

HRM, arbeidssatisfactie en de publieke sector

Bram Steijn¹

In:

Bestuurswetenschappen, 20 (4), pp. 289-307.

Samenvatting

In de Bestuurskunde wordt slechts betrekkelijk weinig aandacht besteed aan vraagstukken rondom HRM en arbeidsbeleving. Aangezien uit diverse studies in de private sector blijkt dat investeringen in HRM de arbeidsbeleving en arbeidsprestatie van werknemers positief beïnvloeden, wordt in dit artikel op basis van een groot databestand bezien wat de invloed is van het gebruik van HRM-instrumenten op de arbeidssatisfactie van werknemers in de Nederlandse publieke sector. De drie centrale hypothesen worden bevestigd, waaruit blijkt dat: a) individuele kenmerken van werknemers in de publieke sector slechts een gering effect hebben op de arbeidssatisfactie; b) HRM-instrumenten hierop een positief effect hebben, dat echter c) vooral indirect is en tot stand komt via de invloed op arbeidssatisfactie van baan- en organisatiekenmerken.

Inleiding

Tal van inleidingen en een groot aantal gespecialiseerde tijdschriften² illustreren de betekenis van *human resource management* voor de organisatiewetenschappen. Hoewel de literatuur over HRM een grote variëteit kent (vergelijk Doorewaard & Nijs, 1999; Steijn, 2001a), is een kerngedachte dat ‘de mens sleutel is tot bedrijfssucces’. Volgens deze gedachte leidt een betere benutting van het menselijk potentieel in de organisatie welhaast per definitie tot een betere prestatie van die organisatie. Deze verbinding tussen het gebruik van HRM en de prestatie van de organisatie is inmiddels in een indrukwekkende hoeveelheid empirisch onderzoek bevestigd (vergelijk Osterman, 1994; Ichniowski, et al., 1996; Appelbaum, et al., 2000; Boselie, 2002;; ILO, 2002).

Des te opmerkelijker is het dat de aandacht voor HRM-vraagstukken in de Bestuurskunde – zeker in Nederland – hierbij ver achterblijft. Zeker indien we ons realiseren dat juist in dienstverlenende organisaties de kwaliteit van de prestatie die een werknemer levert van directe invloed is op de kwaliteit van het product dat de klant (lees: burger of politicus) krijgt.

Enkele cijfers kunnen deze achterblijvende belangstelling voor HRM-vraagstukken in de Bestuurskunde illustreren. Volgens de Social Science Citation Index (SSCI) zijn er in de periode 1993-2002 986 artikelen verschenen waarin aan HRM is gerefereerd; slechts ongeveer 60 daarvan refereren echter ook aan de publieke sector³. Opmerkelijk daarbij is ook dat de combinatie ‘human resource management’ en ‘New Public Management’ (NPM) zelfs 0 hits oplevert. Dit duidt erop dat hoewel de private sector een belangrijke inspiratiebron voor NPM is geweest, de grote aandacht voor HRM blijkbaar geheel aan NPM is voorbijgegaan.

Het gebrek aan aandacht voor HRM in de Bestuurskunde staat niet op zichzelf. Meer in het algemeen lijkt de aandacht voor traditionele vraagstukken rondom ‘arbeid en organisatie’ beperkt. Opnieuw kan een voorbeeld uit de SSCI dit illustreren. In de periode 1993-2002 verschenen in totaal 2615 artikelen over arbeidssatisfactie (‘job satisfaction’) in de internationale literatuur. Slechts hooguit 100 daarvan bevatten een verwijzing naar de publieke sector (zie ook DeSantis & Durst, 1996). Dit duidt er overigens op dat niet alleen de aandacht binnen de Bestuurskunde voor A&O-vraagstukken gering is, maar dat ook omgekeerd arbeid- en organisatiesociologen en –psychologen weinig aandacht hebben voor de publieke sector.

Het is zinvol om een relatie te leggen tussen HRM en arbeidssatisfactie. Vrij algemeen wordt namelijk verondersteld dat een juiste inzet van HRM-instrumenten van invloed zal zijn op de arbeidsbeleving⁴ van werknemers, waardoor een grotere betrokkenheid en arbeidstevredenheid zal ontstaan (Appelbaum et al., 2000; Steijn, 2001b). Gezien de hierboven aangehaalde studies waaruit een relatie blijkt tussen de inzet van HRM en de prestatie van een organisatie (zie bovendien Guest, 2000), kan de arbeidssatisfactie daarom gezien kan worden als een interveniërende variabele tussen de inzet van HRM-instrumenten en betere prestatie van de organisatie.

In dit artikel stellen we de relatie tussen HRM en arbeidssatisfactie centraal. De probleemstelling is daarom: *in hoeverre kan de inzet van HRM-instrumenten de arbeidstevredenheid*

van werknemers in de Nederlandse publieke sector positief beïnvloeden. Bij het beantwoorden van deze vraagstelling maken we gebruik van een databestand dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verzameld. Het bestaan van dit databestand geeft al aan dat binnen publieke organisaties zélf de aandacht voor HRM en daaraan verwante vraagstukken groot is. In paragraaf twee zullen we dit nader illustreren. Paragraaf drie bevat vervolgens een overzicht van de wetenschappelijke literatuur naar arbeidstevredenheid en HRM (met een toespitsing op de publieke sector). In paragraaf vier bespreken we vervolgens meer uitgebreid het databestand dat voor beantwoording van de probleemstelling is gebruikt en worden een drietal hypothesen geformuleerd, waarna in paragraaf vijf de operationalisering van de belangrijkste variabelen volgt. De resultaten van de analyse worden in paragraaf zes gepresenteerd. Tot slot volgt in paragraaf zeven een resumé van de belangrijkste bevindingen en wordt ingegaan op de consequenties daarvan voor de bestuurskunde.

2. HRM in de Nederlandse bestuurlijke praktijk

Hierboven is al aangegeven dat in tegenstelling tot de academische Bestuurskunde, er in de bestuurlijke praktijk wèl aandacht is voor HRM-vraagstukken. Dit volgt niet alleen uit het bestaan van P&O-afdelingen binnen publieke organisaties en de hausse aan arbeidsbelevingsonderzoek dat mede als gevolg van de ARBO-wetgeving wordt uitgevoerd⁵, maar kan het best worden geïllustreerd aan de hand van de analyse en aanbevelingen van het ‘rapport Van Rijn’ dat in 2001 is verschenen.

Het rapport ‘De arbeidsmarkt in de collectieve sector’ – beter bekend als het rapport Van Rijn – werd in februari 2001 door het ministerie van BZK gepubliceerd. Van Rijn – op dat moment DG Management en Personeel bij BZK – was voorzitter van de bijbehorende stuur- en werkgroep. Centraal in de analyse van dit rapport staat de verwachting dat knelpunten op de arbeidsmarkt in de nabije toekomst zullen toenemen. Hierbij wordt – afgezien van de (althans op dat moment) voortgaande economische groei – verwezen naar de demografische tijdbom, waardoor al op betrekkelijk korte termijn tekorten zullen gaan ontstaan doordat relatief weinig jongeren naar de arbeidsmarkt zullen toestromen. Als extra probleem voor de publieke sector wordt daarbij gewezen op het feit dat door voortgaande bezuinigingen de overheid minder goed als potentiële werkgever zichtbaar is geweest en dat werken in de publieke sector voor velen onvoldoende attractief lijkt.

Letterlijk wordt gezegd (BZK, 2001a : 6): “Zonder nadere maatregelen zullen de spanningen op de arbeidsmarkt verder toenemen en zal de collectieve sector niet in staat zijn aan de groeiende personeelsbehoefte te voldoen. De wervingskracht en de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd aanbod schieten daarvoor tekort. Zonder nadere maatregelen leidt het personeelstekort zonder twijfel tot een aantasting van de publieke dienstverlening.”

Als oplossing wordt een scala van maatregelen – voor een deel sectorspecifiek – voorgesteld, waarbij vooral op drie terreinen structurele verbeteringen worden beoogd, namelijk ‘management en sturing’, ‘inzet van ICT’ en ‘vernieuwing van het Human Resource Management’ (BZK, 2001a:7). Wat het laatste betreft merkt het rapport op dat het HRM beleid (bij de overheid) aan vernieuwing toe is, omdat werknemers tegenwoordig andere eisen aan organisatie en management stellen dan vroeger. Expliciet stelt men – conform de standaard HRM-literatuur (Steijn, 2001a) – dat de aandacht voor de individuele medewerker in de organisatie zal (en moet) toenemen.

Het rapport is niet zonder gevolgen gebleven. Mede op basis ervan is door het kabinet Kok-II een structureel bedrag van 1,8 miljard EURO uitgetrokken voor een veelheid aan maatregelen ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarktpositie van de collectieve sector (BZK, 2002a: 19). Het illustreert het belang dat men in de bestuurlijke praktijk hecht aan goed personeelsbeleid – overigens deels geïnspireerd door welbegrepen eigenbelang. Hierbij past wel de kanttekening dat het de vraag is wat van deze investeringen en aandacht overblijft, indien de komende jaren conform de voornemens van het kabinet Balkenende-II ingrijpende bezuinigingen vanwege een tegenvallende economische conjunctuur doorgevoerd zullen worden. Men kan in dat kader betogen dat – naast bezuinigingen – juist ook dan vernieuwingen en investeringen in het personeelsbeleid nodig zijn, omdat alleen bij een verbetering van de kwaliteit van de personeelsinzet kwantitatieve reducties het hoofd geboden kunnen worden. Deze redenering werd in ieder geval door het kabinet Balkenende-I gevolgd (vergelijk BZK, 2002b 5-10).

3. HRM en arbeidssatisfactie in de publieke sector

arbeidssatisfactie

Zoals in de inleiding al aangeduid is arbeidssatisfactie een veel onderzocht thema. Daarbij wordt veel onderzoek gedaan naar de determinanten van deze satisfactie. Gebleken is daarbij dat individuele factoren zoals geslacht en leeftijd niet of nauwelijks een rol spelen (Reiner & Zhao, 1999; Ting, 1997), maar dat vooral de werkcontext van belang is. Herzberg (1966) was één der eersten die dit heeft uitgewerkt. Hij heeft daarbij betoogd dat intrinsieke factoren (zoals de taakhoud) vooral werken als 'satisfiers', terwijl extrinsieke factoren (zoals de beloning) vooral werken als dissatisfiers, i.e. tot onvrede leiden indien ze in onvoldoende mate aanwezig zijn.

Onder andere Hackman en Oldham (1975; 1980) hebben voortgebouwd op het werk van Herzberg en een determinantenmodel van arbeidssatisfactie ontwikkeld dat in later onderzoek is toegepast en uitgewerkt. Een belangrijk element in hun model is dat arbeidssatisfactie niet alleen bepaald wordt door de objectief aanwezige kenmerken van de arbeidsomgeving, maar ook door de behoeften en de verwachtingen van de betrokken werknemer; i.e. in dezelfde objectieve situatie kan de ene werknemer tevreden en de ander ontevreden zijn. Deze gedachte is in Nederland o.a. uitgewerkt door Van der Parre (1996) die heeft laten zien dat arbeidsoriëntaties samenhangen met het zoekgedrag op de arbeidsmarkt, waardoor er 'zelfselectie' optreedt.

Arbeidssatisfactie in de collectieve sector

Hoewel onderzoek naar arbeidssatisfactie in de publieke sector schaars is, zijn er wel degelijk een aantal (vooral Amerikaanse) studies. Zo hebben onder meer DeSantis en Durst (1996) geconstateerd dat er een aantal verschillen zijn tussen de determinanten van arbeidssatisfactie in de private en de publieke sector. Tegelijkertijd stellen ze echter ook dat zowel werknemers in de publieke als de private sector behoefte hebben aan een prettige sfeer op het werk, een vriendelijke omgang met collega's en afwisselend werk.

Traut et al (2000) hebben vooral gekeken naar de arbeidssatisfactie van oudere werknemers en ervoor gewaarschuwd dat men personeelsbeleid niet vooral op de jongere werknemer moet richten, omdat juist de satisfactie van ouderen onder druk staat. DeLeon en Taher (1996) daarentegen hebben de arbeidssatisfactie van professionals op lokaal niveau gezien en geconcludeerd dat deze

professionals een relatief hoge satisfactie hebben en vooral gemotiveerd worden door intrinsieke factoren.

Voorals Ting (1996; 1997) en Reiner en Zhao (1999) hebben onderzoek volgens de kaders van het traditionele determinantenonderzoek verricht. Reiner en Zhao hebben daarbij zowel het effect van individuele werknemerskenmerken als van een set variabelen rechtstreeks afgeleid van het eerder genoemde Hackman/Oldham model nader bezien. Zij laten zien dat individuele factoren – zoals te verwachten was – nauwelijks een rol spelen. Factoren die wel van belang zijn betreffen vooral de leiderschapscapaciteiten en wijze van leidinggeven van het management. Ting heeft het Hackman/Oldham model minder strikt nagevolgd, maar maakt in zijn onderzoek onder 30.838 federale werknemers in de VS onderscheid in het effect op arbeidssatisfactie van individuele, baan en organisatiekenmerken. Ook hij vind nauwelijks effecten van individuele kenmerken, maar wel van baankenmerken (namelijk satisfactie met de beloning, promotiekansen, duidelijkheid over te verrichten taken, benutting van capaciteiten en importantie van de te verrichten taken) en organisatiekenmerken (namelijk betrokkenheid bij de organisatie en het bestaan van goede relaties met leidinggevend en collega's).

Hiermee is nog weinig gezegd over het effect van HRM-kenmerken. Zoals in de inleiding al aangegeven wordt – vooral in onderzoek in de private sector – aangetoond dat HRM-praktijken van invloed zijn op de arbeidsbeleving van werknemers. Overigens wordt in dat onderzoek 'HRM' breed gedefinieerd. De organisatie van het werk op de werkvloer (arbeidssysteem of 'work system') wordt uitdrukkelijk als onderdeel van het HRM-beleid in de organisatie gezien (Appelbaum et al., 2000; Steijn, 2001a, 2001b, 2002). In de Amerikaanse literatuur wordt in dat kader over *High Performance Work Systems* (HPWS) of *Organisations* (HPWO) gesproken. De – empirisch getoetste – veronderstelling daarbij is dat de prestatie van zowel de individuele werknemer als de organisatie in dergelijke systemen groter is.

Vergelijkbaar onderzoek in de publieke sector is nauwelijks voorhanden. Wel laten echter de studies van Kim (2002) en vooral van Gould-Williams (2003) zien dat aspecten van HRM er ook in de publieke sector toe doen. Zo laat Kim zien dat een meer participatieve managementstijl – een belangrijk element in een HPW-systeem – samengaat met een hogere arbeidssatisfactie van de

betrokken werknemers, en toont Gould-Williams aan dat de inzet van specifieke HRM-praktijken in publieke organisaties op lokaal niveau samengaan met een groter vertrouwen in het management, een hogere arbeidssatisfactie en commitment, en een hogere *gepercipieerde* arbeidsinzet en prestatie van de organisatie.

4. Databestand en hypothesen

Om het effect van HRM op arbeidssatisfactie nader te onderzoeken wordt hier gebruik gemaakt van een uniek databestand van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In 1999 is de directie Arbeidszaken Overheid (AO) van het Directoraat-Generaal Management en Personeel (DGMP) begonnen met een jaarlijks grootschalig onderzoek onder overheidswerknemers. Afgezien van de zorgsector richt het onderzoek zich daarbij op alle delen van de publieke sector, waarbij getracht wordt het onderzoek zo representatief mogelijk te houden (vergelijk BZK, 2003). De onderzoeken in 1999, 2000 en 2002 betreffen werknemers die het voorafgaande zijn in- of uitgestroomd uit een organisatie in de publieke sector. In 2001 heeft het onderzoek zich echter gericht op alle werknemers die in 2000 bij een publieke organisatie in dienst waren. Nadrukkelijk is daarbij gevraagd naar allerlei aspecten van de arbeidsbeleving, waardoor nader inzicht kan worden verkregen in de determinanten van arbeidssatisfactie in Nederlandse publieke organisaties.

Het onderzoek is vooral uniek door haar omvang en het feit dat het onderzoek periodiek wordt herhaald (zo vindt in 2003 opnieuw een onderzoek onder zittende werknemers plaats). In 2001 zijn in totaal 14.212 werknemers geïnterviewd. Daarmee is het in Nederland één der grootste onderzoeken in haar soort⁶; het aantal geïnterviewden ligt bijvoorbeeld hoger dan in het veel gebruikte OSA-panel (zie bijvoorbeeld Fouarge, et al., 1998) en is aanzienlijk hoger dan gebruikelijk in wetenschappelijk onderzoek.

Gebruik van het databestand heeft echter wel een prijs. Hoewel de resultaten een overzicht geven van de arbeidsbeleving van werknemers in de Nederlandse collectieve sector, is de vragenlijst niet opgezet vanuit een strak conceptueel model. Dit betekent dat we – zoals altijd bij secundair materiaal – in de analyse moeten roeien met de riemen die we hebben en niet altijd beschikken over de variabelen en de operationalisering die we idealiter zouden willen hebben (zie verder paragraaf vijf).

Niettemin bevat het databestand voldoende aanknopingspunten om antwoord te geven op de probleemstelling. Geïnspireerd door de hierboven aangehaalde analyse van Ting (1997) worden vier clusters van variabelen onderscheiden: 1) individuele kenmerken; 2) baankenmerken 3) organisatiekenmerken; 4) HRM-kenmerken. Om de analyse te stroomlijnen zijn drie centrale hypothesen geformuleerd: Hypothese 1: *Het effect van individuele kenmerken op arbeidssatisfactie in de Nederlandse publieke sector is vergeleken met het effect van baan-, organisatie- en HRM-kenmerken te verwaarlozen.* Deze hypothese volgt uit de bevindingen uit ander onderzoek die hierboven zijn aangehaald. De tweede hypothese gaat specifiek in op het effect van HRM-kenmerken: *Een betere inzet van HRM-instrumenten leidt tot een hogere arbeidssatisfactie.* De vraag daarbij is hoe het effect van HRM-instrumenten precies loopt. Is het een additioneel effect boven op het effect van de baan- en organisatiekenmerken, of is er sprake van een indirect effect doordat de inzet van HRM van invloed is op aspecten van de baan en de organisatie? Indien dat laatste het geval is, zal het effect op arbeidssatisfactie vooral optreden doordat de inzet van HRM-instrumenten tot veranderingen in de taken en de organisatie leiden, waardoor vervolgens de arbeidssatisfactie stijgt. Deze laatste optie lijkt aannemelijk, omdat de afstand tussen het HRM-beleid aan de ene kant en de arbeidstevredenheid aan de andere kant nogal groot is waardoor directe effecten onwaarschijnlijk zijn. Vandaar de derde hypothese: *De inzet van HRM-instrumenten op de arbeidssatisfactie is indirect en loopt via de baan- en organisatiekenmerken.*

5. Operationalisering centrale concepten

In deze paragraaf gaan we in op de operationalisering van de variabelen die zijn opgenomen in de analyse. Aangezien we gebruik maken van een survey, vindt de meting van de aanwezigheid van een bepaald baan- of organisatiekenmerk de facto plaats op basis van het oordeel van de werknemer over een bepaald baan- of organisatiekenmerk. We meten dus niet de objectief aanwezige kenmerken. Deze beperking geldt overigens uiteraard altijd in survey-onderzoek. Een extra beperking betreft echter het feit dat veel van de in de analyse opgenomen onafhankelijke variabelen deelsatisfacties betreffen (b.v. tevredenheid met het management, tevredenheid met de beloning). Het opnemen van dergelijke deelsatisfacties als determinant van de algehele arbeidssatisfactie is niet ongebruikelijk (vergelijk

bijvoorbeeld Ting, 1997 en Ellickson, 2002), maar ook niet ideaal. Het zou beter zijn om een aparte inschatting te hebben van zowel de objectieve kenmerken van de arbeidssituatie als van het belang dat werknemers aan die kenmerken hechten (vergelijk Van der Parre, 1996). Nadeel van deelsatisfacties is namelijk dat (on)vrede over een deelsatisfactie zal worden beïnvloed door zowel de objectieve arbeidssituatie als de verwachtingen/behoefte van werknemers. Deze zijn daardoor niet te scheiden.

De in de analyse opgenomen clusters van variabelen zijn als volgt geoperationaliseerd:

Individuele kenmerken.

In de analyse zijn drie demografische kenmerken van de respondenten opgenomen: leeftijd, geslacht en het opleidingsniveau. Deze laatste is geoperationaliseerd als een quasi-interval variabele van negen categorieën, variërend van 1 (alleen basisschool) tot 9 (universitair).

Baankenmerken.

Dit cluster bestaat uit verschillende variabelen, namelijk: a) het al of niet bekleden van een leidinggevende positie (een dummy variabele); b) mate van onderbenutting (gemeten met behulp van een dichotome variabele waarbij degenen die zeggen dat ze in hun werk hun capaciteiten onvoldoende kunnen benutten worden afgezet tegen de rest); c) tevredenheid met de beloning. Volgens Ting (1997) is dit een belangrijke determinant. Vandaar dat we een index hebben opgenomen bestaande uit 2 Likert-items, namelijk de tevredenheid met het loon als zodanig en de tevredenheid met de toekomstige financiële vooruitzichten. De correlatie tussen beide variabelen bedraagt 0,60. Zoals met alle andere schalen in de analyse indiceert een hogere score op deze schaal een hogere tevredenheid; d) tevredenheid met de werkzaamheden. Dit is gemeten met behulp van een schaal bestaande uit 3 Likert-items (tevredenheid met de taken, met de toekomstige taken en met de mate van zelfstandigheid in het werk). Deze schaal heeft een Cronbach's alpha van 0,73; e) tevredenheid met de arbeidsomstandigheden. Ook deze schaal bestaat uit drie Likert items (tevredenheid met de werkdruk, de fysieke arbeidscondities en met de voorzieningen op de werkplek). Deze schaal heeft een Cronbach's alpha van 0,79.

Organisatiekenmerken

Veel studies hebben laten zien dat variabelen zoals de relatie tussen management en werknemers en tussen werknemers onderling en de mate van communicatie belangrijk zijn (Ting, 1997). Het survey bevat weliswaar niet exact deze variabelen, maar we komen een eind met de volgende twee: a) tevredenheid met het management. Deze variabele bestaat uit een index van twee Likert-items, namelijk respectievelijk hoe tevreden de werknemer is met het 'algemene' beleid in de organisatie en hoe tevreden hij is over de leidinggevenden. De correlatie tussen beide variabelen bedraagt 0,66; b) tevredenheid met de werksfeer. Dit bestaat uit een één-item variable, lopend van heel ontevreden (1) tot heel tevreden (5).

HRM-kenmerken

In de literatuur is discussie over de beste methode om de aanwezigheid van HRM-beleid in een organisatie vast te stellen (Guest, 2000). Is meting door middel van een survey onder werknemers hiervoor wel een adequate methode? Hebben werknemers wel voldoende zicht op het HRM-beleid zoals dat in een organisatie gevoerd wordt? In dit verband stelt Guest (2000) – een vooraanstaand HRM-auteur – dat onderzoek onder werknemers juist van belang is, omdat onderzoek onder (HRM-)managers vaak tot een te rooskleurig beeld van de werkelijke implementatie van HRM-beleid leidt.

Bij de meting van de aanwezigheid van HRM-beleid is het gebruikelijk om ervan uit te gaan dat HRM de invoering van een groot aantal 'praktijken' impliceert. Guest (2000) stelt in dat verband dat 'HRM is about a set of practices'. Zijn stelling daarbij is dat naarmate er meer HRM-praktijken worden toegepast, de invloed op werknemers groter zal zijn.

Het BZK-survey bevat een vraag waarmee we de aanwezigheid van een groot aantal praktijken in de organisatie waar de ondervraagde werknemers werken kunnen meten. Er wordt namelijk voor een aantal elementen van (recent) personeelsbeleid nagegaan of ze in de organisatie aanwezig zijn. Deze elementen zijn: de aanwezigheid van functionerings- en beoordelingsgesprekken, persoonlijke ontwikkelingsplannen, opleidingsplannen, loopbaanplannen, functie- en taakrotatie, individuele coaching, competentie management, leeftijdsbewust personeelsbeleid en mobiliteitsbeleid.

Conform de suggestie van Guest is eenvoudigweg geteld hoeveel van deze praktijken in de organisatie waar de werknemer werkt aanwezig zijn, met als basisassumptie dat het gebruik van meer praktijken duidt op het bestaan van een verder uitgewerkt HRM-beleid in de organisatie. In het vervolg benoemen we de resulterende variabele als ‘de reikwijdte van het HRM-beleid’.

Deze meting heeft twee beperkingen. In de eerste plaats dekken de in de vragenlijst opgenomen praktijken niet alle aspecten die in HRM-beleid van belang zijn. Zo wordt in een recent onderzoek van Sels et al. (2002), de identificatie van aanwezige HRM-praktijken gekoppeld aan een dominant HRM-model (het zogenaamde Harvard-model). Volgens dit model omvat HRM vier verschillende domeinen: work systems, HR flows, reward management en employee influence. Sels et al. hebben in hun onderzoek praktijken uit ieder van deze domeinen geselecteerd. Vanuit dit perspectief beperkt de in dit artikel gebruikte operationalisering zich echter vooral tot het domein van de HR flows en (in beperkte mate) de work systems. Praktijken die te maken hebben met het beloningssysteem of de organisatie van medezeggenschap van werknemers ontbreken.

Een tweede beperking betreft het feit dat de aanwezigheid van een bepaalde HRM-praktijk niets hoeft te zeggen over de kwaliteit van de toepassing ervan. Zo is van bijvoorbeeld de toepassing van functioneringsgesprekken bekend, dat veel van deze gesprekken in de praktijk niet gehouden worden (vergelijk Steijn, 2001). In die zin zegt het aantal aanwezige HRM-praktijken weinig over de kwaliteit van het HRM-beleid. Vandaar dat in de analyse nog een tweede variabele wordt gebruikt om inzicht te krijgen in dit beleid, namelijk de tevredenheid van de werknemer met de loopbaanbegeleiding. Dit aspect is gemeten met behulp van één Likert-item, waarin was gevraagd hoe de werknemer de steun van de werkgever bij de loopbaanontwikkeling van de werknemer beoordeeld. De scores variëren van heel ontevreden (1) tot heel tevreden (5).

Tezamen geven beide variabelen een indicatie van de aanwezigheid en de kwaliteit van het HRM-beleid van de organisatie waar de respondent werkt.

Arbeidssatisfactie

De centrale afhankelijke variabele is gemeten met behulp van één item. Aan de respondenten is de vraag gesteld: ‘hoe tevreden bent u – alles bijeengenomen – met uw werk? Men kon antwoorden op een vijf puntsschaal lopend van zeer ontevreden (1) tot zeer tevreden (5).

6. Resultaten analyse

Het eerste onderdeel van de analyse betreft het antwoord op de vraag hoe het in het algemeen staat met de arbeidssatisfactie van overheidswerknemers in Nederland. Op het eerste gezicht lijkt daar weinig mis mee: op de gehanteerde 5-puntsschaal bedraagt de gemiddelde arbeidssatisfactie 3,56. Het Ministerie zelf (2002: 12) is redelijk tevreden met deze score, maar daarbij is wel een kanttekening op zijn plaats. Hoewel men voorzichtig moet zijn met vergelijkingen met ander onderzoek, is deze score namelijk lager dan in vergelijkbaar onderzoek in de zorg (3,82) en ook lager dan in het Amerikaanse onderzoek van Ting (3,83). Bij het onderzoek naar arbeidssatisfactie moet men bovendien rekening houden met de arbeidssatisfactieparadox (zie o.a. Van der Parre, 1996), wat er op neer komt dat werknemers hun tevredenheidsscore gedeeltelijk aanpassen aan hun arbeidssituatie (dit heeft onder andere te maken met de eerder genoemde zelfselectie op de arbeidsmarkt; werknemers zijn immers op zoek naar een baan die bij hen past, anders zullen ze immers geneigd zijn weg te gaan). Vanuit deze optiek is een score van 3,56 dus niet fameus.

Het is ook relevant om de score voor verschillende sectoren nader te bezien. Tabel 1 bevat de noodzakelijke informatie.

Tabel 1. Tevredenheid met functie-aspecten in verschillende overheidssectoren (N=14.101)

	Tevredenheidsscore
Rijk	3.50
Rechterlijke Macht	3.94
Defensie	3.39
Onderwijs	3.55
Politie	3.59
Gemeenten	3.62
Provincies	3.71
Onderzoekinstellingen	3.56
Waterschappen	3.70
<i>Totaal</i>	3.56

De verschillen tussen de sectoren zijn klein, maar wel statistisch significant ($\eta^2=0.09$, $p < 0,01$).⁷ We zien dat de tevredenheid vooral relatief hoog is onder werknemers in de Rechterlijke Macht en de Waterschappen en relatief lager is bij werknemers in de sector Defensie en in iets mindere mate de sector Rijk.

Hoewel interessant, laten we de verschillen tussen de sectoren in dit artikel verder voor wat ze zijn⁸, en focussen we ons op de geformuleerde hypothesen. Om deze te toetsen is een stapsgewijze regressieanalyse uitgevoerd. In de eerste stap daarvan zijn de individuele kenmerken als onafhankelijke variabelen aan de analyse toegevoegd, in de tweede stap de HRM-kenmerken en in de derde stap de baan- en organisatiekenmerken. De veranderingen in totale verklaarde variantie (R^2) en het effect van de individuele variabelen (β) geven de noodzakelijke informatie om de resultaten te interpreteren.

Uit de verklaarde variantie in stap 1 (0%) blijkt dat hypothese 1 wordt bevestigd. De individuele kenmerken, leeftijd, geslacht en opleiding spelen nauwelijks een rol als determinant van arbeidssatisfactie – hoewel het kleine effect van geslacht wel statistisch significant is.

Tabel 2: Resultaten regressieanalyse (N=12,606)

	Model 1	Model 2	Model 3
	β	β	β
Constante	3.41	2.47	0.16
<i>Individuele kenmerken</i>			
Leeftijd	Ns	Ns	ns
Geslacht (1=man)	-0.06	-0.02	-0.03
Opleidingsniveau	Ns	Ns	ns
<i>HRM-kenmerken</i>			
Reikwijdte HRM-beleid		0.04	ns
Tevredenheid met loopbaanbegeleiding		0.42	0.13
Leidinggevend (1=ja)			ns
<i>Baan- en organisatiekenmerken</i>			
Onderbenutting (1=ja)			ns
Tevredenheid met beloning			0.10
Tevredenheid met taken			0.37
Tevredenheid met arbeidsomstandigheden			0.07
Tevredenheid met management			0.10
Tevredenheid met werksfeer			0.17
Verklaarde variantie P < 0.01	0.00	0.19	0.46

Uit de stijging in verklaarde variantie tussen stap 1 en stap 2 (van 0 naar 19%) kan worden afgeleid dat de opgenomen HRM-praktijken een relatief belangrijke rol spelen als determinant van arbeidssatisfactie. Het blijkt dat naarmate publieke organisaties meer gebruik maken van HRM-instrumenten en naarmate werknemers meer tevreden zijn over de mate waarin de werkgever hen begeleidt in hun loopbaan, de arbeidssatisfactie hoger is. Wel blijkt uit de hoogte van de β dat de tweede variabele (tevredenheid met de loopbaanbegeleiding) aanzienlijk belangrijker is dan de eerste. Bij de interpretatie hiervan moet men echter wel in het oog houden dat – zoals eerder opgemerkt – de operationalisering van de reikwijdte van het HRM-beleid nogal ruw is. Het aantal aanwezige HRM-instrumenten zegt immers weinig tot niets over de werkelijke inhoud en de kwaliteit van deze instrumenten.

Het grote belang van baan- en organisatiekenmerken blijkt uit de derde stap. De totaal verklaarde variantie stijgt van 19% naar 46%. We zijn dus in staat om met de opgenomen variabelen bijna de helft van de variatie in arbeidssatisfactie van werknemers in de Nederlandse publieke sector te verklaren. We zien dat de individuele effecten van beide HRM-variabelen nagenoeg verdwijnt (reikwijdte HRM-beleid) dan wel sterk afneemt (tevredenheid met loopbaanbegeleiding). Dit

suggereert dat de derde hypothese ook wordt bevestigd, zij het dat er klein direct effect van de tevredenheid met de loopbaanbegeleiding overblijft.

Bezien we de resultaten van de derde stap in meer detail dan blijkt dat vooral de tevredenheid met de taken een grote invloed heeft op de arbeidssatisfactie van werknemers in de Nederlandse publieke sector ($\beta=0,37$). Dit effect is aanzienlijk groter dan het effect van de tevredenheid met de sfeer en met de loopbaanbegeleiding, die in sterkte daarop volgen. Dit resultaat geeft vooral ook aan waar publieke organisaties op moeten letten indien zij het werk van hun medewerkers aantrekkelijker willen maken (c.q. een aantrekkelijker werkgever willen worden): het nader bezien van de aard van de werkzaamheden en de mate van zelfstandigheid in het werk liggen dan voor de hand. Iets dat overigens geheel in lijn is met ander onderzoek, zowel naar determinanten van arbeidssatisfactie als naar de werking van HPW-systemen. Zaken als de mate van autonomie en taakvariëteit blijken dan telkenmale van groot belang.

We hebben al geconstateerd dat het effect van HRM op arbeidssatisfactie vooral indirect is en loopt via de baan- en organisatiekenmerken. Tabel 3 geeft meer informatie over hoe dat precies in zijn werk gaat. In die tabel is bezien wat het effect is van beide HRM-variabelen op de vijf baan- en organisatiekenmerken met een statistisch significant effect op arbeidssatisfactie.

Tabel 3. Effect van HR-praktijken op baan and organisatiekenmerken, gecontroleerd voor individuele kenmerken

	β reikwijdte HRM-beleid	β tevredenheid met loopbaanbegeleiding	Verklaarde variantie
Tevredenheid met beloning	0.08	0.32	0.13
Tevredenheid met taken	0.06	0.38	0.16
Tevredenheid met arbeidsomstandigheden	0.08	0.27	0.10
Tevredenheid met management	0.09	0.49	0.27
Tevredenheid met werksfeer	0.03	0.31	0.11

Het blijkt dat beide HRM-variabelen een significant effect hebben op alle vijf baan- en organisatiekenmerken – zij het dat dit effect soms gering is. Niet verwonderlijk is dat het effect het grootst is op de tevredenheid met het management: meer inzet van HRM en een grotere tevredenheid met de loopbaanbegeleiding leidt tot een grotere satisfactie met het management. Dit is vooral ook relevant omdat uit eerdere analyses al was gebleken (BZK, 2001a; Steijn, 2003) dat vergeleken met andere aspecten de onvrede van werknemers in de publieke sector met het management relatief groot

is. Zo is onvrede met het management onder meer het op één na belangrijkste vertrekmotief van werknemers in de publieke sector⁹.

De effecten op de andere variabelen zijn echter ook betekenisvol. Duidelijk zichtbaar is tot slot ook dat steeds het effect van de loopbaanbegeleiding aanzienlijk groter is dan het effect van de inzet van HRM-instrumenten.

7. Conclusie en discussie

In de inleiding is geconstateerd dat de belangstelling voor HRM en in bredere zin A&O-vraagstukken in de Bestuurskunde (en zeker ook de Nederlandse Bestuurskunde) relatief beperkt is. Daarmee voorziet dit artikel in een lacune.

Aandacht voor arbeidssatisfactie in de publieke sector is relevant, omdat de mate van arbeidssatisfactie direct en indirect van invloed zal zijn op de kwaliteit van prestaties van werknemers en organisaties. De gepresenteerde analyse bevat dan ook een aantal handvatten indien men de arbeidssatisfactie in een (publieke) organisatie positief wil beïnvloeden. De analyse laat duidelijk zien dat – óók in de Nederlandse publieke sector – baan- en organisatiekenmerken mede bepalend zijn voor de mate van arbeidssatisfactie. Dit resultaat wijkt niet af van vergelijkbaar onderzoek in de private sector. Het geeft tevens aan dat indien men de arbeidssatisfactie wil vergroten de meest veelbelovende optie het nader bezien van de werkzaamheden (en de mate van autonomie) van de werknemers is. De tevredenheid hiermee heeft het sterkste effect op de totale satisfactie. Ook het nader bezien van de werksfeer, het functioneren van het management, de beloning en – tot slot – de arbeidsomstandigheden is zonder enige twijfel echter zinvol.

Investeren in een beter HRM-beleid zal daarnaast ongetwijfeld effectief blijken. De analyse laat zien dat HRM-variabelen van invloed zijn op de baan- en organisatiekenmerken (en in de eerste plaats de tevredenheid met het management), waardoor HRM-praktijken indirect van invloed zullen zijn op de mate van arbeidssatisfactie.

Met dit onderzoek is echter niet het hele verhaal over de invloed van HRM verteld. Gezien het secundaire karakter van de analyse, is de operationalisering van met name het gebruik van HRM in de organisatie beperkt. Nader onderzoek waarbij vooral zou moeten worden aangesloten bij het

onderzoek naar de werking van High Performance Work Systems (en dus ook indicatoren over de aard van het arbeidssysteem en de mate van werknemersinvloed zijn opgenomen) is beslist nodig. Een belangrijke onderzoeksvraag is dan of dit effect even positief is als blijkt uit onderzoek in de private sector. De recente studie van Boselie (2002) – waarin onder andere naar de relatie tussen HRM en het presteren van twee gemeenten is gekeken – geeft aanwijzingen dat dit inderdaad het geval is. Het personeelsonderzoek 2003 van het ministerie van BZK waarin zal worden gevraagd naar leiderschapsstijlen van het management (als mogelijke onafhankelijke variabele) en de mate van commitment van de werknemers (als mogelijke afhankelijke variabele) biedt in de nabije toekomst eveneens waarschijnlijk goede aanknopingspunten voor dit nadere onderzoek. Het is echter evident dat indien men een kwaliteitsverbetering van het werk in de publieke sector nastreeft, meer wetenschappelijk onderzoek naar de publieke werknemer, zijn arbeidsbeleving en de arbeidssituatie waarin hij of zij functioneert nodig is.

Referenties

- Appelbaum, E., Bailey, T., Berg, P., & Kalleberg, A., *Manufacturing advantage : why high-performance work systems pay off*, Ithaca; London, 2000.
- Boselie, P., *Human resource management. Work systems and performance: A theoretical-empirical approach*, Rotterdam, 2002.
- DeLeon, L., & Taher, W., Expectations and job satisfaction of local-government professionals, in: *American Review of Public Administration*, 1996, nr 4, p. 401-416.
- DeSantis, V., & Durst, S. L., Comparing job satisfaction among public and private-sector employees, in: *American Review of Public Administration*, 1996, nr 3, p. 327-343.
- Dijk, J. K. van, Messchendorp, H. J., Koopman, M. I., Steenbeek, R., & Til, C. T. van, *Personeel in beeld. De arbeidsbeleving van medewerkers in ziekenhuizen, revalidatiecentra en andere instellingen die vallen onder de CAO-Z*, Utrecht, 2002.
- Doorewaard, H., & Nijs, W. de, *Organisatieontwikkeling en Human Resource Management*. Utrecht, 1999.
- Fouarge, D., Kerkhofs, M., Voogd, M. de, Vosse, J. P., & Wolff, C. de, *Trendrapport Aanbod van arbeid 1999*, Den Haag, 1998.
- Guest, D.E., Human Resource Management – the workers’ verdict, in: *Human Resource Management Journal*, 2000, nr. 3, p. 5-25.
- Gould-Williams, J., The importance of HR practices and workplace trust in achieving superior performance: a study of public-sector organizations, in: *International Journal of Human Resource Management*, 2003, nr. 1, p. 28-54.
- Hackman, J. R., & Oldham, G. R., Development of the Job Diagnostic Survey, in: *Journal of Applied Psychology*, 1975, p. 159-170.
- Hackman, J. R., & Oldham, G. R., *Work redesign*, Reading, 1980.
- Herzberg, F., *Work and the nature of man*, Ohio, 1966.
- Ichniowski, C., Kochan, T.A., K., Levine, D., Olson, C., & Straus, G. , What works at work: Overview and assessment, in: *Industrial Relations*, 1996, nr. 3, p. 299-333.

- ILO, *Supporting work place learning for high performance working*, 2002.
[<http://www.clms.le.ac.uk/WWW/ILO/index.htm>].
- Kim, S. (2002), Participative management and job satisfaction: Lessons for management leadership, in: *Public Administration Review*, 2002, nr. 2, p. 231-241.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector*. s'Gravenhage, 2001a.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit. Bijlagen*. s'Gravenhage, 2001b.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002*. s'Gravenhage, 2002a.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trendnota Arbeidszaken Overheid*. s'Gravenhage, 2002b.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Personeels- en mobiliteitsonderzoek 1999-2002*. s'Gravenhage, 2003 (*in press*).
- Osterman, P., How common is workplace transformation and who adopts it?, in: *Industrial & Labor Relations Review*, 1994, nr. 2, p. 173-188.
- Parre, P. van de, *Zonder arbeid geen zegen. Kwaliteit van de arbeid, arbeidsoriëntaties, arbeidssatisfactie en het zoekgedrag op de arbeidsmarkt*, Delft, 1996.
- Reiner, M. D., & Zhao, J. (1999), The determinants of job satisfaction among United States Air Force Security Police, in: *Review of Public Personnel Administration*, 1997, nr. 3, p. 5-18.
- Sels, L., Winne, S. de, Maes, J., Delmotte, J., Faems, D. & A. Forrier, De meerwaarde van HRM in kleine en middelgrote ondernemingen, in: *Tijdschrift voor HRM*, 2002, nr. 2, p. 61-82.
- Steijn, B., *Werken in de informatiesamenleving*, Assen, 2001a.
- Steijn, B., Work systems, Quality of Working Life and Attitudes of Workers. An Empirical Study towards the effects of Team and non-Teamwork, in: *New Technology, Work, and Employment*, 16(3), 2001b, nr. 3, p. 191-203.
- Steijn, B., De komst van nieuwe productieconcepten en andere arbeidsrelaties: sneltrein of boemel?, in: *Tijdschrift voor HRM*, 2002, nr 2, p. 7-24.
- Steijn, B., De rol van het management bij arbeidssatisfactie en mobiliteit. In Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in: *Personeels- en mobiliteitsonderzoek 1999-2002*. s'-Gravenhage, 2003 (*in press*).
- Ting, Y., Analysis of job satisfaction of the Federal White-Collar Working Force: Findings from the Survey of Federal Employees, in: *American Review of Public Administration*, 1996, nr. 4, p. 439-456.
- Ting, Y., Determinants of job satisfaction of Federal government employees. *Public Personnel Management*, 1997, nr. 3, p. 313-334.
- Traut, C. A., Larsen, R., & Feimer, S. H., Hanging on or fading out? Job satisfaction and the long-term worker, in: *Public Personnel Management*, 2000, nr. 3, 345-351.

¹ Als UHD Arbeid en HRM verbonden aan het Centrum voor Publiek Management, Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur bedankt de afdeling Arbeidszaken Overheid, directoraat DGMP van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het ter beschikking stellen van de databestanden waarvan in dit artikel gebruik is gemaakt. Speciale dank gaat daarbij uit naar Johan Strieker, Arthur van Riel en André Dickmann van deze afdeling. Jos Ruigrok verdient dank voor zijn bijdrage als student-assistent aan dit onderzoek.

² Zo is er onder meer 'Human Resource Management', 'Human Resource Management Journal', 'Human Resource Management Review', 'International Journal of Human Resource Management' en in Nederland het 'Tijdschrift voor Human Resource Management'. Internationaal zijn er twee (Amerikaanse) tijdschriften die zich expliciet richten op personeelsvraagstukken in de publieke sector: Public Personnel Management en de Review of Public Personnel Administration.

³ Hiervoor is in de SSCI gezocht op de combinatie van trefwoorden 'human resource management en public sector' c.q. 'human resource management en government'. Dit levert respectievelijk 34 en 31 hits op, waaronder enkele dubbele.

⁴ De arbeidsbeleving omvat het oordeel van werknemers over tal van aspecten van het werk dat hij of zij doet (zoals de arbeidssatisfactie of tevredenheid, de perceptie van promotiekansen, de betrokkenheid bij het werk).

⁵ Volgens de ARBO-wetgeving moet iedere organisatie periodiek een risico-inventarisatie uitvoeren, waarbij moet worden nagegaan in hoeverre bepaalde arbeidsomstandigheden het welzijn van de werknemer (kunnen) bedreigen.

⁶ Een uitzondering is overigens een in 2002 gehouden onderzoek onder 71.124 werknemers in de Zorg (Van Dijk, et al., 2002).

⁷ In alle analyses wordt een p-waarde van 0,01 ter bepaling van de significantie gebruikt. Hierbij moet men wel bedenken dat de omvang van de steekproef mede bepaalt of een resultaat al dan niet significant is. Gezien de omvang van de steekproef die hier wordt gebruikt, zijn reeds kleine effecten daardoor significant. Men dient dit bij de beoordeling van de relevantie van de resultaten in het oog te houden.

⁸ Zie hiervoor bijvoorbeeld (Ministerie van BZK, 2001b; Steijn, 2003).

⁹ Onvrede met de inhoud van de werkzaamheden is overigens het belangrijkste vertrekmotief.