de beoogde organisatiestrategie ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Zo vraagt een nieuwe organisatiestructuur om andere competenties en mogelijk ook om een ander 'type' werknemer. Bovendien wordt door allerlei ontwikkelingen het arbeidsaanbod op de arbeidsmarkt in toenemende mate divers, wat van organisaties vraagt te doordenken hoe zij voor verschillende categorieën werknemers – mannen en vrouwen, ouderen en jongeren, autochtonen en allochtonen – een aantrekkelijke werkgever kan zijn. Houding en gedrag van werknemers (zoals de arbeidsmotivatie en -tevredenheid, commitment, stress en ziekteverzuim,

conflicten en verloop) vormen vervolgens een cruciale schakel tussen HRM-beleid en de prestaties die de organisatie zal leveren.

Dit model is in principe zowel in een private als in een publieke context toe te passen, maar het laat tevens zien waarin de verschillen tussen publieke en private organisaties schuilen. Vooral in de zogenaamde sociaal-culturele en legale omgeving hebben publieke organisaties specifieke kenmerken 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 is 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).

Het SHP-model is gebouwd op de *verticale* congruentie tussen omgeving, strategie en organisatie en de *horizontale* afstemming tussen vraag en aanbod van arbeid. Veranderkundige interventies zijn er niet alleen op gericht om de zogenaamde verticale congruentie tot stand te brengen, maar ook de horizontale afstemming tussen vraag en aanbod. HRM en verandering vormen dan ook het hart van het model. Het betekent ook dat dergelijke interventies ons inziens een belangrijk onderdeel zijn van de taken van de HRM-adviseur en het management. Om werknemers te mobiliseren voor organisatieveranderingen en hun veranderbereidheid te vergroten, is het daarbij nodig dat zij de ruimte krijgen om betekenis te kunnen geven aan de verandering die van hen wordt gevraagd. De rol van HRM moet zich vooral op dat onderdeel van het verandervermogen van de organisatie richten.

De context waarin publieke organisaties opereren verschilt van die van private organisaties, maar is niet onveranderbaar

Een ander belangrijk uitgangspunt van het ontwikkelde model is dat HRM 'ertoe moet doen'. Het is uiteraard de bedoeling dat organisaties door allerlei ingrepen beter gaan functioneren en presteren. Complicatie is daarbij dat het meten van prestaties in een publieke context vaak geen sinecure is. Als de doelen vager zijn, complexer en soms zelfs tegenstrijdig (zoals we hierboven al hebben geconstateerd), dan is deze meting per definitie problematisch (Boyne, 2003).

De institutionele context van publieke organisaties verandert

Hoewel wij dus nadrukkelijk betogen dat de context waarin publieke organisaties opereren verschilt van die van private organisaties, moet tegelijkertijd worden benadrukt dat deze context tegelijkertijd niet onveranderbaar is en verschillend kan zijn voor verschillende publieke organisaties. Om deze context goed te begrijpen is een kort exposé over de opkomst van het zogenaamde New Public Management nodig (zie o.a. Pollitt & Bouckaert, 2004). Tegen de achtergrond van de teloorgang van het idee dat de samenleving maakbaar zou zijn en de forse economische teruggang aan het eind van de jaren zeventig en tachtig, werd gepoogd om de groei van de publieke sector een halt toe te roepen door de toepassing van principes van New Public Management. De essentie van deze beweging is dat publieke organisaties in de kern ook bedrijven zijn en dat het management van publieke organisaties zoveel mogelijk gebruik dient te maken van technieken die zich in een private context hebben bewezen.

Hood (1991) geeft de belangrijkste karakteristieken van deze bedrijfsmatige manier van werken weer:

1. oplossingsgericht ('hands-on') professioneel management;
2. expliciete kwantificeerbare standaarden en prestatie-indicatoren;
3. grotere nadruk op controle van output;
4. opsplitsing van de publieke sector in zoveel mogelijk resultaatverantwoordelijke eenheden (organisatie rondom producten);
5. een veel meer competitieve omgeving in de publieke sector;
6. overname van managementstijlen zoals die in de private sector voorkomen;
7. meer nadruk op zuinigheid en discipline bij gebruik van schaarse middelen.

Met New Public Management werd niet alleen beoogd om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheid te verbeteren, maar ook om de grote bezuinigingen in die tijd voor elkaar te krijgen. De benodigde bezuinigingen waren zo omvangrijk dat ingrijpende hervormingen nodig waren, zowel in de verzorgingsstaat als ook binnen de overheid zelf. Omdat het lokale bestuur verantwoordelijk was voor een groot deel van de uitvoerende taken van de verzorgingsstaat, werden de gemeenten vanaf begin jaren tachtig al gedwongen tot hervormingen (Kickert et al., 2005). Binnen de rijksoverheid kwamen de hervormingen iets later op gang, namelijk vanaf het eind van de jaren tachtig en begin jaren negentig, met bijvoorbeeld de Grote Efficiency Operatie (GEO).

De hervormingen leidden op grote schaal tot verzelfstandiging van overheidsdiensten in de vorm van zelfstandige bestuursorganen (zbo's, zoals bijvoorbeeld het UWV, het CBR, het Kadaster) en agentschappen. Door diensten op afstand te zetten probeerde de overheid de sturing en ver-

antwoording en daarmee de efficiëntie en effectiviteit te vergroten. Ook recente pogingen tot marktwerking in bijvoorbeeld de thuiszorg en de gezondheidszorg kunnen worden herleid tot het NPM-gedachtegoed.

De effecten op publieke organisaties (en ook hun mogelijkheden om HRM-beleid te voeren) zijn zonder twijfel groot geweest. Vanuit HRM perspectief zijn – afgezien van effecten van personeelsreducties als gevolg van bezuinigingsoperaties – vooral de trend naar *decentralisering* en *normalisering* van groot belang geweest.³

Wat betreft de decentralisering geldt dat in de afgelopen twee decennia afzonderlijke organisaties in de publieke sector een steeds grotere mate van autonomie hebben gekregen (zie ook Kickert, 2000). Dit heeft deels te maken met de hierboven al genoemde afstoting van publieke taken naar zbo's, die per definitie een eigen, zelfstandige bedrijfsvoering kunnen voeren. Daarnaast is er echter ook een *sectoralisatie* van de arbeidsvoorwaarden doorgevoerd. Daar waar er vroeger sprake was van een algemeen geldende ambtenarenwet met daaraan gekoppelde uniforme arbeidsvoorwaarden, wordt er sinds 1993 op decentraal niveau apart onderhandeld over de arbeidsvoorwaarden in bijvoorbeeld het Rijk, de gemeenten, de universiteiten, de politie, et cetera (vergelijk Becking, 2001). Bijgevolg zijn de arbeidsvoorwaarden in deze sectoren steeds verder uiteen gaan lopen.

Daar komt nog bij dat individuele managers veel meer ruimte hebben gekregen om – uiteraard binnen bepaalde grenzen – hun eigen personeelsbeleid te voeren dan in het verleden. Zo bezochten tot in de jaren tachtig inspecteurs van de Directie Formatie Zaken van het Ministerie van BZK organisaties binnen de Rijksdienst. Daar controleerden zij of de feitelijke bezetting binnen de kaders van de formatie bleef en of de waardering en de daaraan gekoppelde beloning van de functies conform het functiewaarderingssysteem was. Van een dergelijke controle is tegenwoordig geen sprake meer, met meer autonomie voor de betrokken managers en organisaties als gevolg.

De institutionele context van publieke organisaties is ingrijpend veranderd

Tegelijkertijd zijn de arbeidsvoorwaarden de facto genormaliseerd. De verschillen tussen werknemers en ambtenaren waren in het recente verleden veel groter dan heden ten dage. Becking (2001: 171) constateert dat in de loop der jaren op tal van terreinen (als het gaat om arbeidsvoorwaarden, regels voor pensioen en sociale zekerheid, medezeggenschap, e.d.) de *materiële* rechtsposities van werknemers in de markt en van ambtenaren in verregaande mate naar elkaar toe zijn gegroeid. Het grootste verschil (aanstelling of contract) is feitelijk vooral *formeel* van aard. Tot

voor kort is dan ook herhaaldelijk gepleit voor een afschaffing van de ambtelijke status en voor een volledige gelijkschakeling van ambtenaren aan 'gewone' werknemers. In het laatste kabinet heeft minister Ter Horst deze discussie echter in de ijskast doen belanden.

Al met al kunnen we constateren dat de institutionele context van publieke organisaties, mede onder invloed van de opkomst van NPM, ingrijpend is veranderd. Meer heterogeniteit, meer flexibiliteit, en misschien vooral ook minder 'anders' (dan private organisaties) lijken kenmerkende trefwoorden. Tegelijkertijd zijn publieke organisaties niet-temin nog steeds anders. Sterker nog, het gedachtegoed van New Public Management staat in recente jaren onder druk. Er komt meer aandacht voor het argument dat publieke organisaties daadwerkelijk anders c.q. bijzonder zijn. De invoering van de ambtseed voor ambtenaren in 2004 door minister Remkes en de campagne 'werken bij het Rijk als je verder denkt' (waarin nadruk wordt gelegd op het belang van Public Service Motivation – vergelijk Steijn, 2006), zijn daar voorbeelden van.

Effecten op het HRM-beleid

Een belangrijk effect van ontwikkelingen in de afgelopen decennia is in ieder geval dat het HRM-beleid van publieke organisaties meer is gaan uiteenlopen. Publieke organisaties verschillen meer dan in het verleden van elkaar wat betreft de door hen gekozen HR-strategie en de daarbij behorende HR-instrumenten. Het SHP-model kan dan inzichtelijk maken hoe veranderingen in de omgeving vertaald kunnen worden in een bijpassende strategie en instrumenten. Daarbij geldt uiteraard dat er niet één weg is die naar Rome leidt. Organisaties kunnen verschillende afwegingen maken, mits ze dat maar consequent doen.

Zo is afstemming tussen vraag en aanbod in ieder HRM-beleid cruciaal. Vooral omdat we op basis van de fit-gedachte ervan kunnen uitgaan dat overeenstemming tussen kenmerken van een persoon en baan c.q. organisatie bepalend zal zijn voor zijn of haar houding en gedrag. Omgevingsontwikkelingen (zoals economische ontwikkelingen in combinatie met individualisering en demografische veranderingen) stellen publieke organisaties daarbij voor grote uitdagingen.

Zowel vanuit de optiek van werving als die van behoud van talent moet men zich zeker in een arbeidsmarkt die op de lange duur krap zal zijn, presenteren als een aantrekkelijke werkgever. Het aanbod op de arbeidsmarkt is in toenemende mate divers, wat van organisaties vraagt te bedenken hoe zij voor verschillende categorieën werknemers – mannen en vrouwen, ouderen en jongeren, autochtonen en allochtonen – een aantrekkelijke werkgever kan zijn. De individualisering – waardoor meer maatwerk gevraagd wordt – compliceert deze problematiek extra. Omdat de 'fit' belangrijk is, vraagt dat om een gedifferentieerd HRM-beleid en

om leidinggevendenden die het beste kunnen halen uit een divers personeelsbestand. Uiteraard geldt dat ook voor private organisaties, maar gezien de relatief vergrijsde samenstelling van het personeelsbestand van veel publieke organisaties hebben juist deze hier al op de korte termijn mee te maken (zie ook de laatste paragraaf).

Tegelijkertijd zien we dat loopbanen veranderlijker worden en verschillende vormen kunnen aannemen. De standaardloopbaan maakt plaats voor wat men in de literatuur *'protean careers'* (Hall, 2004; Groeneveld, 2009) noemt. Interne arbeidsmarkten (die van oudsher in de publieke sector zeer sterk waren) worden poreuzer. Bijgevolg kunnen werknemers binnen de eigen organisatie minder makkelijk carrière maken en gaan ze vaker van de ene naar de andere organisatie hoppen. Deze toenemende mobiliteit stelt samen met organisatieveranderingen eisen aan de opleiding en ontwikkeling van personeel. Waar van werknemers wordt verwacht dat zij blijvend aan hun employability werken, wordt tegelijkertijd van organisaties in toenemende mate verwacht dat zij hun werknemers daarbij helpen.

Het empirisch onderzoek dat we in ons boek presenteren laat zien dat voor een goede uitvoering van het HRM-beleid de rol van de (direct) leidinggevende cruciaal is. Deze kent de werknemers, is degene die feedback kan geven, doelen kan stellen en hen kan aanspreken als zaken minder goed verlopen. Daarnaast speelt de inhoud van het werk een belangrijke rol. Daarop inspelen is echter een ingewikkelde opgave, omdat, zoals gezegd, werknemers van elkaar verschillen. Ook hier geldt dat de direct leidinggevende een belangrijke rol heeft om eventuele misfits tijdig te herkennen en daarop actie te ondernemen. Uiteraard is in private organisaties de leidinggevende evenzeer van belang (zie ook Purcell & Hutchinson, 2007), maar er zijn redenen om aan te nemen dat investeren in de kwaliteit van leidinggevendenden juist voor publieke organisaties een extra opgave is. Zo blijkt onvrede met het management in de publieke sector veel vaker een reden te zijn voor werknemers om te vertrekken dan in de private sector (Dur, 2009).

Dilemma's voor publieke organisaties

Het is voor publieke organisaties lang niet altijd eenvoudig om heldere strategische keuzes bij het vormgeven van HR-beleid te maken, mede omdat zij gegeven hun publieke karakter te maken hebben met een aantal fundamentele dilemma's. In deze paragraaf bespreken we drie van dergelijke dilemma's die bij elke strategische afweging een rol spelen.

Centralisatie versus decentralisatie

Als we de geschiedenis van de organisatie van de publieke sector bezien, dan wisselen periodes van decentralisatie en centralisatie elkaar af. Zo werd de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog gekenmerkt

door centralisatie, maar zien we in plaats daarvan sinds de opkomst van NPM een grote mate van decentralisatie. De keuze voor centralisatie of decentralisatie is in belangrijke mate een politiek vraagstuk, wat al aangeeft dat de fundamentele keuze hiervoor inherent is aan het bijzondere karakter van publieke organisaties. Deze keuze loopt in de publieke sector vervolgens door (en over) alle overheidslagen heen.

Op zich is de decentralisatietendens van de recente decennia te begrijpen vanuit de contingentietheorie. Net als organisaties in de private sector zullen publieke organisaties de neiging hebben een zodanige organisatievorm te kiezen dat zij past bij de omgevingseisen. In omgevingen die in toenemende mate complex en dynamisch zijn, zal dat betekenen dat organisaties neigen naar gedecentraliseerde en organische structuren (Mintzberg, 1979). Tegelijkertijd echter zijn publieke organisaties als gevolg van de (politieke) controle waaraan zij onderworpen zijn, altijd meer gecentraliseerd dan men op grond van de overige omgevingsinvloeden zou verwachten. Het voordeel van centralisatie is immers dat men gemakkelijker alle neuzen dezelfde kant op kan krijgen, dat men sneller – althans op papier – eenduidig op collectieve uitdagingen kan reageren en dat men gemakkelijker tegen ongewenste ontwikkelingen kan optreden. Het voordeel van decentralisatie daarentegen is dat individuele organisaties gemakkelijker kunnen inspelen op de specifieke kenmerken van de eigen situatie. Zo kan men eigen HRM-instrumenten inzetten als dat voor werving of behoud noodzakelijk is. Politiek gezien kan dat vervolgens tot problemen leiden – zoals we bijvoorbeeld zien in de discussie over de topinkomens van managers van op afstand geplaatste publieke organisaties.

Het is bijna onvermijdelijk dat in tijden van centralisatie de roep om decentralisatie klinkt, en omgekeerd. Individuele publieke organisaties moeten zich bewust zijn van de spanning waarin zij zitten. Zelfs als zij volledige zeggenschap over een bepaald facet van de bedrijfsvoering hebben, dan nog opereert men in het publieke domein en kan men publiekelijk om rekenschap worden gevraagd. Indien men dat onvoldoende doet, kan men te maken krijgen met een centrale overheid die de decentralisatie (gedeeltelijk) kan terugdraaien. De opgave voor de centrale overheid is daarbij steeds hoe men aan de ene kant kan loslaten (decentraliseren), maar toch aan de andere kant de regie kan behouden.

Het is bijna onvermijdelijk dat in tijden van centralisatie de roep om decentralisatie klinkt, en omgekeerd

Bureaucratische controle versus autonomie op de werkvloer

De strakke hiërarchie die kenmerkend is voor de klassieke bureaucratische organisatiestructuur staat op gespannen voet met de delegatie van bevoegdheden en eigen verantwoordelijkheid van medewerkers zoals die

in de zogenaamde 'nieuwe organisatievormen' wordt gepropageerd. De bureaucratische organisatie biedt kwaliteitsborging, houvast en transparantie in het functioneren van de overheid. Controle, aan de andere kant, heeft het gevaar in zich dat het initiatief smooft en verkrampt en daarnaast veel inspanning vraagt. In feite is het alternatief dat men gaat sturen op vertrouwen. Dat is echter voor publieke organisaties in de praktijk lastig te realiseren.

Bureaucratische controle heeft immers veel te maken met de noodzaak van eenduidig overheidshandelen. Vanuit de optiek van de organisatie zit het gevaar van veel autonomie op de werkvloer (en dus van sturing op basis van vertrouwen) in het feit dat overheidsregelingen in dat geval op uiteenlopende manieren kunnen worden uitgelegd. Misschien nog wel belangrijker is het feit dat het loslaten van hiërarchie ook impliceert dat de politieke leiding minder greep heeft op deze uitvoering. Ook dit staat haaks op de essentie van de bureaucratische organisatievorm: de strikte hiërarchie dient er immers ook voor om ervoor te zorgen dat het ambtelijk apparaat doet wat de – democratisch gekozen – politieke leiding wil en ook door hen controleerbaar is. Nu is dit probleem op zich niets nieuws. In zijn studie naar de street-level bureaucrat heeft Lipsky (1983) al laten zien dat discretie op uitvoerend niveau iets van alle tijden is. Zo geven politieagenten niet iedereen die door het rode licht rijdt een bekeuring. Soms laten ze het bij een waarschuwing en maken ze gebruik van hun discretionaire bevoegdheden om al dan niet tot bekeuren over te gaan.

Niettemin kun je stellen dat het benadrukken van meer autonomie op de werkvloer en de opkomst van allerlei nieuwe organisatievormen (waarin werken in teams, netwerken en horizontale verantwoording een belangrijke rol spelen) op gespannen voet staat met het principe van bureaucratische controle. Deze spanning wordt nog vergroot omdat vooral de huidige generatie jongere, hoger opgeleide werknemers vaker een voorkeur zullen hebben voor meer autonomie dan oudere generaties in het verleden

Efficiëntie versus legitimiteit en rechtmatigheid

Zoals hierboven al gesteld, kennen publieke organisaties veelal niet de tucht van de markt. Op zich is het daarom niet vreemd dat we al heel lang tal van pogingen zien om op een andere wijze de kosten in de hand te houden. Probleem daarbij is dat efficiëntie niet het hoofddoel van organisaties in het publieke domein kan zijn. Dit is immers feitelijk niet meer dan een instrument. De bedoeling is dat andere doelen (veiligheid, integratie, bestrijding van armoede) tegen zo laag mogelijke kosten bereikt worden. Tegelijkertijd stelt ook rechtmatigheid grenzen aan hoe efficiënt er gewerkt kan worden. Dit zal in een aantal gevallen een inrichting

van het organisatieproces impliceren die niet altijd volledig efficiënt is (bijvoorbeeld doordat allerlei correspondentie moet worden bewaard en dossiers moeten worden opgebouwd). Rechtmatigheid is echter belangrijk, omdat zonder deze de legitimatie van de democratische rechtsstaat in gevaar komt. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat burgers die in dezelfde situatie verkeren op eenzelfde manier behandeld moeten worden. Wat overigens niet wil zeggen dat rechtmatig handelen per definitie tot een grotere mate van legitimiteit leidt. Immers, ook een zeer inefficiënte overheidsorganisatie kan leiden tot verlies aan legitimiteit.

Toegepast op de inzet van HRM-instrumenten betekent dit onder andere dat men zich steeds moet afvragen of de ingezette instrumenten (en de kosten daarvan) een positief effect hebben op de organisatieprestaties in termen van zowel doelmatigheid als bijvoorbeeld de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Daarnaast kan daardoor een gedifferentieerd HRM op de grenzen van de eisen van rechtmatigheid stuiten: ook diverse categorieën werknemers dienen immers gelijk behandeld te worden. Tot slot past hier de kanttekening dat integer optreden van werknemers in de publieke sector ook vanwege dit belang van rechtmatigheid zo belangrijk is. Indien vertegenwoordigers van publieke organisaties immers niet integer handelen dan tast dit per definitie het beginsel van 'gelijk behandelen van gelijke gevallen' aan. Dit kan op haar beurt funest zijn voor de legitimiteit van het overheidshandelen.

Uitdagingen voor publieke organisaties

Deze drie dilemma's spelen een belangrijke rol bij de strategische keuzes die publieke organisaties maken. Wij eindigen dit artikel dan ook op dezelfde manier als ons boek, namelijk met een weergave van de belangrijke strategische opgaven op HRM gebied waarmee publieke organisaties naar onze waarneming op dit moment geconfronteerd worden.

Meer prestaties met minder overheid?

Het nieuwe kabinet staat voor een grote bezuinigingsoperatie. Veel partijprogramma's kijken daarbij begerig naar de omvang van het overheidsapparaat als belangrijke bezuinigingsmogelijkheid. Ook in de voorstellen van de twintig ambtelijke werkgroepen die in april jongstleden werden gepresenteerd, zijn diverse bezuinigingen op publieke organisaties te vinden, zoals het schrappen van de provincies en waterschappen, schaalvergroting op het gemeentelijke niveau en productiviteitsverhoging in het onderwijs. Tegelijkertijd is ook helder dat de burger van diezelfde overheid steeds betere prestaties verwacht. De cruciale vraag is dan hoe de publieke sector dusdanig georganiseerd kan worden dat met een kleiner apparaat minstens gelijkblijvende organisatieprestaties behaald kunnen worden.

Hoe kan de publieke sector met een kleiner apparaat minstens gelijk-blijvende organisatieprestaties behalen?

Dit vraagt een bezinning op de organisatiestrategie, maar vervolgens uiteraard ook een passende HR-strategie. Niet uitgesloten is dat men voor een strategie van verdere uitbesteding en decentralisatie zal kiezen, waarbij een kleiner (centraal) overheidsapparaat zal proberen de maatschappelijke ontwikkeling op afstand te sturen. Niet onwaarschijnlijk is dat men daarbij verder zal voortborduren op de principes van de interactieve besluitvorming. Mogelijkerwijs kan hier de werkwijze van de Europese Commissie als een voorbeeld dienen. Bij de Europese Commissie werken namelijk slechts 40.000 ambtenaren. Maar in de beleidsontwikkeling participeert een veelvoud aan mensen: ambtenaren uit de lidstaten, vertegenwoordigers van issuebewegingen en lobbyisten in opdracht van het bedrijfsleven.

Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke opzet een andere organisatiestructuur vraagt en ook andere competenties van de betrokken beleidsambtenaren. Er zijn echter ook risico's aan deze strategie verbonden die voortvloeien uit het dilemma van centralisatie versus decentralisatie: hoe kan de overheid regie houden terwijl ze tegelijkertijd loslaat en er bovendien voor zorgen dat de rechtmatigheid van het overheidshandelen is gewaarborgd?

De grenzen van NPM?

Het derde dilemma (efficiëntie versus legitimiteit en rechtmatigheid) maakt duidelijk dat in een publieke context prestaties verder reiken dan een efficiënte dienstverlening. De burger heeft niet alleen een rol als klant, maar ook als kiezer en onderdaan. Dat roept de vraag op of en wanneer we op de grenzen van de bedrijfsmatige sturing stuiten. De levensvatbaarheid van publieke organisaties wordt in belangrijke mate bepaald door hun legitimiteit. Efficiënte levering van prestaties is daarbij belangrijk, maar niet het hele verhaal. Publieke diensten worden uiteindelijk door de burger op meer afgerekend dan bijvoorbeeld de tijdige levering van een paspoort. Hoe abstract ook, het is dit legitimiteitsvraagstuk dat enerzijds door de opkomst van NPM naar de achtergrond is verdwenen, maar anderzijds in de maatschappelijke en politieke discussies op het moment actueel is. En dat tegen de achtergrond van de aankomende bezuinigingen.

Voor het HRM-beleid is het in onze ogen in een 'post-NPM tijdperk' een uitdaging om de werknemers aan de ene kant effectief en efficiënt te laten werken, zonder dat afbreuk aan fundamentele publieke waarden wordt gedaan. Een belangwekkend thema is hier bijvoorbeeld onder andere hoe gestandaardiseerd of flexibel de arbeidsvoorwaarden van werknemers moeten zijn. Op zich is er – ook vanuit de motivatietheorie – iets te zeggen voor sturing van organisaties en werknemers op

basis van prestatie-indicatoren, maar tegelijkertijd moet men ervoor oppassen dat deze sturing geen perverse effecten kent. We hoeven hier alleen naar de bekende voorbeelden te verwijzen, zoals politieagenten die alleen nog ‘makkelijke gevallen’ gaan bekeuren, scholen die ‘lastige leerlingen’ buiten de deur gaan houden (om ervoor te zorgen dat de slaagpercentages hoog blijven) of ziekenhuizen die ‘dure’ patiënten zorg gaan weigeren.

De rechtspositie van de ambtenaar: bijzonder of niet?

Bovenstaande uitdaging heeft ook te maken met het bijzondere karakter van publieke organisaties, wat ons brengt bij de discussie over de bijzondere status van de ambtenaar, waar in het verleden op grond van weloverwogen argumenten voor gekozen is. Daarbij werd onder andere het argument gebruikt dat de bijzondere positie van de overheid (die zowel werkgever als wetgever is) ook een bijzondere positie van het personeel rechtvaardigt, onder andere om de werknemers te beschermen tegen willekeur (Becking, 2001). Het is echter de vraag of deze argumenten anno 2010 nog relevant zijn, en of men de bescherming van ambtenaren als werknemer niet ook via het gewone arbeidsrecht zou kunnen laten lopen.

Indien men dat zou doen, is het normaliseringsproces dat vele jaren geleden is ingezet, voltooid. Sommigen zullen hier voorstander van zijn, anderen fel tegenstander, afhankelijk van hoe zwaar men het bijzondere karakter van de publieke organisaties vindt wegen en welke rol de bijzondere rechtspositie daarin heeft. De empirische vraag die men – bij het bepalen van een standpunt – kan stellen is of de bijzondere rechtspositie van de ambtenaar positieve of negatieve effecten heeft op bijvoorbeeld zijn veranderbereidheid, zijn houding en gedrag en uiteindelijk de organisatieprestaties.

Hoe worden dan wel blijven publieke organisaties aantrekkelijk als werkgever?

In de nabije toekomst is vanwege de vergrijzing de uitstroom uit publieke organisaties enorm. Van de ongeveer één miljoen personen die momenteel werkzaam zijn in de overheids- en onderwijssectoren, zal in 2020 70 procent vertrokken zijn of van baan gewisseld (zie ook het recente rapport van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid, de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over ‘De grote uittocht’). Ondanks de te verwachten bezuinigingen op de korte termijn hebben publieke organisaties op de langere termijn een wervingsprobleem. In die zin zouden inkrimpsoperaties zelfs enige verlichting op de arbeidsmarkt kunnen brengen. Niettemin lijkt het erop alsof men van werving van jongeren op dit moment een minder grote prioriteit heeft gemaakt (vergelijk de Trendnota 2010 van het Ministerie van BZK). Ook

hebben – vooral in gemeentenland – sommige publieke organisaties al weer gekozen voor een vacaturestop. In onze ogen maakt men hiermee een vergissing die moeilijk te rijmen is met de uitgangspunten van strategisch HRM-beleid (Steijn et al., 2009). Een groot probleem van veel publieke organisaties is op dit moment nu juist de vergrijsde personeelsopbouw. Iets wat deels veroorzaakt is door het feit dat men in het verleden als gevolg van bezuinigingsoperaties weinig jongeren heeft geworven. Een evenwichtige leeftijdsopbouw is in onze ogen goed voor alle organisaties, en alleen daarom al is het verstandig de werving van jongeren prioriteit te geven. Nu de arbeidsmarkt tijdelijk ruim is, biedt dat voor publieke organisaties juist de kans om jongeren voor zich te winnen (Steijn et al., 2009).

Een groot probleem van veel publieke organisaties is op dit moment de vergrijsde personeelsopbouw

Omgaan met langer doorwerken

Niet voor niets heeft het kabinet Balkenende IV eind 2009 besloten dat de AOW-leeftijd geleidelijk aan wordt verhoogd tot 67 jaar. Hoewel het afwachten is wat een nieuw kabinet met dit besluit doet, zullen organisaties sowieso geconfronteerd worden met langer doorwerkende werknemers. Dit stelt hen voor een belangrijke uitdaging. Ondanks het relatief vergrijsde personeelsbestand hebben we in het verleden gezien dat veel ambtenaren op relatief jonge leeftijd uittraden. Bezuinigingsmaatregelen – waarbij het vaak relatief gemakkelijk is ouderen te laten uitstromen – waren hier mede debet aan. Het op grote schaal langer doorwerken van oudere werknemers is iets nieuws voor zowel de betrokken werknemers als voor veel publieke organisaties, daar waar veel werknemers nu feitelijk ver voor hun 65ste jaar met (vervroegd) pensioen gaan. Organisaties zullen zich moeten afvragen hoe men werknemers aan het einde van hun loopbaan kan uitdagen en gemotiveerd houden. De inzet van employability-instrumenten en levensfasebewust personeelsbeleid is noodzakelijk om inzetbaarheid in andere functies te waarborgen. Kortom, publieke organisaties moeten zich meer dan voorheen afvragen hoe zij aantrekkelijk kunnen zijn en blijven voor zowel oudere als jongere werknemers.

Diversiteit en verandering

Om nieuwe groepen op de arbeidsmarkt aan te spreken is diversiteitsbeleid noodzakelijk. Maar niet alleen bij de werving en selectie is aandacht voor diversiteit belangrijk, die aandacht moet blijvend zijn, wil de organisatie gekwalificeerd personeel behouden en met een veranderd personeelsbestand dezelfde prestaties leveren als voorheen. De literatuur over diversiteitsmanagement leert ons dat het goed managen van diversiteit een verandering vraagt van iedereen (Ely & Thomas, 2001). In die zin vraagt de toenemende diversiteit van het personeelsbestand

van publieke organisaties en het management ervan om veranderkundige interventies (Raaijmakers, 2008). Diversiteit en verandering zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden, maar niet altijd eenvoudig in bureaucratische organisaties.

De focus op *diversiteitsmanagement* die we in de praktijk waarnemen, heeft overigens het gevaar in zich dat uitsluitend de productiviteitsargumenten voor een divers personeelsbestand nog aandacht krijgen. Dit kan ertoe leiden dat wanneer diversiteitsbeleid vanuit bedrijfsmatige overwegingen niet noodzakelijk is of lijkt, een publieke organisatie geen reden meer heeft om diversiteit na te streven. Het is voor de overheid als werkgever echter belangrijk dat moreel-ethische argumenten voor diversiteit niet uit het zicht raken. De overheid dient als werkgever de principes van onze democratische en open samenleving immers uit te dragen. Dit kan zij doen door te laten zien dat publieke organisaties geen belemmeringen opwerpen voor specifieke categorieën werknemers. Daar gaat tevens een symbolische werking van uit en draagt bij aan de legitimiteit van de overheid (vergelijk het hierboven behandelde derde dilemma).

Toenemende mobiliteit en flexibiliteit en toch kennis behouden?

Werknemers hoppen veel meer dan in het verleden van organisatie naar organisatie. Binnen bijvoorbeeld de Nederlandse rijksoverheid is daar – via de Algemene Bestuursdienst (ABD) – vanuit het streven om verkokering tegen te gaan bewust voor gekozen. Dit heeft echter ook een keerzijde. Niet alleen nemen werknemers die langdurig bij een organisatie verblijven, de waarden van deze organisatie over (er ontstaat een ‘esprit de corps’) en zal de loyaliteit naar de organisatie toe worden versterkt. Belangrijker is waarschijnlijk nog het argument van Pollitt (2008) dat voor veel publieke organisaties institutionele amnesia dreigt onder andere als gevolg van het feit dat de betrokken werknemers hun functies nog maar korte tijd vervullen.

In feite speelt ook hier het dilemma van efficiëntie versus legitimiteit en rechtmatigheid. Werknemers bouwen weinig dossierkennis op als zij een functie slechts kort bekleden. Het gevaar hiervan is dat het beleid inconsistent wordt of dat belangengroepen – die wel veel inhoudelijke kennis op het betreffende terrein hebben – het beleid gaan bepalen. Het is een opgave om tussen beide polen van voldoende mobiliteit aan de ene kant en behoud van kennis aan de andere kant te laveren. Het is duidelijk dat een creatief HRM beleid noodzakelijk is om dit te bewerkstelligen.

Het management en de aansturing van professionals

In de publieke sector zijn veel (semi-)professionals werkzaam, bijvoorbeeld in de maatschappelijke dienstverlening, de zorg en het onderwijs. Van oudsher zijn professionals werkzaam binnen eigen organisatie-

structuren, waarin zij hun professionaliteit centraal kunnen stellen. Bij hun beroepsuitoefening staan daarbij waarden centraal als 'expertise, onpartijdigheid, rechtmatigheid en dienstbaarheid' (Van der Wal et al, 2007). Een professional vervult een bepaalde professie, waarbij essentieel is dat hij of zij tot op grote hoogte zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het werk. Controle en tuchtspraak zijn veelal in handen van de beroepsgroep – een situatie die het duidelijkst zichtbaar is bij artsen.

Onder een groot aantal van deze professionals bestaat de laatste jaren veel onvrede, waarvan bijvoorbeeld de website 'www.beroepseer.nl' (met de bijbehorende publicaties) een goede illustratie is. De onvrede richt zich in dit debat op de rol van managers in professionele organisaties, zodanig

dat wel over een clash tussen managers en professionals wordt gesproken. Het is echter de vraag of hierbij vooral naar de rol van managers moet worden gekeken of dat grotere processen van 'schaalvergroting, vermarkting en rationalisatie van publieke organisaties en de publieke dienstverlening' de 'werkelijke' oorzaak zijn van de onvrede van veel professionals. Het is een reëel gevaar voor publieke organisaties dat de onvrede van professionals zich vertaalt in een geringere intrinsieke motivatie en een geringere oriëntatie op de klant, wat een negatief effect zal hebben op de organisatieprestaties. De opgave voor

Onder een groot aantal professionals bestaat de laatste jaren veel onvrede

het HRM-beleid in professionele organisaties is hoe men hier met het dilemma van controle versus autonomie moet omgaan.

Op zich is het niet zo vreemd dat de politiek en de samenleving een grotere controle op bijvoorbeeld de zorguitgaven wensen dan in het verleden gebruikelijk was. Maar de overweging wat bijvoorbeeld een andere zorgstructuur impliceert voor de houding en gedrag van de betrokken werknemers, is daarbij ondergesneeuwd geraakt. In die zin kunnen we de huidige onvrede in veel professionele organisaties zien als een voorbeeld van wat er gebeurt als men HRM te weinig betreft bij grootschalige strategische verandertrajecten. Het zal niet eenvoudig zijn hier achteraf een oplossing voor te verzinnen (het leed is al geschied), maar dat hier een uitdaging ligt is evident.

HRM bij de staf of in de lijn?

De laatste uitdaging is de vraag wie verantwoordelijk is voor het HRM-beleid. Is HRM nu primair de verantwoordelijkheid van een aparte, daarvoor geëquipeerde afdeling, of juist niet? Het model van Ulrich (1997), waarin de strategische rol van HRM steeds belangrijker wordt, is overbekend. Tegelijkertijd is ook de rol van het lijnmanagement essentieel voor een goede uitvoering van het HR-beleid.

Onze empirische analyses laten een duidelijk effect zien van het gedrag van de lijnmanager op bijvoorbeeld de inzetbaarheid, het verloop en de

arbeidssatisfactie van werknemers en de organisatieprestaties. Het feit dat deze effecten zo duidelijk zijn, impliceert echter ook dat er blijkbaar nogal wat variatie is in de invulling van de rol van lijnmanager. Sommige lijnmanagers vullen deze rol beter in – wij spreken dan van een *actieve* leiderschapsrol – maar anderen doen dit in mindere mate. Het bereiken van die laatste groep – en het investeren in hun competenties om hun leiderschapsrol te verbeteren – is een belangrijk aandachtspunt voor HRM-beleid, maar het is tegelijkertijd wel de vraag of alle (zittende) lijnmanagers in staat en bereid zijn deze taak naar behoren uit te voeren. Voor een leidinggevende is het implementeren van HRM immers maar een van de vele zaken die uitgevoerd moeten worden.

Tegelijkertijd is ook de vraag of HRM-functionarissen in alle gevallen klaar zijn voor hun taak als strategisch adviseur. Het vraagt niet alleen specifieke competenties, maar het is ook de vraag of men daadwerkelijk wordt toegelaten tot de tafel waar de beslissingen genomen worden. Dit lijkt mede een probleem omdat in de praktijk veel HRM-functionarissen in publieke organisaties vooral een operationele focus hebben. Iets wat onder andere blijkt uit een onderzoek dat in 2008 door twee van onze studenten is uitgevoerd⁴ binnen de sector Rijk. Uit dit onderzoek bleek dat de meeste HRM-functionarissen vooral de operationele HRM-rollen in hun organisatie invullen, en dat van een strategische invulling maar in beperkte mate sprake is. Er zijn aanwijzingen dat HRM-functionarissen in veel publieke organisaties alleen aan tafel komen bij het topmanagement indien er tactische of operationele zaken te bespreken zijn. Ons boek is een pleidooi voor een adequate invulling van de strategische rol van de HRM-functionaris. Hoe groter de afstand tot de bestuurskamer hoe moeilijker dit in de praktijk is.

Besluit

In dit artikel hebben we het centrale argument in ons boek *Strategisch HRM in de publieke sector* in kort bestek over het voetlicht willen brengen. We hebben hiertoe een model van strategisch HRM toegelicht – het SHP-model – waarin de (verticale) congruentie tussen omgeving, organisatie- en HR-strategie centraal staat, naast de (horizontale) afstemming tussen vraag naar en aanbod van arbeid in de organisatie. Aan de hand van dit model werd het bovendien duidelijk dat strategisch HRM in de publieke sector met recht een vak apart is: publieke en private organisaties opereren in een verschillende context, met de nodige implicaties voor de vormgeving van hun HR-beleid.

We hopen dat HRM-functionarissen en leidinggevendenden door ons artikel en ons boek doordrongen raken van de noodzaak van de strategische invulling van het HR-beleid in hun organisatie. Verschillende HR-thema's worden in het boek vanuit een strategische invalshoek behandeld. Daarbij is steeds gebruik gemaakt van de wetenschappelijke literatuur

op het terrein en zijn analyses gepresenteerd van eigen onderzoek. Want behalve doordacht op haar strategische betekenis dient HR-beleid meer dan nu het geval is evidence-based te zijn.

Literatuur

- Bax, E. H. (1991). *Organisatiecultuur technologie en management in een veranderende samenleving*. Utrecht: Het Spectrum BV.
- Beattie R. & J. Waterhouse (te verschijnen in 2010). *Human Resource Management in public service organizations*. Routledge.
- Becking, K. M. (2001). 'Grand design'. een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000. 's Gravenhage: CAOP.
- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P. & Wart, M. van (2006). *Human resource management in public service. paradoxes, processes and problems*. Thousand Oaks: Sage.
- Bovens, M. A. P., Hart, P. 't, Twist, M. J. W. van & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. beleid, organisatie en politiek* (7e druk). Kluwer: Alphen a/d Rijn.
- Boyne, G.A. (2003). 'Sources of public service improvement. A critical review and research agenda'. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13(3). 367-394.
- Dur, R. (2009). *Motiveren, belonen en presteren in de publieke sector*. Oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ely, R.J. & Thomas, D.A. (2001) 'Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes', *Administrative Science Quarterly* 46: 229-73.
- Farnham, D. & Horton, S. (red.) (1996). *Managing the new public services* (2e ed.). Basingstoke: Macmillan.
- Groeneveld, S.M. (2009). 'Careers in the Dutch civil service. A gender perspective'. *International Review of Administrative Sciences*. 75. 3. 493-508.
- Hall, D.T. (2004). The protean career. A quarter century journey. *Journal of Vocational Behavior*. 65(1). 1-13.
- Hood, C. (1991). 'A Public Management for all seasons'. *Public Administration*, 19(1), 3-19.
- Kickert, W. J. M. (2000). *Public management reforms in the Netherlands. social construction of reform ideas and underlying frames of reference*. Delft: Eburon.
- Kickert, W. J. M., Meines, J. & Verdel, K. (2005). *Lessen uit het verleden – onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Lipsky, M. (1983). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Thoasand Oaks: Sage.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Trendnota arbeidszaken overheid 2010*. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *De grote uittocht*. Den Haag: Sdu.

- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Paauwe, J. (2004). *HRM and performance. Achieving long term viability*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2008). *Time, policy, management. governing with the past*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform. A comparative analysis*. (2e druk). Oxford: Oxford University Press.
- Purcell, J. & Hutchinson, S. (2007). 'Front-line managers as agents in the HRM-performance causal chain: Theory, analysis and evidence'. *Human Resource Management Journal*, 17(1), 3-20.
- Raaijmakers, M. (2008). *Authentiek verbinden. Diversiteitsmanagement vanuit een veranderkundig perspectief*. Dissertatie Rijksuniversiteit Groningen.
- Steijn, B. (2006), 'Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie'. *Tijdschrift voor HRM*, (4), 69-84.
- Steijn, B., Groeneveld, S. & Voet, J. van der (2009). 'Kredietcrisis en publieke organisaties'. *Openbaar Bestuur, Tijdschrift voor Beleid, Organisatie & Politiek*, 19(9), 22-24.
- Steijn, B. & S. Groeneveld (2010). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Van Gorcum.
- Ulrich, D. (1997). *Human resource champions. The next agenda for adding value and delivering result*. Boston: Harvard Business School Press.
- Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*. Den Haag.
- Wal, Z. van der, Hout, E. J. T. van, Kwak, A. J. & Oude-Vrielink, M. (2007). 'Introductie: Managers en professionals. Waarden in een hybride praktijk'. *Bestuurskunde*, 16(4), 2-8.

Noten

1. Dit artikel is gebaseerd op Steijn, B. en S. Groeneveld (red.) (2010), *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Van Gorcum, en daaruit in het bijzonder Steijn, B., Groeneveld, S. en P. van der Parre, *Strategisch HRM in de publieke sector: dilemma's en uitdagingen*, pp. 227-244.
2. Interessant is in dat verband te vermelden dat bijvoorbeeld ambtenaren van algemene universiteiten formeel ambtenaar zijn, terwijl werknemers van de bijzondere universiteiten (bijvoorbeeld de Vrije Universiteit te Amsterdam) dat niet zijn. Niettemin valt men overigens onder dezelfde (quasi-)cao.
3. Deze beide trends zijn overigens niet alleen het gevolg van de opmars van NPM, maar zijn er wel door beïnvloed.
4. Het betreft hier een bachelor eindwerkstuk aan de EUR van Tessa Janssen en Kevin van Leer (2008), *Human Resource Management bij het Rijk*, waarvoor in totaal 346 lijnmanagers en HRM-professionals bij de sector Rijk een internetenquête hadden ingevuld.