



## *Zelfstandige Bestuursorganen*

'Belichaming van de markt  
of van de klassieke bureaucratie?'

# *Zelfstandige Bestuursorganen*

'Belichaming van de markt  
of van de klassieke bureaucratie?'

<b>Naam:</b>	Daniëlle van der Laan
<b>Universiteit:</b>	Erasmus Universiteit Rotterdam
<b>Opleiding:</b>	Bestuurskunde, Master Arbeid, Organisatie en Management
<b>Naam 1<sup>ste</sup> lezer:</b>	Dhr. prof. dr. A.J. Steijn
<b>Naam 2<sup>e</sup> lezer:</b>	Mevr. dr. S. van Thiel
<b>Datum:</b>	20 september 2006

## VOORWOORD

Voor u ligt het resultaat van de afstudeerscriptie. Deze vormt de afsluiting van mijn studie Bestuurskunde, Master Arbeid, Organisatie en Management, aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Het afgelopen halfjaar heb ik gewerkt aan het opbouwen van het sluitstuk van mijn studie en inmiddels kan ik alleen nog maar concluderen dat mijn studietijd ten einde is gekomen.

In twee jaar tijd heb ik op tal van wijzen kennis opgedaan over de wereld van het openbaar bestuur in Nederland en daarbuiten. Deze kennis is aangevuld met wetenschap rondom arbeid en organisatie, een vakgebied waarvoor ik al jaren interesse heb. Diverse aspecten die mij de afgelopen twee jaar ten ore zijn gekomen heb ik getracht te bundelen in deze scriptie, die vooral de Zelfstandige Bestuursorganen in de schijnwerpers plaatst. De doelstelling van de scriptie is het onderzoeken hoe het HRM-beleid en de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen eruit zien en het toetsen in hoeverre er op deze gebieden verschillen bestaan tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen.

Graag wil ik hierbij enkele mensen bedanken. Allereerst een bijzonder dankwoord voor dhr. prof. dr. A.J. Steijn, die als begeleider heeft gefungeerd tijdens mijn afstudeerperiode. Zijn kennis en ervaring zijn voor mij van grote waarde geweest en bovendien heeft hij mij gestimuleerd het beste uit deze scriptie te halen. Ook een dankwoord aan mevr. dr. S. van Thiel, die als tweede lezer haar brede ervaring met Zelfstandige Bestuursorganen met mij heeft willen delen. Tot slot een woord van dank aan alle deelnemende organisaties. Zonder hun bereidwilligheid zou deze scriptie haar empirische onderbouwing missen. In het bijzonder mevrouw S.C. van Buuren van Staatsbosbeheer te Driebergen en dhr. A.W.J.M. van Schooten van Kiwa te Rijswijk verdienen een vermelding in dit dankwoord. Dankzij hen was het diepteonderzoek mogelijk waardoor ik niet alleen het HRM-beleid maar ook de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen onder de loep heb kunnen nemen.

Voor nu nodig ik u uit tot het lezen van deze scriptie. Ik hoop dat het werk afdoende aanknopingspunten biedt voor discussie en onderzoek en dat het de wetenschap in staat stelt het openbaar bestuur – en de Zelfstandige Bestuursorganen in het bijzonder – verder te ontrafelen. Ik kan in elk geval met overtuiging zeggen dat ik in de afgelopen maanden enorm veel heb geleerd en met een glimlach terugkijk op mijn studietijd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Daniëlle van der Laan

Oktober 2006

## SAMENVATTING

Deze scriptie is geschreven vanuit het doel te onderzoeken hoe het Human Resource Management-beleid en de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen eruit zien en te toetsen in hoeverre er op deze gebieden verschillen bestaan tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen. Vraagstelling hierbij is: 'Hoe zien het HRM-beleid en de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen eruit en welke verschillen bestaan er op deze vlakken tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen?'.

Uit de literatuur is naar voren gekomen dat managementhervormingen in de publieke sector te omschrijven zijn als "aanpassingen in de structuren en in de processen van de publieke sector, met als doel te komen tot een situatie waarin de sector beter functioneert" (Pollitt & Bouckaert, 2004:8). Het New Public Management vormt sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een stroming binnen de managementhervormingen en wordt omschreven als "een set van ideeën en methoden die als doel hebben verantwoordelijkheid en efficiency binnen de publieke sector te combineren" (Hernes, 2005:5). Het New Public Management wordt gekarakteriseerd door zeven principes, waaronder expliciete prestatiestandaarden en dominantie van managementstijlen uit de private sector.

Uit de theorie betreffende Zelfstandige Bestuursorganen is onder andere gebleken dat deze organisaties vanuit diverse motieven opgericht worden, dat er veel in Nederland bestaan en dat ze als hervorming werden (worden?) gezien die beter inspelen op ontwikkelingen in de omgeving. Tot slot is uit de theorievorming rondom Human Resource Management naar voren gekomen dat Human Resource Management te omschrijven valt als "een onderscheiden benadering van personeelsmanagement welke competitief voordeel tracht te halen door de strategische benutting van sterk geëngageerde en capabele arbeidskrachten door gebruik te maken van een geïntegreerd scala van culturele, structurele en personele technieken" (Steijn, 2004:48). Uit het hoofdstuk is naar voren gekomen dat Human Resource Management in de publieke sector gekenmerkt wordt door bijzondere karakteristieken. Stromingen zoals het New Public Management zouden veranderingen tot gevolg hebben voor zowel het HRM-beleid als de werknemer werkzaam binnen de sector. Hierbij valt te denken aan de introductie van prestatie management en de opkomst van een nieuwe ethiek. Bovendien blijkt uit de literatuur dat stromingen zoals het New Public Management juist van invloed zijn op Zelfstandige Bestuursorganen, omdat deze organisaties zich tussen de publieke en de private sector in bewegen. De invloed uit zich onder andere in een andere ethiek, toename van autonomie en meer diversiteit in HRM-beleid dan in de publieke sector.

De hoofdverwachting van deze scriptie is dat binnen Zelfstandige Bestuursorganen het Human Resource Management en de voorkeuren, waarden en (arbeids)oriëntaties van de werknemers

sterk afwijken van wat in de publieke sector gebruikelijk is en veel overeenkomsten vertonen met de private sector. Op basis hiervan zijn tien subverwachtingen opgesteld.

Uit de analyse van de resultaten wordt onder meer duidelijk dat de meeste Zelfstandige Bestuursorganen autonomie ervaren als het gaat om het opstellen en uitvoeren van Human Resource Management, dat er aanzienlijke diversiteit bestaat in het HRM-beleid van de onderzochte organisaties, dat individuele prestatienormen zeker niet bij alle onderzochte organisaties onderdeel vormen van het HRM-beleid en dat er bij ZBO-werknemers weinig sprake is van Public Service Motivation.

Reflecterend op de eerste deelvraag betreffende het HRM-beleid en de werknemers van publiekrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen kan gesproken worden over zeer beperkte zakelijkheid, geen dominantie van het Michigan-model, geen expliciete verschuiving van het psychologisch contract, dominantie van publieke waarden, geen extrinsieke motivatie, beperkte PSM, geen expliciete voorkeur voor een baan in de private sector, weinig gevoel van trots op het werken bij een semi-overheidsinstelling en tot slot weinig overtuiging van de voorbeeldfunctie van de organisatie als zijnde een ZBO. Reflecterend op de tweede deelvraag betreffende de privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen kan gesteld worden dat er sprake is van enige zakelijkheid, een combinatie van het Michigan-model en het Harvard-model, geen expliciete verschuiving van het psychologisch contract, dominantie van waarden uit de private sector, geen extrinsieke motivatie, zeer weinig PSM, geen duidelijke voorkeur voor een baan in de private sector en enige overtuiging van de modelfunctie van de organisatie. Wat betreft deelvraag drie luidt de conclusie dat er duidelijke verschillen in het HRM-beleid en de werknemers van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen te bemerken zijn. Inzichtelijk is geworden dat grondslag van grote invloed is op zowel het HRM-beleid als op de werknemers. Het antwoord op de vierde deelvraag is tot slot dat de veranderingen als gevolg van het New Public Management niet hebben geleid tot een groots contrast met de publieke sector en een duidelijke parallel met de private sector. Wel zijn de beoogde veranderingen van het New Public Management in sterkere mate terug te vinden bij de privaatrechtelijke ZBO's dan bij de publiekrechtelijke ZBO's.

Hoe verhouden de bevindingen zich ten opzichte van de theoretische inzichten? De veranderingen die het New Public Management teweeg zou brengen zijn enigszins 'overschat' als het gaat om de ZBO's in Nederland. Er zijn zeker aspecten terug te vinden, maar de invloed moet niet overdreven worden.

Ter afsluiting van deze scriptie zijn vier aanbevelingen opgesteld, gericht op vervolgonderzoek, de oprichting van/omvorming tot Zelfstandige Bestuursorganen, de opzet van Zelfstandige Bestuursorganen en de op afstandplaatsing hiervan van de politiek.

## INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b>	<b>3</b>
<b>SAMENVATTING</b>	<b>4</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b>	<b>6</b>
<b>HOOFDSTUK 1. INLEIDING TOT DE SCRIPTIE</b>	<b>8</b>
<b>PARAGRAAF 1.1 INLEIDING</b>	<b>9</b>
<b>PARAGRAAF 1.2 KEUZE VOOR HET ONDERWERP</b>	<b>10</b>
<b>PARAGRAAF 1.3 PROBLEEMSTELLING</b>	<b>11</b>
<b>PARAGRAAF 1.4 BESTUURLIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE</b>	<b>12</b>
<b>PARAGRAAF 1.5 LEESWIJZER</b>	<b>13</b>
<b>HOOFDSTUK 2. MANAGEMENTHERVORMINGEN EN HET NEW PUBLIC MANAGEMENT</b>	<b>14</b>
<b>PARAGRAAF 2.1 MANAGEMENTHERVORMINGEN</b>	<b>15</b>
§ 2.1.1 <i>VERANDERENDE OPVATTINGEN OVER DE ROL VAN DE PUBLIEKE SECTOR</i>	15
§ 2.1.2 <i>WAT ZIJN MANAGEMENTHERVORMINGEN?</i>	15
§ 2.1.3 <i>VARIËTEIT IN ACCEPTATIE EN INVOERING</i>	15
<b>PARAGRAAF 2.2 MANAGEMENTHERVORMING: HET NEW PUBLIC MANAGEMENT</b>	<b>17</b>
§ 2.2.1 <i>WAT IS HET NEW PUBLIC MANAGEMENT?</i>	17
§ 2.2.2 <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT EN MANAGING FOR RESULTS</i>	18
§ 2.2.3 <i>HET NEW PUBLIC MANAGEMENT: NIET ONOMSTREDEN</i>	19
§ 2.2.4 <i>CONCLUSIE</i>	19
<b>HOOFDSTUK 3. VERZELFSTANDIGING EN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN</b>	<b>20</b>
<b>PARAGRAAF 3.1 VERZELFSTANDIGING</b>	<b>21</b>
<b>PARAGRAAF 3.2 ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN</b>	<b>23</b>
§ 3.2.1 <i>ALGEMEEN</i>	23
§ 3.2.2 <i>TAKEN VAN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN</i>	23
§ 3.2.3 <i>ONTWIKKELING VAN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN</i>	24
§ 3.2.4 <i>ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN EN HUN PRESTATIES</i>	24
§ 3.2.5 <i>CONCLUSIE</i>	24
<b>HOOFDSTUK 4. HUMAN RESOURCE MANAGEMENT</b>	<b>25</b>
<b>PARAGRAAF 4.1. HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN EEN NOTENDOP</b>	<b>26</b>
§ 4.1.1 <i>WAT IS HUMAN RESOURCE MANAGEMENT?</i>	26
§ 4.1.2 <i>HUMAN RESOURCE MANAGEMENT: TWEE VARIANTEN</i>	26
§ 4.1.3 <i>AFZONDERLIJKE INSTRUMENTEN VAN HUMAN RESOURCE MANAGEMENT</i>	28
<b>PARAGRAAF 4.2 HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN DE VERSCHILLENDE SECTOREN</b>	<b>29</b>
<b>PARAGRAAF 4.3 INVLOED VAN 'T NEW PUBLIC MANAGEMENT OP HUMAN RESOURCE MANAGEMENT</b>	<b>31</b>
§ 4.3.1 <i>BEOOGDE HRM-VERANDERINGEN VOLGENS MANAGEMENTHERVORMINGEN</i>	31
§ 4.3.2 <i>BEOOGDE HRM-VERANDERINGEN VOLGENS HET NEW PUBLIC MANAGEMENT</i>	31
§ 4.3.3 <i>PRESTATIEMANAGEMENT</i>	32
§ 4.3.4 <i>PSYCHOLOGISCH CONTRACT EN PUBLIC SERVICE MOTIVATION</i>	33
<b>PARAGRAAF 4.4 HOE VERHOUDT DIT ZICH TOT DE ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN?</b>	<b>36</b>
<b>PARAGRAAF 4.5 SCHEMATISCHE WEERGAVE HOOFDSTUKKEN TWEE, DRIE EN VIER</b>	<b>37</b>

<b>PARAGRAAF 4.6 VERWACHTINGEN VOOR HET ONDERZOEK</b>	<b>38</b>
<b>HOOFDSTUK 5. ONDERZOEKSOPZET</b>	<b>39</b>
<b>PARAGRAAF 5.1 CENTRALE ASPECTEN VAN DE SCRIPTIE EN OPERATIONALISERING</b>	<b>40</b>
<b>PARAGRAAF 5.2 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK EN METHODOLOGIE</b>	<b>44</b>
<b>PARAGRAAF 5.3 DISCUSSIEPUNTEN</b>	<b>46</b>
<b>HOOFDSTUK 6. RESULTATENANALYSE</b>	<b>47</b>
<b>PARAGRAAF 6.1 INLEIDING</b>	<b>48</b>
<b>PARAGRAAF 6.2 RESULTATENANALYSE OP BASIS VAN DE SUBVERWACHTINGEN</b>	<b>54</b>
§ 6.2.1 SUBVERWACHTING 1	54
§ 6.2.2 SUBVERWACHTING 2	55
§ 6.2.3 SUBVERWACHTING 3	58
§ 6.2.4 SUBVERWACHTING 4	60
§ 6.2.5 SUBVERWACHTING 5	62
§ 6.2.6 SUBVERWACHTING 6	64
§ 6.2.7 SUBVERWACHTING 7	65
§ 6.2.8 SUBVERWACHTING 8	65
§ 6.2.9 SUBVERWACHTING 9	67
§ 6.2.10 SUBVERWACHTING 10	68
§ 6.2.11 HOOFDVERWACHTING	69
<b>PARAGRAAF 6.3 OVERIGE BEVINDINGEN</b>	<b>72</b>
<b>PARAGRAAF 6.4 CONCLUSIES</b>	<b>74</b>
<b>HOOFDSTUK 7. CONCLUSIES, REFLECTIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>76</b>
<b>PARAGRAAF 7.1 CONCLUSIES EN BEANTWOORDING VRAAGSTELLING</b>	<b>77</b>
<b>PARAGRAAF 7.2 WAT BETEKENEN DE BEVINDINGEN VOOR DE THEORETISCHE INZICHTEN?</b>	<b>83</b>
§ 7.2.1 REFLECTIE OP THEORIEVORMING UIT HOOFDSTUK VIER	83
§ 7.2.2 REFLECTIE OP THEORIEVORMING UIT HOOFDSTUK DRIE	85
§ 7.2.3 CONCLUSIE	86
<b>PARAGRAAF 7.3 AANBEVELINGEN</b>	<b>87</b>
<b>NAWOORD</b>	<b>89</b>
<b>LITERATUURVERMELDING</b>	<b>90</b>
<b>LIJST VAN BETROKKEN PERSONEN</b>	<b>94</b>
<b>BIJLAGE A. VRAGENLIJST BEHORENDE BIJ HET BREEDTEONDERZOEK</b>	<b>95</b>
<b>BIJLAGE B. VRAGENLIJST BEHORENDE BIJ HET DIEPTEONDERZOEK</b>	<b>100</b>

## **HOOFDSTUK 1. INLEIDING TOT DE SCRIPTIE**

---

*In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de wereld van het openbaar bestuur en de aanleiding tot het schrijven van deze scriptie. Vervolgens wordt de keuze voor het onderwerp nader toegelicht. Hierna wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke en wetenschappelijke relevantie van de scriptie, de probleemstelling en hoe het geheel is opgebouwd (de zogeheten 'leeswijzer').*



## Paragraaf 1.1 Inleiding

De publieke sector is altijd bron van discussie. Niet alleen hier in Nederland maar ook elders zijn voortdurend stemmen te horen over 'hoe het wel en niet moet'. Het is dan ook niet bijzonder dat Nederland – voor ons als burgers gevoelsmatig permanent – blijft werken aan en discussiëren over een publieke sector die naar tevredenheid werkt en passend is voor de maatschappij van dat moment.

Onderwerpen zoals centralisatie versus decentralisatie, meer versus minder autonomie en normalisering van werknemers hebben de laatste decennia binnen deze discussie een rol gespeeld. Denk aan het recente programma 'Andere Overheid'. Onder de noemer van 'een nieuwe minister voor een andere overheid' werkt dit programma sinds 2003 aan een vernieuwde overheid. Hierbinnen staan een betere dienstverlening, minder bureaucratie, een slagvaardige organisatie en een andere aanpak centraal, waar onderwerpen zoals resultaatgerichtheid, flexibiliteit en een andere cultuur bij passen.

Met andere woorden: de publieke sector is in beweging, dit is al decennia lang het geval en het zal ook de komende decennia zo blijven. Frustrerend? Misschien. Maar het levert ook voortdurend stof voor het schrijven van scripties.

In deze scriptie wordt ingegaan op de 'bewegende' publieke sector.

## Paragraaf 1.2 Keuze voor het onderwerp

In deze scriptie staan drie elementen centraal, te weten het New Public Management, Zelfstandige Bestuursorganen en Human Resource Management. Hierbij vormt het New Public Management het overkoepelende aspect, als zijnde de basisaanleiding voor het komen tot de andere twee onderwerpen. Waarom de keuze voor deze aspecten?

Allereerst omdat ik de aspecten interessant vind! Mijn interesse voor Human Resource Management bleek al tijdens de opleiding Management, Economie en Recht aan de Haagse Hogeschool. Hoe kom je tot effectief beleid? Wat motiveert werknemers? Welke verschillen zijn van belang tussen sectoren en groepen? Dergelijke vragen intrigeren mij en ik hoop hier in mijn loopbaan mee in aanraking te blijven. Interesse voor het New Public Management is daar de laatste twee jaar bijgekomen, vooral ook omdat het nog altijd actueel is. Denk bijvoorbeeld aan het eerder genoemde Programma Andere Overheid. Voorts blijkt ook uit de Trendnota Arbeidszaken 2006 dat het kabinet zinspeelt op een doelmatigere en resultaatgerichtere publieke sector. Tot slot focus ik in deze scriptie op Zelfstandige Bestuursorganen. Zelfstandige Bestuursorganen zijn in mijn ogen moeilijk te definiëren – en daarmee ook moeilijk herkenbare – instituties waar ik graag meer inzicht in wil krijgen.

Buiten persoonlijke interesse kies ik voor de drie aspecten omdat ze sterk met elkaar verweven zijn. Het New Public Management is een managementhervorming dat vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk is opgekomen en veel veranderingen in de publieke sector heeft geambieerd. Eén van die veranderingen is een veelvoud aan organisatorische veranderingen, ondermeer door een toename van het aantal Zelfstandige Bestuursorganen. Een tweede verandering heeft betrekking op het Human Resource Management van publieke organisaties. Het New Public Management beoogt de transformatie van de traditionele publieke sector naar een bedrijfsmatige publieke sector, waar tal van HRM-aspecten bij betrokken zijn. Tot slot zal uit de theorie duidelijk worden dat juist Zelfstandige Bestuursorganen in dit verband een grote rol spelen.

De vraag van deze scriptie is of dit het geval is. Om hierachter te komen moeten vragen worden gesteld in de trant van 'Hoe ziet het HRM-beleid van Zelfstandige Bestuursorganen eruit?' en 'In hoeverre bestaat hierbij verschil tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen?'

---

## Paragraaf 1.3 Probleemstelling

De probleemstelling van deze scriptie is opgebouwd uit een vraagstelling en een doelstelling, welke hieronder aan bod komen.

### Vraagstelling

De vraagstelling van deze scriptie is:

‘Hoe zien het HRM-beleid en de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen eruit en welke verschillen bestaan er op deze vlakken tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen?’

Bijbehorende deelvragen zijn achtereenvolgens:

1. Hoe zien het HRM-beleid en de werknemers van publiekrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen eruit?
2. Hoe zien het HRM-beleid en de werknemers van privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen eruit?
3. Welke verschillen zijn er te bemerken qua HRM-beleid en werknemers tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen?
4. Hoe verhouden de resultaten c.q. bevindingen zich ten opzichte van de veranderingen die het New Public Management beoogt op het gebied van HRM en werknemers?

### Doelstelling

De doelstelling van deze scriptie is het onderzoeken hoe het HRM-beleid en de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen eruit zien en het toetsen in hoeverre er op deze gebieden verschillen bestaan tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen.

## **Paragraaf 1.4 Bestuurlijke en wetenschappelijke relevantie**

Allereerst is er nog nauwelijks literatuur of empirisch materiaal beschikbaar omtrent het HRM-beleid van Zelfstandige Bestuursorganen. Er is ternauwernood materiaal voorhanden dat aangeeft hoe het HRM-beleid er feitelijk uitziet. Door middel van deze scriptie wordt uiteengezet hoe het beleid eruit ziet en komen ook verschillende instrumenten daarbinnen aan de orde. Voorts is er ook nauwelijks literatuur of onderzoek beschikbaar over de relatie tussen het New Public Management, Zelfstandige Bestuursorganen en Human Resource Management. In deze scriptie wordt deze relatie geanalyseerd.

Zowel voor de bestuurskunde als voor de wetenschap kan deze scriptie en het bijbehorende onderzoek dus tot nieuwe inzichten leiden. Deze inzichten kunnen vervolgens in achtning worden genomen bij toekomstige beslissingen over de instelling of instandhouding van een Zelfstandig Bestuursorgaan. Ook kunnen de inzichten gebruikt worden bij andere onderzoeken in de trant van New Public Management, Zelfstandige Bestuursorganen, Human Resource Management of een combinatie daarvan.

Daarnaast denk ik dat de scriptie tot nieuwe interesses in Zelfstandige Bestuursorganen kan leiden. Vooral in het breedteonderzoek heb ik gemerkt dat het personeel van Zelfstandige Bestuursorganen ook zelf geïnteresseerd is in onderzoek naar hun organisatie, zodat zij meer inzichten verkrijgen. Mijns inziens zijn er aspecten van Zelfstandige Bestuursorganen die nog onvoldoende aandacht hebben gekregen. In hoofdstuk zeven doe ik ook een aanbeveling op dit gebied.

## Paragraaf 1.5 Leeswijzer

De hoofdstukken twee, drie en vier vormen de theoretische onderbouwing van de scriptie. Vanuit het overkoepelende concept New Public Management, dat in hoofdstuk twee aan de orde komt, behandel ik in hoofdstuk drie de Zelfstandige Bestuursorganen – die als gevolg van het New Public Management enorm in aantal zijn toegenomen – en in hoofdstuk vier Human Resource Management en werknemers – en de veranderingen die zich als gevolg van managementhervormingen/het New Public Management op deze gebieden hebben voorgedaan. Op basis van de theoretische inzichten kom ik vervolgens tot een conceptualisering van de theorie en een hoofdverwachting met tien bijbehorende subverwachtingen.

In hoofdstuk vijf staat de onderzoeksopzet centraal. Hierbij zet ik uiteen wat de centrale begrippen van de verwachtingen zijn en hoe ik deze in het empirisch onderzoek meet. Ook licht ik toe hoe het veldwerk is opgezet en welke beperkingen de scriptie heeft.

In hoofdstuk zes ga ik in op de deelnemende organisaties van het empirisch onderzoek en bespreek ik vervolgens de resultaten van het empirisch onderzoek aan de hand van de opgestelde verwachtingen. Ook komen in dit hoofdstuk enkele bevindingen aan bod die geen direct verband houden met de verwachtingen.

Hoofdstuk zeven vormt een recapitulatie en gaat voorts in op de beantwoording van de vraagstelling. Bovendien staat dit hoofdstuk stil bij wat de bevindingen van het empirisch onderzoek betekenen voor de theoretische inzichten van de hoofdstukken drie en vier. Ten slotte worden er enkele aanbevelingen opgesteld.

De scriptie wordt afgesloten door middel van een nawoord, een literatuurvermelding, een weergave van betrokken personen uit het breedteonderzoek en twee bijlagen. In de bijlagen zijn de vragenlijsten te vinden die zijn afgenomen in het breedte- en het diepteonderzoek.

## **HOOFDSTUK 2. MANAGEMENTHERVORMINGEN EN HET NEW PUBLIC MANAGEMENT**

---

*In dit tweede hoofdstuk wordt de start gemaakt met de theoretische fundering van deze scriptie. Hierbij wordt stilgestaan bij theorievorming rondom managementhervormingen en het New Public Management (kortweg NPM) in het bijzonder. Dit New Public Management vormt de aanleiding voor de hoofdstukken drie (Zelfstandige Bestuursorganen) en vier (Human Resource Management).*

## Paragraaf 2.1 Managementhervormingen

### § 2.1.1 Veranderende opvattingen over de rol van de publieke sector

In de literatuur zijn diverse stromingen te vinden waarin de publieke sector en de overheid verschillende rollen wordt toebedeeld. Smit (2000:2) onderscheidt in het bijzonder de volgende drie stromingen.

Allereerst de stroming van de (neo)Keynesianen. Deze stroming ervaart de publieke sector als probleemoplosser en is in veel opzichten tegenstander van ontwikkelingen zoals privatisering. Voorts is er een stroming die te typeren is als de post-modernisten. Deze stroming spreekt van “toenemende hybridisering van staat en samenleving” (Smit, 2000:2). De samenleving volgt, volgens de opvattingen van deze stroming, niet zwijgzaam maatregelen van de publieke sector op. Tot slot is er een stroming te typeren als de “apostelen van de nieuwe zakelijkheid” (Smit, 2000:2), wiens prioriteit ligt bij nieuw publiek management en kwaliteitsverbetering. Hierbinnen bestaat veel aandacht voor het sterker plaatsen van kosten tegenover baten, om zo te kijken in hoeverre er op een effectieve en efficiënte wijze gewerkt wordt. Deze derde stroming is de laatste decennia sterk in opkomst gekomen en hierbinnen zijn opvattingen van managementhervormingen in de publieke sector sterk terug te vinden.

### § 2.1.2 Wat zijn managementhervormingen?

Pollitt en Bouckaert omschrijven managementhervormingen in de publieke sector als “aanpassingen in de structuren en in de processen van de publieke sector, met als doel te komen tot een situatie waarin de sector beter functioneert” (2004:6,7&8). Het managementelement duidt daarmee vooral op het streven om zo snel, goedkoop en effectief mogelijk te werken. Publieke managementhervormingen moeten voorts de oplossing zijn voor diverse doeleinden. De auteurs noemen bijvoorbeeld het mogelijk maken van besparingen, het creëren van een efficiëntere publieke sector en het verminderen van bureaucratische beperkingen.

Kortom, managementhervormingen moeten de prestaties van de publieke sector verbeteren.

### § 2.1.3 Variëteit in acceptatie en invoering

Managementhervormingen worden echter niet over de hele wereld in gelijke mate omarmd. Pollitt en Bouckaert (2004:97,98&99) onderscheiden verschillende categorieën landen als het gaat om de acceptatie van managementhervormingen. Zo zijn er allereerst landen met een gematigde interesse in hervormingen, waar de invloed van hervormingen dus ook beperkt is. Ook zijn er zogeheten ‘modernizers’, welke sneller te motiveren zijn voor moderniseringsplannen. Frankrijk,

België en ook Nederland vallen onder deze categorie. Landen binnen deze categorie hebben gemeen dat zij de staat als onvervangbaar achten, welke waarden omvat die niet altijd te verenigen zijn met waarden uit de private sector. Voorts zijn er landen met aanzienlijke interesse in managementhervormingen, getypeerd als de 'marketizers'. Hierbij voeren het Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw Zeeland de lijst aan. Dergelijke landen hebben gemeen dat zij streven naar grootschalige veranderingen en een kleine publieke sector, maar hebben daarbinnen ook weer wisselende opvattingen over de mate en wijze waarop dit moet gebeuren. Tot slot zijn er landen die nog sterkere idealen hebben en streven naar een zo minimaal mogelijke staat. Dergelijke landen kenmerken zich door privatiseringsacties van uitzonderlijk grote omvang. Ten tijde van Thatcher was het Verenigd Koninkrijk te typeren als een dergelijk land, maar anno 2006 zijn er weinig landen die zo ver gaan in hun hervormingen.

Naast openheid voor hervormingen spelen ook andere facetten een rol bij de variëteit in de mate en vorm van managementhervormingen. Zo stellen Pollitt en Bouckaert (2004:100,101&102) dat tal van factoren, zoals politieke opvattingen, organisationele capaciteiten en implementatieprocessen stimulerend maar ook belemmerend kunnen werken. Daarnaast benadrukken de auteurs dat publieke managementhervormingen vaak niet op zichzelf staan. Het betreft een proces van multiële veranderingen, waarbij tal van actoren betrokken zijn. Dit alles heeft tot gevolg dat er grote verschillen bestaan tussen landen als het gaat om managementhervormingen, maar het heeft tevens tot gevolg dat landen door de jaren heen kunnen verplaatsen tussen de eerder door de auteurs genoemde categorieën.



## Paragraaf 2.2 Managementhervorming: het New Public Management

### § 2.2.1 Wat is het New Public Management?

Eén van de meest toonaangevende managementhervormingen in de publieke sector vormt het New Public Management (OECD-publishing, 2005:158). Het New Public Management, hierna ook wel NPM genoemd, is door Hernes omschreven als “een set van ideeën en methoden die als doel hebben verantwoordelijkheid en efficiency binnen de publieke sector te combineren” (2005:5). Het New Public Management is binnen de publieke sector één van de grootste internationale trends geweest vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw (Moynihan, 2006:78).

De aanzet tot het New Public Management is gekomen vanuit verschillende aspecten. Zowel economische, sociale als politieke veranderingen die zich in de tweede helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw hebben voltrokken hebben ertoe geleid dat de traditionele publieke sector niet langer als bevredigend werd ervaren. Aspecten zoals toegenomen complexiteit van de samenleving, stijgende eisen aan dienstverlening, technologische veranderingen en oplopende kosten creëerden de behoefte aan een ander werkende publieke sector (OECD-publishing, 2005:19). Niet langer diende de traditionele, bestuursmatige publieke sector te domineren, er moest plaats worden gemaakt voor de moderne, bedrijfsmatige overheid. Deze omschakeling is echter niet eenvoudig. Lane (in Smit, 2000:9) stelt namelijk dat de overheid wordt gekenmerkt door waarden als verantwoording, algemeen belang, openbaarheid, rechtmatigheid en regels en de markt juist door waarden als leiderschap, winst, geheimhouding, effectiviteit en resultaten. Een andere publieke sector betekent dus ook een verandering in waarden. In hoofdstuk vier zal hier nader op worden ingegaan.

De basis voor het New Public Management ligt enerzijds in de opkomst van theorieën zoals de principaal-agenttheorie<sup>1</sup> en de transactiekostenbenadering<sup>2</sup>, welke stellen dat zaken zoals transparantie en gebruikerskeuze tot meer prikkelingen moeten leiden. Anderzijds ligt de oorsprong ook in bedrijfskundige managementconcepten die de publieke sector gaandeweg zijn gaan doordringen en gericht zijn op zaken als professioneler management en actieve meting van resultaten (Hood, 1991:5&6).

<sup>1</sup> De principaal-agenttheorie is gebaseerd op 2 veronderstellen: a) de relatie tussen de principaal (opdrachtgever) en de agent (opdrachtnemer) wordt gekenmerkt door een belangentegenstelling en b) de relatie wordt gekenmerkt door een informatie-assymetrie, oftewel: de agent heeft een informatievoorsprong, en dit leidt tot ondoelmatigheid (bron: <http://www.economische-begrippen.nl/pgrs.htm>).

<sup>2</sup> Binnen de transactiekostenbenadering staat de vraag centraal of een organisatie bepaalde activiteiten zelf moet uitvoeren of de activiteiten uit moet besteden. De keuze moet worden gemaakt o.b.v. de kosten die transacties tussen organisaties met zich meebrengen, waarbij beperkte rationaliteit en opportunistisch gedrag van invloed zijn op de keuze (bron: <http://dissertations.ub.rug.nl/FILES/faculties/rw/1996/g.f.glas/h2.pdf>).

Hood (1991:4&5) stelt dat het New Public Management gekarakteriseerd wordt door zeven elementen, te weten:

1. *Professioneel management.* Dat wil zeggen: actieve en zichtbare beheersing van personen over de organisatie. Dit vereist zaken zoals verantwoording en duidelijke verantwoordelijkheden;
2. *Expliciete Prestatiestandaarden en -metingen.* Hiermee wordt bedoeld op het definiëren van doelen en succesindicatoren, wat vereist dat doelen duidelijk geformuleerd zijn en strikt worden nageleefd;
3. *Grotere nadruk op outputbeheersing.* Het verdelen van hulpbronnen dient duidelijk gekoppeld te zijn aan te realiseren prestaties, waardoor het van belang is dat er continu aandacht wordt besteed aan resultaten in plaats van aan procedures;
4. *Verschuiving naar verminderen van 'ophopen' van eenheden.* Voormalig monolithische eenheden dienen uit elkaar te worden gehaald en decentralisatie dient hiervoor in de plaats te komen;
5. *Meer concurrentie.* Hiermee wordt gerefereerd naar zaken als contractmanagement waardoor rivaliteit gestimuleerd wordt;
6. *Dominantie van managementstijlen uit de private sector.* Er moet bewogen worden naar meer flexibiliteit waarvoor managementinstrumenten uit de private sector worden ingezet;
7. *Druk op discipline en spaarzaamheid in gebruik van hulpbronnen.* Om dit te realiseren dienen onder andere de directe kosten te worden verlaagd en de arbeidsdiscipline te worden verhoogd. Bovendien is het van belang dat de vraag naar hulpbronnen meer gecontroleerd wordt en er meer resultaat wordt bereikt met minder hulpbronnen.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat het New Public Management zich in het bijzonder kenmerkt door zogeheten 'sigma-waarden'; het accent ligt op het snijden in kosten en het bevorderen van efficiency en effectiviteit (Hood, 1991:12&15).

### § 2.2.2 New Public Management en Managing for Results

Het New Public Management vormt de kern van het 'Managing for Results' en daarmee wordt een belangrijk accent van het New Public Management zichtbaar. Volgens de logica van het 'Managing for Results' presteren traditionele overheden matig omdat zij onvoldoende standaarden vaststellen, managers niet verantwoordelijk stellen voor het realiseren van gestelde doelen maar hen ook te weinig mogelijkheden bieden om de doelen te kunnen realiseren. Door meer aandacht te besteden aan prestatie en flexibiliteit moeten problemen rondom effectiviteit en efficiency worden verminderd (Moynihan, 2006:77,78&79).

### § 2.2.3 Het New Public Management: niet onomstreden

Een veel gestelde vraag is waarom het New Public Management aanvankelijk veel steun ontving en in diverse landen nog steeds populair is. Op deze vraag lopen de antwoorden uiteen. Zo menen sceptici dat het New Public Management niets meer dan een 'mode-item' of een zoveelste hergeboorte van diverse managementopvattingen is. Minder sceptische auteurs menen daarentegen dat de stroming een combinatie is van staatsgeleide ontwikkeling en liberale economie of zelfs dat het een reactie is op ontwikkelingen zoals economische groei en vrede (Hood, 1991:6&7). Kortom: het New Public Management wordt wisselend beoordeeld. Zo zijn er ook meningsverschillen over het universele karakter van de stroming en over de politieke neutraliteit. Critici menen bijvoorbeeld dat de stroming enkel een kleine elitegroep bevoorrecht in plaats van de gehele samenleving (Hood, 1991:8&9).

### § 2.2.4 Conclusie

Wat uit de literatuur naar voren komt is dat het New Public Management het accent plaatst bij bedrijfsmatige aspecten zoals efficiency en prestatie. De stroming tracht kernprincipes van de private sector in de publieke sector te plaatsen, waarmee de verschillen tussen de twee sectoren kleiner worden. Met andere woorden: het New Public Management probeert de publieke sector meer conform de private sector te doen opereren.

### **HOOFDSTUK 3. VERZELFSTANDIGING EN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN**

---

*In hoofdstuk twee is uiteengezet dat het New Public Management vanaf de jaren tachtig voor aanzienlijke veranderingen binnen de publieke sector heeft gezorgd. Niet alleen nam de druk op managementaspecten zoals efficiency en effectiviteit toe, ook werd de organisatorische complexiteit van organisaties uit de publieke sector steeds vaker als problematisch beschouwd. Als gevolg hiervan hebben er door de jaren heen tal van organisatorische hervormingen plaatsgevonden, waaronder verzelfstandiging. In dit hoofdstuk staat verzelfstandiging en in het bijzonder de oprichting van en omvorming tot Zelfstandige Bestuursorganen (kortweg ZBO's) centraal.*

### Paragraaf 3.1 Verzelfstandiging

Zoals uit de inleiding van dit hoofdstuk naar voren kwam heeft het New Public Management tot organisatorische veranderingen in de publieke sector geleid. Eén van deze veranderingen betreft de verzelfstandiging van (delen van) publieke organisaties.

De term verzelfstandiging kan omschreven worden als een situatie waarin onderdelen van de publieke sector “op afstand van de beleidsontwikkeling en politieke besluitvorming geplaatst worden” (Rosenthal, Ringeling, Bovens, 't Hart & Van Twist, 1996:196). Door deze op afstand plaatsing wordt de verbinding tussen een departement en het op afstand geplaatste onderdeel groter en krijgen de afzonderlijke onderdelen hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden (Rosenthal et al., 1996:196).

Verzelfstandiging kan gesplitst worden naar ‘interne verzelfstandiging’ en ‘externe verzelfstandiging’. Bij de eerst genoemde vorm blijft het op afstand geplaatste onderdeel wel deel van het moederdepartement, terwijl dit bij externe verzelfstandiging niet het geval is. De relatie tussen het op afstand geplaatste onderdeel en het departement is bovendien bij interne verzelfstandiging van hiërarchische aard en ook dit is bij externe verzelfstandiging anders (Rosenthal et al., 1996:197).

De auteurs stellen dat er wat betreft interne en externe verzelfstandiging twee varianten te onderscheiden zijn. Binnen interne verzelfstandiging betreft het zelfbeheer en agentschappen.

1. *Zelfbeheer*. Er is sprake van zelfbeheer wanneer “aan een beleidsdirectie binnen het departement door de ambtelijke top enige vrijheid ten aanzien van beheer over mensen en middelen wordt toegekend”. Hieruit blijkt dat in geval van zelfbeheer de feitelijke vrijheid beperkt is;
2. *Agentschap*. Bij een agentschap gaan de vrijheden verder dan wanneer er sprake is van zelfbeheer. Zo kunnen agentschappen bijvoorbeeld financiële bronnen reserveren voor latere tijden.

Wat betreft externe verzelfstandiging maken de auteurs onderscheid tussen Zelfstandige Bestuursorganen en privatisering.

1. *Zelfstandig Bestuursorgaan*. Volgens de auteurs is er sprake van een Zelfstandig Bestuursorgaan, hierna ook wel ZBO genoemd, indien “een organisatie na verzelfstandiging publieke taken en bevoegdheden behoudt en een publiekrechtelijke rechtsvorm krijgt” (Rosenthal et al., 1996:197). Waar in geval van de eerder genoemde

interne verzelfstandiging een duidelijke hiërarchische relatie behouden blijft, is dit bij een Zelfstandig Bestuursorgaan niet langer het geval. De ministeriële verantwoordelijkheid is bij ZBO's van geringe omvang, daar de minister niet langer de verantwoordelijkheid draagt voor de bedrijfsvoering (Van Thiel, 2003:2). Overigens kunnen ZBO's zowel voormalige afdelingen van een departement of dienst zijn, als het resultaat van zogeheten 'verstatelijking' waarbij private organisaties een ZBO-status wordt toegekend. Dit heeft tot gevolg dat ZBO's *zowel* op publiek- als privaatrechtelijke basis kunnen bestaan (Van Thiel, 2003:4)! Dit onderscheid vormt een belangrijk aspect van deze scriptie.

2. *Privatisering.* Bij privatisering worden taken feitelijk overgeheveld naar een private organisatie. Dit kan in de vorm van uitbesteding of taakafstoting en de marktwerking gaat een grotere rol spelen (Rosenthal et al. 1996:197&198).

Uit bovenstaande blijkt dat het New Public Management invloed heeft gehad op de organisatorische ontwikkelingen van de publieke sector. Door de decennia heen hebben er dan ook tal van veranderingen plaatsgevonden. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de voor deze scriptie relevante vorm van verzelfstandiging: het Zelfstandig Bestuursorgaan.

## Paragraaf 3.2 Zelfstandige Bestuursorganen

### § 3.2.1 Algemeen

Zelfstandige Bestuursorganen worden als organisatorische verandering gekozen om beter in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving. Met behulp van Zelfstandige Bestuursorganen wordt geprobeerd “de taakverdeling tussen beleidsmakers ten departemente en de beleidsuitvoerders in uitvoeringsorganisaties (...) beter van elkaar te (onder)scheiden en zo de relatie tussen beide te professionaliseren” (Van Thiel, Jansen, Timmerman & Plug, 2004:495). Afspraken tussen de partijen kunnen voorts door middel van contracten worden vastgelegd, wat duidt op ‘contractmanagement’ (Van Thiel et al., 2004:500). In de internationale literatuur worden ZBO’s aangeduid als ‘quasi-autonomous non-governmental organizations’ of ‘quango’s’ (Pollitt & Talbot, 2004:167). Volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006) worden ZBO’s gekenmerkt door grote variatie in onder andere grondslag, taak, bekostiging, rechtspositie van het personeel en toezicht.

Er bestaan meerdere motieven voor de oprichting van ZBO’s. Naast de eerder genoemde scheiding van beleid en uitvoering zijn Pollitt en Talbot (2004:168&169) van mening dat een veel gehoord motief is dat ZBO’s efficiënter zijn in de implementatie van beleid dan de bureaucratische overheid. Daarnaast zou de toename in het aantal ZBO’s te maken hebben met de behoefte aan depolitisering in beleidsuitvoering. Anderen menen dat de meest voorkomende motieven juist het creëren van onafhankelijkheid en het bevorderen van rechtsgelijkheid zijn. Ook deskundigheid zou als motief boven de bevordering van doelmatigheid en -treffendheid staan (Jongeneel, 2005:94). Toch wordt het motief van doelmatigheid en -treffendheid in de literatuur veel genoemd, in het bijzonder als het gaat om de oprichting van ZBO’s vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006).

### § 3.2.2 Taken van Zelfstandige Bestuursorganen

ZBO’s kunnen tal van taken hebben. Van Thiel (2003:4) noemt als belangrijkste functies het doen van uitkeringen, het houden van toezicht, het beslechten van geschillen, de keuring van diensten en goederen en het verlenen van vergunningen. De meeste ZBO’s houden zich bezig met quasi-rechtspleging (rechterlijke macht), op de tweede plaats staat het doen van uitkeringen (Van Thiel en Van Buuren, 2001:394). Concrete voorbeelden van ZBO’s in Nederland zijn de OPTA, De Nederlandse Bank, Staatsbosbeheer, de Informatie Beheer Groep en de Sociale Verzekeringsbank.

### § 3.2.3 Ontwikkeling van Zelfstandige Bestuursorganen

Het concept van ZBO's is niet nieuw. Volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006) vormde de oprichting en bekostiging van de Universiteit van Leiden in 1575 de eerste ZBO van Nederland, al werd de naam ZBO toen nog niet gehanteerd. Toch dateren de meeste ZBO's van na 1950 en heeft het aantal ZBO's in Nederland in het bijzonder in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw een vogelvlucht genomen (Pollitt en Talbot, 2004:168).

De oprichting van ZBO's past namelijk goed binnen de kaders van managementhervormingen zoals het New Public Management. Verwonderlijk is het dus niet dat juist in de jaren tachtig en negentig het aantal ZBO's fors toenam: verzelfstandiging was 'in' en dit leidde tot veel imitatie (Van Thiel, 2000:224). Hoewel schattingen moeilijk te geven zijn door variërende opvattingen over de definitie van ZBO's, telde de Algemene Rekenkamer in 1993 maar liefst 545 ZBO's. In het jaar 2000 zou het aantal iets zijn gedaald naar 431, maar de meningen verschillen hierover door uiteenlopende opvattingen over de definitie van een ZBO. Critici menen dan ook dat het aantal ZBO's door de jaren heen simpelweg is blijven toenemen (Pollitt en Talbot, 2004:168).

### § 3.2.4 Zelfstandige bestuursorganen en hun prestaties

Over de eerder genoemde efficiencyvoordelen van ZBO's lopen de meningen eveneens uiteen. Beperkt beschikbaar onderzoek spreekt over weinig tot geen verbetering met betrekking tot de efficiency en effectiviteit. Pollitt en Talbot (2004:170,171,173&191) stellen dat ZBO's in het bijzonder kampen met gebrekkige veranderingsvaardigheden, interventie van politici en problematische ontwikkeling van prestatie-indicatoren, wat de prestaties beïnvloedt. Wel stellen de auteurs dat onderzoek bevestigt dat ZBO's een zakelijkere stijl hebben geadopteerd en marktgerichter en innovatiever zijn dan de bureaucratische overheid.

### § 3.2.5 Conclusie

Het New Public Management heeft onder andere tot doel gehad dat de organisatorische structuur van de publieke sector werd aangepakt. Eén van de manieren waarop dit moest gebeuren is in dit hoofdstuk besproken: verzelfstandiging, in het bijzonder door middel van de oprichting van en omvorming tot Zelfstandige Bestuursorganen. De groei van het aantal ZBO's is daarmee voor een groot deel het resultaat van het New Public Management.



## **HOOFDSTUK 4. HUMAN RESOURCE MANAGEMENT**

---

*Het New Public Management had niet alleen tot doel dat er meer Zelfstandige Bestuursorganen zouden ontstaan, de stroming beoogde ook veranderingen binnen het Human Resource Management van de publieke sector.*

*In dit hoofdstuk staat Human Resource Management (kortweg HRM) daarom centraal. Allereerst wordt er aandacht besteed aan verschillende definities en modellen binnen HRM en aan de bijzondere karakteristieken van HRM in de publieke sector, om zo meer inzicht te verschaffen in HRM. Hierna wordt ingezoomd op de vraag welke veranderingen managementhervormingen, in het bijzonder het New Public Management, beogen op HRM en wordt er specifiek aandacht besteed aan de positie van ZBO's in dit verband.*

## Paragraaf 4.1. Human Resource Management in een notendop

### § 4.1.1 Wat is Human Resource Management?

Human Resource Management, hierna ook wel HRM genoemd, kan worden omschreven als “a titanic force that shapes the conditions in which people find themselves” (Berman, Bowman, West & Van Wart, 2006:xiii). Iets minder algemeen omschrijft Kluytmans HRM als “dat aspect van management dat is gericht op het reguleren van de arbeidsinzet van werknemers, daarbij rekening houdend met wensen en verlangens van andere betrokken partijen en relevante maatschappelijke opvattingen” (1993:10). Alle beslissingen die invloed hebben op de relatie tussen werknemers en organisaties kunnen hiermee als dimensies van Human Resource Management worden getypeerd (Berman et al.:xii). Binnen HRM wordt de menselijke factor als belangrijke waarde van de organisatie gezien omdat personeel als bron voor concurrentievoordeel wordt beschouwd (Steijn, 2004:46). Gould-Williams (2004:63&77) stelt in dit verband dat er een positief verband bestaat tussen HRM en de prestaties van de organisatie en Steijn voegt hieraan toe dat “een juiste inzet van HRM-instrumenten van invloed zal zijn op de arbeidsbeleving van werknemers, waardoor een grotere betrokkenheid en arbeidstevredenheid ontstaan” (2004:2).

Op basis van bovenstaande geeft Steijn de volgende breed toepasbare definitie van Human Resource Management:

*“HRM is een onderscheiden benadering van personeelsmanagement welke competitief voordeel tracht te halen door de strategische benutting van sterk geëngageerde en capabele arbeidskrachten door gebruik te maken van een geïntegreerd scala van culturele, structurele en personele technieken” (2004:48).*

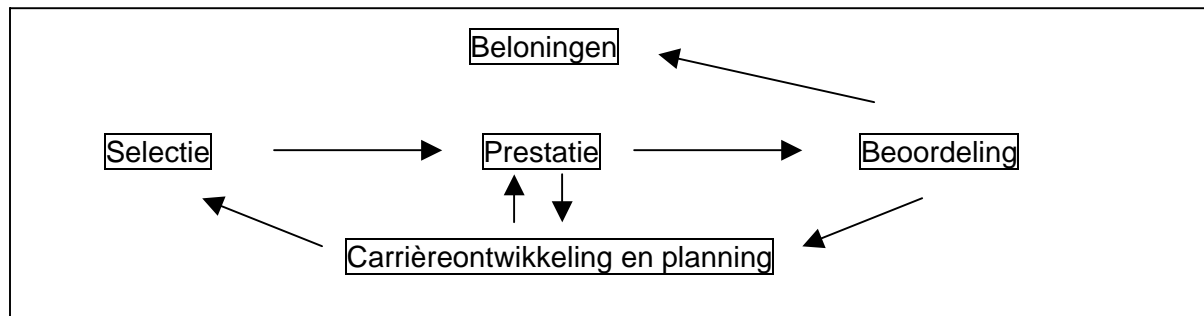
### § 4.1.2 Human Resource Management: twee varianten

Binnen HRM zijn er diverse varianten te onderscheiden. Een duidelijke indeling wordt door Steijn aangedragen in de vorm van twee HRM-varianten, te weten het ‘harde model’ en het ‘zachte model’ (2004:48&49).

Het harde model van HRM, ook wel het ‘Michigan-model’ of ‘high-performance model’ genoemd, legt de nadruk op een zo efficiënt, bedrijfsmatig en rationeel mogelijke inzet van personeel. Figuur 4.1 geeft het Michigan-model schematisch weer. Zoals uit het figuur naar voren komt stelt het model dat bij de selectie al rekening gehouden moet worden met de strategische doelen van de organisatie. Voorts moet personeel beoordeeld worden, wat weer van invloed is op de

beloning. Tot slot moet er aandacht worden besteed aan de carrièreontwikkeling van het personeel. Centraal in het figuur staat echter de *prestatie*, welke door de omliggende elementen wordt beïnvloed.

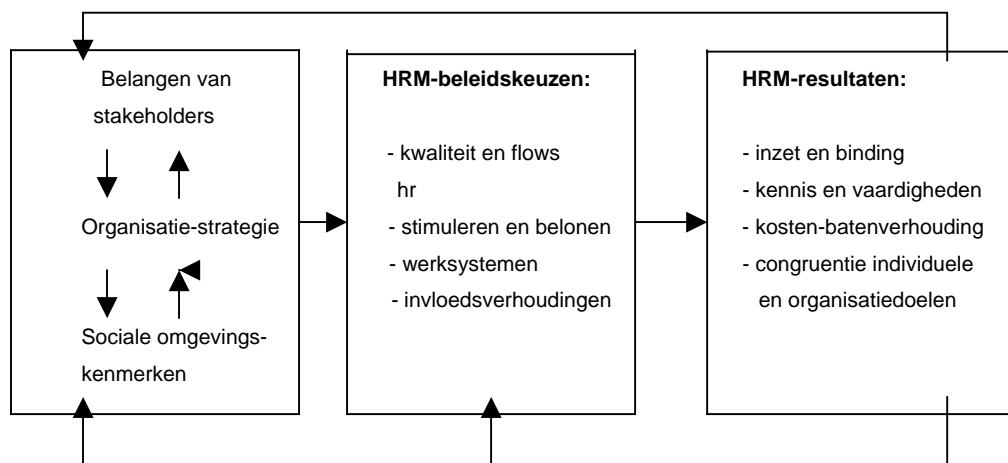
**Figuur 4.1 Het Michigan-model ('high-performance model')**



Bron: Werken in de informatiesamenleving", B. Steijn, 2004, pagina 49

Vervolgens is er het zachte model, ook wel het 'Harvard model' of 'high commitment model' genoemd. In dit model is de basisaanname juist dat personeel moet worden uitgedaagd om zo tot optimale benutting van hun potentieel te komen. De essentie is hier dus niet de prestatie, maar de betrokkenheid. Figuur 4.2 vormt een visualisering van het Harvard-model.

**Figuur 4.2 Het Harvard-model ('high commitment model')**



Bron: Werken in de informatiesamenleving", B. Steijn, 2004, pagina 50

In hoofdstuk twee is naar voren gekomen dat het New Public Management een overgang beoogt van een bureaucratische naar een bedrijfsmatige overheid. Een bedrijfsmatige overheid vraagt vervolgens ook om bedrijfsmatig HRM-beleid. Kijkend naar de bovenvernoemde HRM-varianten kan geconcludeerd worden dat het Michigan-model nauwer aansluit bij de kernprincipes van het New Public Management dan het Harvard-model. Dit model zou dan ook in importantie moeten toenemen naarmate het New Public Management zijn intrede doet.

#### § 4.1.3 Afzonderlijke instrumenten van Human Resource Management

Binnen Human Resource Management kunnen verschillende instrumenten worden onderscheiden. Kluytmans (1993) onderscheidt diverse instrumenten, zoals:

1. *Werving*. Om tot een situatie te komen waarin de juiste persoon wordt aangetrokken tot de organisatie, dienen diverse aspecten aandacht te krijgen zoals beschikbare tijd, keuze van wervingsmethode en een actieve houding (Berman et al., 2006:81);
2. *Selectie*. Tal van methoden zijn gaandeweg ontwikkeld om de juiste keuze te kunnen maken zoals aanbevelingsbrieven van voorgaande werkgevers, assessments, interviews en proefperiodes. Activiteiten moeten goed worden gepland om tijd en hulpbronnen niet te verspillen (Berman et al., 2006:87);
3. *Beoordelen*. Beoordeling wordt vaak als basis gezien voor de beloning en heeft drie hoofddoelen: “het bevordert het functioneren in de arbeidssituatie, het formuleert oordelen ten behoeve van beslissingen op het terrein van personeelsbeheer en het bepaalt toekomstmogelijkheden” (Kluytmans, 1993:284);
4. *Beloning*. Uit de literatuur is op te maken dat er vier financiële beloningsprincipes te onderscheiden zijn, te weten gelijk loon voor allen, loon naar behoefte (zoals kinderbijslag), loon naar werk (functie) en loon naar werken (persoonlijke capaciteiten). Daarnaast zijn er ook nog indirecte manieren van financieel belonen, de zogeheten ‘secundaire arbeidsvoorwaarden’ (Kluytmans, 1993:266&276);
5. *Opleiding*. Er zijn tal van opleidingsvarianten te onderscheiden zoals hernieuwd scholen, herscholen, bijscholen en omscholing. Opleiding is te zien als een investering in het personeel en daarmee ook in de organisatie (Kluytmans, 1993:342&343);
6. *Loopbaanbegeleiding*. Loopbaanbeleid levert een bijdrage aan de bescherming van kerncompetenties van een organisatie. Het draagt bij aan versterking van betrokkenheid, ontwikkeling en motivatie van het personeel (Kluytmans, 1993:361);
7. *Uitstroom*. Het kan hier gaan om verloop (natuurlijk, incidenteel of functioneel), individueel ontslag of collectieve uitstroom (Kluytmans, 1993:175,176,183,190&193).

Uit bovenstaande opsomming wordt duidelijk dat er diverse instrumenten vallen onder de noemer van Human Resource Management. Veranderingen in de lijn van het New Public Management zullen dus zowel invloed hebben op het HRM-beleid in het algemeen als op de afzonderlijke instrumenten. Ter illustratie: het New Public Management scherpt de aandacht voor prestaties aan. Dit heeft tot gevolg dat werving en selectie moeten worden aangepast zodat personeel aangetrokken wordt dat prestatiegericht is. Hetzelfde geldt voor instrumenten zoals beoordeling, beloning, opleiding en uitstroom: door veranderingen in de basisprincipes van het beleid moeten de instrumenten worden aangepast zodat er sprake is van een ‘fit’ met de principes.

## Paragraaf 4.2 Human Resource Management in de verschillende sectoren

Het New Public Management betreft een managementhervorming die de publieke sector tracht te veranderen, waaronder het HRM-beleid. De vraag is echter allereerst waardoor het HRM-beleid van de publieke sector wordt gekenmerkt.

Berman et al. (2006:9) geven een beeld van de principes van het Human Resource Management in de publieke sector.

1. *Verschillende rollen en functies.* Zo wordt de publieke sector enerzijds geacht effectief te presteren, maar tegelijkertijd complex en controversieel beleid te implementeren. Deze diversiteit in rollen – welke soms ook tegenstrijdig kunnen zijn – leiden ertoe dat Human Resource Management in de publieke sector complex van aard is;
2. *Belang van waarden.* In het bijzonder waarden als integriteit, prestatiegericht en neutraliteit domineren in wisselende maten en beïnvloeden Human Resource Managementbeleid;
3. *Afwijkende rationale achter systemen.* Daar binnen de publieke sector op verschillende wijzen personeel wordt geselecteerd – zo worden politici verkozen en ambtenaren aangesteld – moet het Human Resource Managementbeleid hier op inspelen;
4. *Alternatieven.* Hoewel op sommige vlakken de monopoliepositie van de publieke sector gehandhaafd blijven, is er de laatste decennia in toenemende mate sprake van opkomst van alternatieven, bijvoorbeeld door privatisering. Hierdoor moeten relaties met partijen anders worden opgezet en dit heeft invloed op het Human Resource Management van de publieke sector;
5. *Wetten.* Wettelijke regelingen vormen voor veel kwesties binnen de publieke sector de grondslag, zeker ook wanneer het gaat om Human Resource Managementkwesties;
6. *Prestaties.* Human Resource Management tracht optimaal bij te dragen aan de prestatie van een organisatie. Dit gebeurt door middel van het werken aan optimale werkwijzen om personeel te werven, ontwikkelen, motiveren en behouden;
7. *Publieke verantwoording.* Dat wat de publieke sector doet, wordt door de gehele samenleving op de voet gevolgd. Maatregelen, plannen en opvattingen zijn zichtbaar voor de burgers en zij reageren hierop. De wijze waarop werk wordt verricht, hoe hulpbronnen worden aangewend en hoe keuzes worden gemaakt moeten dus goed worden overwogen. Human Resource Management dient hier aandacht aan te besteden.

Uit de opsomming wordt duidelijk dat het HRM-beleid van de publieke sector bijzondere kenmerken heeft. Dit komt doordat de functie, de omgeving en de behoefte aan legitimiteit ertoe leiden dat publieke organisaties een ander karakter hebben dan private organisaties. De literatuur

licht dit op verschillende wijzen toe. Zo stellen Boyne, Poole en Jenkins (1999:412,413,414,415&416) dat er allereerst een verschil te bemerken is op het terrein van productiviteitsbeloning. Waar in de private sector 60% van de managers productiviteitstoename beloont, is dit percentage in de publieke sector slechts 35%. Ook zouden publieke organisaties beduidend minder aan prestatiegerelateerde betaling doen, in het bijzonder op individueel niveau (51% in de private versus 30% in de publieke sector). Voorts zou ook de mate van flexibiliteit in de publieke sector lager zijn dan in de private sector en zou de publieke sector nog altijd een modelfunctie bekleden.

Met de komst van het New Public Management moeten de verschillen verkleind worden, waardoor het HRM-beleid van de twee sectoren meer overeenkomsten gaat vertonen. In de volgende paragraaf zal hier dieper op worden ingegaan.

## **Paragraaf 4.3 Invloed van het New Public Management op Human Resource Management**

### *§ 4.3.1 Beoogde HRM-veranderingen volgens managementhervormingen*

Volgens Pollitt en Bouckaert (2004:77,78,79&80) beogen managementhervormingen in het bijzonder drie HRM-veranderingen binnen de publieke sector.

Ten eerste een verandering in de loopbaan van publieke werknemers. Er dient een einde te komen aan de grote zekerheid waarvan carrières in de traditionele publieke sector omgeven zijn. Personeelsinstroom en -uitstroom dient op grotere schaal plaats te vinden, waardoor personeel niet langer 'voor het leven' werkzaam wordt (het zogeheten 'life-time employment').

De tweede verandering ligt op het vlak van promotie. Waar promotie in de traditionele publieke sector meer gerelateerd is aan zaken zoals het aantal dienstjaren, is promotie in de vernieuwde publieke sector prestatiegerelateerd. Dit heeft tot gevolg dat er individuele prestatie-indicatoren worden opgesteld, welke gerealiseerd moeten worden om voor promotie in aanmerking te komen. Dit moet tot flexibeler, responsiever en competentere personeel leiden.

De derde verandering betreft decentralisatie van personeel en autoriteit. Waar in de traditionele publieke sector tal van personeelsaangelegenheden op centraal niveau worden georganiseerd, is er in de nieuwe publieke sector op grote schaal sprake van decentralisatie.

### *§ 4.3.2 Beoogde HRM-veranderingen volgens het New Public Management*

Maesschalck (2004:465,477,480&481) stelt dat het New Public Management ook enkele specifieke veranderingen beoogt, waaronder het omvormen van publieke organisaties tot Zelfstandige Bestuursorganen, het introduceren van prestatimanagementsystemen, het toekennen van meer verantwoordelijkheid aan managers en de invoering van kwaliteitsmanagement. Buiten dit gaat het volgens de auteur vooral ook om een vernieuwde ethiek: individuele interactiepatronen, welke de resultante zijn van meer individualistische prestatiesystemen, moeten tot een ethiek leiden die zich richt op zaken als organisatiebelang en efficiency. Daarbij benadrukt de auteur dat voorkomen moet worden dat individualisme leidt tot doorslaande navolging van de ethiek. Om dergelijk ongewenst gedrag te voorkomen is het volgens Maesschalck van belang dat mechanismen en instrumenten die gericht zijn op het creëren van een competitiever klimaat op gepaste wijze worden geïntroduceerd en aangepast. Daarnaast is het van belang dat er in de praktijk ook daadwerkelijk een competitief klimaat wordt gerealiseerd.

Ook Renier (2004:65) geeft aan dat wanneer een organisatie een verschuiving doormaakt van sterk publiekgericht naar meer privaatgericht de werkcontext van de organisatie een verschuiving doormaakt. De auteur spreekt onder andere over een toename in het concurrentieniveau, vermindering van procedurele beperkingen en prestatiegerelateerdere beloningssystemen. Ook heeft de verschuiving gevolgen voor werkkenmerken zoals de variëteit in taken, de autonomie en de feedback (2004:80).

Het OECD-rapport (2005:167&170) spreekt bovendien over een laatste verandering: individualisering. Het individualistische aspect is volgens het rapport zowel op het gebied van selectie, afspraken, uitstroom en prestatie management terug te vinden en is gericht op het creëren van een responsievere publieke sector. Dit heeft vervolgens invloed op het HRM-beleid van de publieke sector, daar de trend tot individualisering leidt tot decentralisatie van HRM-beleid. Hierdoor treedt uiteindelijk differentiatie op: organisaties gaan in hun HRM-beleid van elkaar verschillen doordat iedere organisatie haar eigen beleid op kan stellen.

#### § 4.3.3 Prestatiemanagement

Maesschalck en Renier noemden het al, maar ook Pollitt en Bouckaert (2004:90) bestempelen prestatie management ('performance management') als één van de belangrijkste elementen van het New Public Management. Vanwege deze reden wordt bij dit element nader stilgestaan. Hoewel prestatie management geen nieuw fenomeen is, is de enorme interesseomvang voor dit element wél nieuw. De auteurs stellen dat tal van beleidsgebieden gaandeweg zijn beïnvloed door de druk op betere prestaties en het OECD-rapport (2005:67) voegt hier aan toe dat ongeveer 50% van de OECD-staten een vorm van prestatie management hanteert.

Prestatie management vereist dat er minder druk komt te liggen op inputcontrole en meer vrijheid wordt gegeven aan managers, om zo tot optimale resultaten te komen. De opvatting luidt dat door middel van prestatie management aloude problemen rondom effectiviteit (beter gezegd: ineffectiviteit) worden verminderd. De positieve resultaten ontstaan vooral doordat prestatie management tot gevolg heeft dat organisaties duidelijker bepalen waar zij voor staan, wat zij willen bereiken en op welke wijze (De Waal & Kerklaan, 2003:4). Pollitt en Bouckaert stellen dat er als gevolg hiervan in toenemende mate vraag ontstaat naar flexibelere, responsievere publieke dienstverleners welke resultaatgerichter en bekwaamer zijn (2004:75&76).

Wat de Nederlandse situatie betreft is dit vooral vanaf de jaren '90 opgekomen. Budgetten zijn vanaf die tijd een belangrijkere rol gaan spelen en een resultaat hiervan is het zogeheten VBTB dat in 1999 is geïntroduceerd (Pollitt & Bouckaert, 2004:91). De term VBTB vormt de afkorting van 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' en houdt in dat niet langer budgetten de kern van de discussie vormen maar het bereiken van beleidsdoelen. Begrotingen moeten



inzichtelijk maken wat de doelstellingen van het beleid zijn en in hoeverre (en tegen welke kosten) deze doelstellingen zijn gerealiseerd (Hakvoort & Klaassen, 2004:142). Maatregelen zoals het VBTB zijn gericht op het meten van efficiency en effectiviteit en bovendien leidt het tot meer aandacht voor het kwaliteitsaspect (Pollitt & Bouckaert, 2004:92).

Volgens het OECD-rapport (2005: 65,67,173&175) is Nederland een staat waarin qua prestatie management een veelomvattende aanpak is gehanteerd. Vormen van prestatie management zouden inmiddels op grote schaal zijn toegepast, zeker ook op individueel niveau. Het rapport stelt dat medewerkerdoelen vooraf worden vastgesteld en gekoppeld zijn aan organisatiedoelen. Tussen het personeel en de organisatie worden contracten afgesloten over de te realiseren prestaties. Overigens stelt het rapport wel dat de gevolgen van het niet halen van prestatierichtlijnen ('targets') tot dusver beperkt blijken: in slechts 46% van de OECD-staten vloeien sancties voort uit het niet realiseren van vooraf gestelde targets. Ook toont het rapport aan dat het deel van het salaris dat afhankelijk is van individuele prestaties slechts marginaal is ten opzichte van de rest van het salaris, namelijk maximaal 10%.

#### § 4.3.4 *Psychologisch contract en Public Service Motivation*

Uit voorgaande tekst is naar voren gekomen dat er de laatste twee decennia omschakelingen hebben plaatsgevonden op het gebied van Human Resource Management en de relatie tussen de werknemer en de werkgever. Door de jaren heen zou er daarmee ook een verschuiving hebben plaatsgevonden als het gaat om het psychologisch contract. Rousseau omschrijft het psychologisch contract als "the individual employee's subjective perceptions of the mutual obligations between employer and employee" (in: O'Donnell & Shields, 2002:439). Bij het psychologisch contract gaat het dus om de percepties van de werknemer over de wederzijdse verplichtingen tussen hem of haar en de werkgever. Het psychologisch contract wordt geschonden wanneer er sprake is van discrepantie tussen de overeengekomen afspraken en de uiteindelijke uitvoering ervan.

Waar er voorheen sprake was van een relationeel psychologisch contract, zou er vandaag de dag sprake zijn van een transactioneel psychologisch contract. In het relationele psychologisch contract stond wederzijdse afhankelijkheid centraal, in het transactionele psychologisch contract draait het juist om een korte termijnrelatie. Ook zijn binnen een relationeel psychologisch contract beloningen niet automatisch prestatiegebonden en is dit binnen een transactionele psychologisch contract wel het geval (O'Donnell & Shields, 2002:440). Uit de verschuiving komt het eerder genoemde Michigan-model, waarin prestaties centraal staan, goed naar voren.

Tot slot de zogeheten Public Service Motivation. Perry omschrijft het begrip Public Service Motivation (PSM) als "an individual's pre-disposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations" (in: Houston, 2000:714). PSM duidt op een

dominantie van intrinsieke motivatie over extrinsieke motivatie door werknemers die werkzaam zijn in de publieke sector. Zij achten het idee van 'zelfwaarde' belangrijker dan hoge salarissen. De auteur stelt dat werknemers uit beide sectoren waardevol werk als belangrijkste aspect noemen van het werk, maar dat werknemers in de private sector goed salaris als aanzienlijk belangrijker bestempelen dan werknemers in de publieke sector en dat werknemers in de publieke sector juist veel waarde hechten aan zaken zoals baanzekerheid (Houston, 2000:720).

De vraag is wat de gevolgen zijn voor de ethiek van de publieke sector en de PSM wanneer de publieke sector meer karakteristieken van de private sector begint te vertonen. Volgens Brereton en Temple (1999:455) heeft de groeiende interactie tussen de publieke en de private sector tot gevolg dat de voormalige ethiek van de publieke sector afneemt en er een nieuwe ethiek opkomt. De auteurs stellen dat "market values have led to a refocusing towards the views of consumers and this has progressively impacted upon managerial policies, actions and behavior" (1999:469). Volgens Brereton en Temple zijn oude waarden, zoals verantwoording, eerlijkheid en loyaliteit onder druk komen te staan als gevolg van ontwikkelingen zoals de introductie van concurrentiebevorderende mechanismen welke voortkomen uit stromingen zoals het New Public Management (1999:457&459). In dezelfde publicatie wordt gesteld dat "NPM has meant a movement away from the traditional focus on procedural integrity to concentrate much more upon efficiency and performance measurement" (1999:460). Deze verschuiving van aandacht voor het proces naar aandacht voor het resultaat zou van invloed zijn op de ethiek van de publieke sector.

Ook Shamsulhaque spreekt over uitdagingen en veranderingen. De auteur stelt dat "the advocacy of privatization (...) has created three major forms of challenges to the public service: a challenge to its legitimacy, a challenge to its ethical standards, and a challenge to its motivational foundation" (1996:186). Wat betreft het laatstgenoemde aspect stelt de auteur dat het gebrek aan legitimiteit tot gevolg heeft dat de percepties van werknemers uit de publieke sector over hun zelfwaarde en belang aanzienlijk zijn verslechterd. Tegelijkertijd hebben de steeds meer opkomende marktwaarden ertoe geleid dat de unieke bronnen van werknemerstevredenheid in de publieke sector verstoord zijn. Met andere woorden: door stromingen zoals het New Public Management wordt de bijzondere publieke ethiek en motivatie aangetast. Werknemers worden sceptisch ten opzichte van de publieke dienstverlening en raden de publieke sector niet aan als werkgever. Ook prefereert een groot deel van de werknemers in de publieke sector een baan in de private sector. Tot slot is er in toenemende mate sprake van een afname van intrinsieke motivatie, waardoor er zakelijke werknemers ontstaan (1996: 191,192&193).

In figuur 4.3 op de volgende pagina wordt het bovenstaande op sceptische wijze geïllustreerd.

Figuur 4.3 Sceptische visualisering ambtenarenethiek



Bron: <http://www.volkskrantblog.nl/pub/mm/2006/03/1143720864.29971.jpg>

#### **Paragraaf 4.4 Hoe verhoudt dit zich tot de Zelfstandige Bestuursorganen?**

Uit hoofdstuk drie werd duidelijk dat de oprichting van een ZBO tot gevolg heeft dat de hiërarchische relatie minder sterk wordt, de mate van autonomie van de organisatie stijgt, er eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden ontstaan en de zakelijkheid toeneemt.

Kortom: een ZBO is een organisatie die beweegt tussen de publieke en de private sector.

Het feit dat ZBO's zich tussen de twee sectoren bevinden heeft volgens de theorie verstrekken gevolgen, zeker ook voor het HRM-beleid (Steijn, 2003:11&12). De unieke positie van ZBO's leidt ertoe dat juist binnen deze organisaties de private invloeden van het New Public Management bemerkbaar zijn.

Zo komt uit het OECD-rapport (2005:116,117&173) naar voren dat er met de oprichting van een ZBO flexibiliteit ontstaat op het terrein van onder andere werving, beloning en promotie. Dergelijke ontwikkelingen leiden tot grote culturele veranderingen, vereisen nauwgezette monitoring van prestaties en hebben tot gevolg dat één HRM-beleid voor alle organisaties niet langer houdbaar is. Het resultaat is differentiatie tussen HRM-beleid van ZBO's.

Voorts stelt ook Van Thiel dat de oprichting van een ZBO tot een verandering in de bedrijfsvoering leidt wat een "omslag in de hoofden en attitudes van het personeel vereist" (2004:6) en ook aanpassingen in de HRM-instrumenten.

Tot slot menen ook Brereton en Temple dat "the concept of a unique public sector ethos has been most seriously challenged by the growth of agencies which straddle the boundaries between the state and civil society" (1999:461) en "their conceptions of accountability, their various 'mission statements', and the perception officers sometimes give of 'us and them' (...) indicate an ethos in which private sector ethical notions currently predominate" (1999:462), waaruit naar voren komt dat het bijzondere karakter van ZBO's leidt tot druk op een nieuwe ethiek. Een zakelijke ethiek wel te verstaan. In deze trant stellen de auteurs: "It is this outcome-orientated service ethos which we see increasingly emerging as the managerial and decision-making style in the local authorities and the local and regional quangos (...)" (1999:472).

Kortom: Zelfstandige Bestuursorganen zijn organisaties die zich de HRM-gevolgen van het New Public Management sterk eigen maken. Is dit daadwerkelijk het geval? Zijn de genoemde veranderingen (lees: private invloeden) op HRM-gebied terug te vinden bij ZBO's? En in hoeverre bestaan er hierbij verschillen tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's? In de volgende paragraaf wordt schematisch geconceptualiseerd welke gedachtenlijn voorkomt uit de theoretische inzichten van de hoofdstukken twee, drie en vier.

Paragraaf 4.5 Schematische weergave hoofdstukken twee, drie en vier

## 'NEW PUBLIC MANAGEMENT'



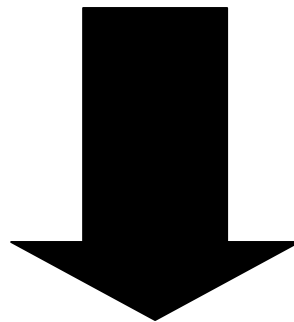
**TOENAME IN HET  
AANTAL ZBO'S**

*Publiekrechtelijke ZBO's*  
*Privaatrechtelijke ZBO's*



**VERANDERINGEN IN  
HRM-BELEID EN  
WERKNEMERS, O.A.**

*Toename in autonomie*  
*Decentralisatie in HRM-beleid (+ differentiatie)*  
*Prestatiemanagement*  
*Prestatiegerelateerdere beloningssystemen*  
*Resultaatgerichte werknemers*  
*Vernieuwd psychologisch contract*  
*Nieuwe ethiek (o.a. druk op PSM)*



**IS DIT HET GEVAL???**  
**HOE ZIEN HET HRM-BELEID EN DE WERKNEMERS VAN ZBO'S  
ERUIT EN WELKE VERSCHILLEN BESTAAN ER HIERBIJ TUSSEN  
PUBLIEKRECHTELIJKE EN PRIVAATRECHTELIJKE ZBO'S?**

## Paragraaf 4.6 Verwachtingen voor het onderzoek

Op basis van de theoretische inzichten uit de voorgaande hoofdstukken zijn de volgende verwachtingen opgesteld die in het empirisch onderzoek getoetst worden.

### **Hoofdverwachting:**

Binnen Zelfstandige Bestuursorganen wijken het Human Resource Management en de voorkeuren, waarden en arbeidsoriëntaties van de werknemers sterk af van wat in de publieke sector gebruikelijk is en vertonen veel overeenkomsten met de private sector.

### **Subverwachtingen op het gebied van HRM van ZBO's:**

1. De ZBO-status leidt tot meer autonomie in het HRM-beleid van de betrokken organisaties;
2. De ZBO-status heeft ertoe geleid dat op het gebied van Human Resource Management en de instrumenten daarbinnen grote diversiteit bestaat tussen ZBO's;
3. Human Resource Management van Zelfstandige Bestuursorganen wordt gekenmerkt door een zakelijke stijl;
4. Binnen het HRM-beleid van Zelfstandige Bestuursorganen domineert het Michigan-model ten opzichte van het Harvard-model;
5. Binnen het HRM-beleid van Zelfstandige Bestuursorganen is het transactionele psychologisch contract terug te vinden.

### **Subverwachtingen op het gebied van werknemers van ZBO'S:**

6. Volgens de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen domineren binnen ZBO's dominante organisationele waarden uit de private sector, zoals winst, resultaten en effectiviteit, ten opzichte van waarden uit de publieke sector, zoals openbaarheid en algemeen belang;
7. De werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen zijn sterker extrinsiek gemotiveerd dan intrinsiek gemotiveerd;
8. Onder de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen is geen sprake van Public Service Motivation;
9. Werknemers die binnen Zelfstandige Bestuursorganen werkzaam zijn prefereren een baan in de private sector en zijn niet trots op het werken bij een semi-overheidsinstelling;
10. Werknemers die binnen Zelfstandige Bestuursorganen werkzaam zijn, zijn van mening dat een ZBO geen modelfunctie vervult voor organisaties uit andere sectoren.

## **HOOFDSTUK 5. ONDERZOEKSOPZET**

---

*In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de onderzoeksopzet van deze scriptie. Hierbij komen allereerst de centrale begrippen van deze scriptie aan bod en wordt aangegeven hoe de operationalisering van deze begrippen tot stand komt. Voorts wordt besproken op welke wijze het empirisch onderzoek geschiedt. Tot slot worden enkele discussiepunten van de scriptie behandeld.*

## **Paragraaf 5.1 Centrale aspecten van de scriptie en operationalisering**

In paragraaf 4.6 zijn verwachtingen opgesteld die hun theoretische basis vinden in de literatuur van de hoofdstukken twee, drie en vier. Uit de verwachtingen zijn verschillende aspecten naar voren gekomen die in het empirisch onderzoek getoetst worden. Alvorens deze toetsing plaatsvindt maak ik hieronder inzichtelijk hoe deze begrippen geoperationaliseerd zijn. De vragenlijsten waar naar gerefereerd wordt zijn te vinden in bijlage A (vragenlijst breedteonderzoek) en bijlage B (vragenlijst diepteonderzoek).

### **Autonomie**

De eerste subverwachting van deze scriptie luidt dat de ZBO-status tot meer autonomie leidt in het HRM-beleid van de betrokken organisaties. Het eerste centrale begrip uit de verwachtingen is daarmee het begrip ‘autonomie’. Immanuel Kant omschreef autonomie als een “eigenschap van de wil die duidt op het vermogen om zich door de morele wet gebonden te weten” (KU Leuven).

In deze scriptie wordt met het begrip ‘autonomie’ bedoeld op een situatie waarin organisaties bevoegdheden zijn toegekend om zichzelf te organiseren op diverse vlakken. Hierbij speelt in het bijzonder het hebben van vrijheid bij het opstellen en uitvoeren van het HRM-beleid (en de instrumenten die daarbinnen vallen) een rol.

De vraag is hoe het begrip ‘autonomie’ geoperationaliseerd c.q. gemeten kan worden. De meting vindt plaats in het breedteonderzoek, door middel van de vragen 11, 12, 35 en 36 uit de bijbehorende vragenlijst. In die vragen wordt gemeten of organisaties een situatie ervaren waarin zij zelf HRM-beleid kunnen opstellen en uitvoeren, of zij flexibel in kunnen spelen op de omgeving als gevolg van het feit dat zij de ZBO-status bezitten, of de organisatie meent dat zij als zijnde ZBO meer armslag bezit qua HRM-beleid dan organisaties die sterker verbonden zijn aan de overheid en bij welke HRM-instrumenten daar in het bijzonder sprake van is.

### **Diversiteit in Human Resource Management**

De tweede subverwachting richt de aandacht op diversiteit in HRM-beleid, op basis van de stelling dat de ZBO-status tot meer verschil in HRM-beleid leidt. De vraag is vervolgens of dit daadwerkelijk het geval is. De meting heeft plaatsgevonden in het breedteonderzoek. Vooral de vragen 3 t/m 34 zijn in dit kader relevant. Deze vragen zijn gericht op het HRM-beleid van de organisatie en gaan in op aspecten zoals de personeelsstrategie, diversiteit- en ouderenbeleid, richtlijnen voor werving & selectie, beoordeling, beloningsbeleid, opleidingsbeleid en loopbaanmanagement. Vervolgens kunnen de organisaties met elkaar worden vergeleken om te concluderen in hoeverre er sprake is van diversiteit. Of de eventuele diversiteit vervolgens het resultaat is van de ZBO-status heeft weer te maken met de vraag in hoeverre organisaties van mening zijn dat zij autonomie ervaren bij het opstellen en uitvoeren van HRM-beleid; zonder



autonomie zijn de organisaties gebonden aan het moederdepartement en het Rijk in zijn algemeenheid, waardoor diversiteit beperkt wordt.

### **Zakelijke stijl**

Voorts stelt de derde subverwachting dat het HRM van ZBO's gekenmerkt wordt door een zakelijke stijl. De vraag is allereerst: hoe is het begrip 'zakelijk' te omschrijven? In de literatuur wordt het begrip zakelijk vaak in combinatie met begrippen zoals bedrijfsmatigheid, resultaatgerichtheid, effectiviteit en efficiency genoemd (Ter Bogt, 2005:2&6).

In deze scriptie wordt met het woord 'zakelijk' bedoeld op een situatie waarin er veel aandacht is voor aspecten zoals het opstellen en nastreven van prestatienormen, het verantwoordelijk stellen voor prestaties, meer prestatiegerelateerde betaling en druk op waarden zoals effectiviteit en efficiency. In navolging hiervan wordt in deze scriptie met het begrip 'zakelijke stijl' bedoeld op een organisatiestijl – welke zich uiteraard ook uit in het HRM-beleid van de organisatie – die wordt gekenmerkt door eerdergenoemde karakteristieken zoals het nastreven van prestatienormen. Er is sprake van 'zakelijker of minder zakelijk' indien er – ten opzichte van een andere organisatie uit de onderzoeksgroep of ten opzichte van een ander type organisatie, zoals een publieke of private organisatie – meer of minder aandacht is voor bovengenoemde karakteristieken of de karakteristieken in importantie zijn toe- of afgenomen.

Vervolgens moet de aan- of afwezigheid van een dergelijke 'zakelijk stijl' gemeten worden. Meting vindt allereerst in het breedteonderzoek plaats, met name aan de hand van de vragen 16 t/m 26. Deze vragen zijn gericht op eerder genoemde kenmerken van een zakelijke stijl. Aspecten zoals individuele prestatienormen, beoordelingscriteria, beloningsbeleid en promotie-, demotie- en ontslagmogelijkheden komen hierbij aan bod. Ook vraag 11 uit het diepteonderzoek draagt bij aan de meting, daar in die vraag getoetst wordt welke waarde(n) dominant is/zijn binnen de organisaties. Gezien het feit dat organisationele waarden zich ook uiten in HRM-beleid is deze vraag relevant.

### **Michigan-model versus Harvard-model**

Subverwachting vier stelt dat het Michigan-model dominant is binnen Zelfstandige Bestuursorganen. In het Michigan-model staan prestaties centraal, in het Harvard-model draait het juist om betrokkenheid. Hervormingen zouden tot gevolg hebben dat het Michigan-model aan terrein wint, ten koste van het Harvard-model. De vraag is of dit het geval is. Toetsing van de subverwachtingen vindt allereerst plaats in het breedteonderzoek, aan de hand van de vragen 9, 10 en 16 t/m 34. Deze vragen richten zich zowel op de aan- of afwezigheid van diversiteit- en ouderenbeleid, als op prestatiegerelateerde aspecten zoals individuele prestatienormen, beoordelingscriteria, beloningsbeleid en promotie-, demotie- en ontslagmogelijkheden als op vragen gericht op het aanwezige opleidingsbeleid, aandacht voor mobiliteit en

loopbaanmanagement. Uit de vragen moet dus niet alleen duidelijk worden of prestaties binnen de betrokken organisaties een centrale rol vervullen, maar ook of de organisaties beleid kennen dat zich richt op de het arbeidswelzijn van werknemers. De theorie noemt bij het Harvard-model 'betrokkenheid' als essentieel begrip. Betrokkenheid kan gecreëerd worden door personeelsbeleid te hebben dat het arbeidswelzijn van de werknemers probeert te optimaliseren, onder andere door het zorgen voor een goed samengesteld personeelsbestand, aandacht voor opleiding en voldoende mobiliteitsmogelijkheden. Om te kunnen bepalen of er sprake is van dominantie van het Harvard-model moet dus gekeken worden naar dergelijke beleidsaspecten. Toetsing vindt verder plaats aan de hand van het diepteonderzoek, door middel van de vragen 1 t/m 10, waarin wordt gevraagd naar tevredenheid over functie, –niveau en organisatie, carrièreperspectieven en arbeidsoriëntaties.

### **Transactionele psychologisch contract**

In de vijfde subverwachting staat het psychologisch contract centraal. Uit de literatuur kwam naar voren dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen het relationele psychologisch contract en het transactionele psychologisch contract. Gaandeweg zou er een verschuiving hebben plaatsgevonden van het relationele naar het transactionele psychologisch contract. Of er daadwerkelijk sprake is van een dominantie van het transactionele contract wordt getoetst in zowel het breedte- als het diepteonderzoek. De vragen 10, 13 t/m 20 en 24 t/m 34 uit het breedteonderzoek zijn gericht op aspecten zoals ouderenbeleid, beloningsbeleid, mobiliteit en loopbaanmanagement. Er is sprake van een transactioneel contract wanneer uit de resultaten naar voren komt dat er sprake is van kenmerken zoals een kort gemiddeld dienstverband, gebrek aan ouderenbeleid, aanwezigheid en naleving van individuele prestatienormen, prestatiegerelateerde beloning en weinig aandacht voor opleiding en mobiliteit. De vragen 6 en 7 uit het diepteonderzoek gaan in op de carrièreperspectieven van de werknemers. Slechte carrièreperspectieven kunnen eveneens duiden op een dominantie van het transactionele psychologisch contract.

### **Organisationele waarden**

Voorts gaat subverwachting zes in op organisationele waarden, daar op basis van de theorie naar voren is gekomen dat private invloeden juist bemerkbaar zouden zijn binnen ZBO's. Om te onderzoeken door welke waarden ZBO's worden gekenmerkt – en daarmee of ZBO's worden gekenmerkt door een dominantie van waarden uit de private sector – is in het diepteonderzoek vraag 11 toegevoegd. In deze vraag wordt de werknemers de vraag voorgelegd welke waarden zij sterk ervaren binnen de organisatie waarin zij werken.

### **Extrinsieke motivatie versus intrinsieke motivatie**

Of medewerkers extrinsiek gemotiveerd zijn is de essentie van subverwachting 7. De theorie gaf aan dat werknemers in de private sector een goed salaris als aanzienlijk belangrijker bestempelen dan werknemers in de publieke sector en dat werknemers in de publieke sector juist veel waarde hechten aan zaken als baanzekerheid. Toetsing van de subverwachting vindt plaats in het diepteonderzoek. In vraag 9 van dit deelonderzoek wordt de werknemers gevraagd naar hun arbeidsoriëntaties. Met andere woorden: wat zoeken zij in een baan? Hieruit moet blijken in hoeverre een goed salaris een cruciale arbeidsoriëntatie vormt voor de werknemer van een ZBO.

### **Public Service Motivation**

Tegelijk met de theorievorming omtrent motivatie is het aspect van Public Service Motivation (PSM) aan bod gekomen en dit aspect is verwerkt in subverwachting 8. Of er bij ZBO's sprake is van PSM wordt gemeten in het diepteonderzoek. Middels de vragen 9, 12, 13, 14, 15, 19 en 20 wordt onderzocht wat de werknemers zoeken in een baan (arbeidsoriëntaties), hoe hun arbeidsverleden eruit ziet, welke sector zij op dit moment prefereren, of zij bewust hebben gekozen voor een baan bij een semi-overheidsinstelling en of zij trots zijn op het werken bij een semi-overheidsinstelling.

### **Baanvoorkeur en trots op semi-overheid**

Voorts stelt de literatuur dat hervormingen tot gevolg hebben dat steeds meer werknemers een baan in de private sector prefereren en dat zij geen gevoel van 'trots' meer hebben op het werken in het openbaar bestuur. Deze aspecten zijn verwerkt in subverwachting 9. Of de werknemers van ZBO's daadwerkelijk voorkeur hebben voor een baan in de private sector en over weinig gevoel van 'trots' voor de semi-overheid beschikken is getoetst in de vragen 12, 13, 14, 15, 19 en 20 van de vragenlijst behorende bij het diepteonderzoek.

### **Modelfunctie**

De laatste subverwachting gaat in op de vraag in hoeverre het aspect van de modelfunctie terug te vinden is bij ZBO's. Zoals eerder gezegd, juist bij ZBO's zouden private invloeden bemerkbaar zijn en of dit ook opgaat voor het gebrek aan een gevoel van 'modelfunctie' wordt getoetst aan de hand van de vragen 9 en 10 uit het breedteonderzoek en de vragen 16, 17 en 18 van het diepteonderzoek. Daar de vragen 9 en 10 uit het breedteonderzoek indirecte vragen naar de modelfunctie zijn is het een interessante vraag of de uitkomsten van het breedte- en het diepteonderzoek tegenstrijdigheden of bevestigingen opleveren.

## Paragraaf 5.2 Uitvoering van het onderzoek en methodologie

Aan de hand van boeken en publicaties rondom de thema's managementhervormingen – in het bijzonder het New Public Management –, Zelfstandige Bestuursorganen en Human Resource Management ben ik gekomen tot een theoretisch kader. Het theoretische kader vormt daarmee de basis van de verwachtingen welke ik heb getoetst in het empirisch onderzoek. Het empirisch onderzoek bestaat uit twee delen en hierbinnen is duidelijk onderscheid aangebracht tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's.

Het eerste deel van het empirisch onderzoek betreft een *breedteonderzoek*. Het breedteonderzoek is gehouden onder zes publiekrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen (de Waarderingskamer, Staatsbosbeheer, de Sociale Verzekeringsbank, Bureau Financieel Toezicht, Luchtverkeersleiding Nederland en de Nederlandse Mededingingsautoriteit), vier privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen (De Nederlandsche Bank, Kiwa, Autoriteit Financiële Markten en Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen) en één publiek-privaatrechtelijk Zelfstandig Bestuursorgaan (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek). De totstandkoming van dit deel van het onderzoek is zonder problemen verlopen, daar de bereidwilligheid groots bleek. In het onderzoek is gewerkt met een vragenlijst (zie bijlage A) die in ongeveer één uur tijd is afgenomen onder de personen die nauw betrokken zijn bij het HRM-beleid van de betreffende organisaties. De vragenlijst is opgebouwd uit vier onderdelen, te weten onderdeel A tot en met D. Onderdeel A. bestaat uit een inleidende vraag, onderdeel B. concentreert zich op het Human Resource Management van de organisatie, onderdeel C. gaat in op specifieke HRM-instrumenten en onderdeel D. bestaat ten slotte uit vragen omtrent de ZBO-status. Duidelijk is dat de vragenlijst van het breedteonderzoek sterk is gericht op het HRM-beleid van de organisaties – met als doel de verschillende HRM-beleiden van de organisaties inzichtelijk te maken en de onderlinge verschillen tussen de (publiekrechtelijke en privaatrechtelijke) organisaties aan het licht te brengen – en op de aan- of afwezigheid van autonomie bij het opstellen en uitvoeren van HRM-beleid – om te onderzoeken in hoeverre de ZBO-status tot meer vrijheid en mogelijkheden leidt en in hoeverre dit diversiteit in HRM-beleid tot gevolg heeft.

Het tweede deel van het empirisch onderzoek betreft een *diepteonderzoek* tussen twee Zelfstandige Bestuursorganen, waarbij de werknemers ondervraagd zijn. Deze ronde verliep aanzienlijk complexer daar medewerking niet eenvoudig verkregen was. Uiteindelijk hebben Kiwa – een privaatrechtelijke ZBO – en Staatsbosbeheer – een publiekrechtelijke ZBO – deelgenomen aan het onderzoek. Op basis van een vragenlijst (zie bijlage B) is het onderzoek verricht onder tien werknemers per organisatie, afkomstig van verschillende afdelingen en niveaus en met uiteenlopende duur van dienstverband. De interviews duurden gemiddeld een halfuur. De vragenlijst is opgebouwd uit drie delen, te weten deel A tot en met C. In deel A. worden vragen

gesteld rondom de functie van de werknemer en de organisatie waarvoor hij of zij werkzaam is, deel B. gaat in op de zogeheten arbeidsoriëntaties van de werknemer en deel C. behandelt vragen over de verschillende sectoren (publiek, privaat of semi-publiek).

Ten slotte moet de combinatie van het breedte- en het diepteonderzoek voldoende empirisch materiaal opleveren om de hoofdverwachting te kunnen beantwoorden en een terugkoppeling te kunnen verwezenlijken naar de vraagstelling.

### Paragraaf 5.3 Discussiepunten

Dit onderzoek omvat een analyse van drie aspecten die onderzocht worden in elf organisaties. Ik ben mij er goed van bewust dat het onderzoek beperkingen kent. De verklaring hiervoor is dat het schrijven van een scriptie tot gevolg heeft dat ik keuzes moet maken.

Zo zijn er allereerst tal van aspecten te onderzoeken, maar heb ik de keuze gemaakt de aandacht toe te spitsen op aspecten die duidelijk verbonden zijn aan HRM en werknemers. De keuze voor deze richting is enerzijds ontstaan uit de beperkte literatuur die beschikbaar is, en hieraan gekoppeld de 'nieuwigheid' van het onderwerp, anderzijds ook uit eigen interesse.

Voorts zou, op basis van het grote aantal ZBO's in Nederland, voor betere generaliseerbaarheid een groter aantal ZBO's onderzocht moeten worden dan is gedaan. Echter, het verrichten van twee onderzoeken in de beschikbare tijd leidt onherroepelijk tot een reductie van de kwantiteit.

Ten derde zou gekozen kunnen worden voor een vergelijking tussen publieke organisaties, private organisaties en Zelfstandige Bestuursorganen om zo de verschillen tussen deze organisaties inzichtelijk te maken. Dit was zeker ook een interessant onderzoek geweest en absoluut een aanrader voor toekomstig onderzoek. Er is echter bewust gekozen voor de focus op enkel de ZBO's. Deze keuze komt hoofdzakelijk voort uit het feit dat er zo weinig informatie beschikbaar is op het vlak van HRM en werknemers binnen ZBO's dat besloten is dit aspect volledig centraal te stellen binnen de scriptie. Alvorens tot een goede vergelijking met andere typen organisaties gekomen kan worden moet eerst meer kennis verworven worden over HRM en werknemers binnen de ZBO's.

Tot slot kan gediscussieerd worden over de keuze in het diepteonderzoek. Er is gekozen voor een vergelijking tussen een duidelijk publiekrechtelijke ZBO en een duidelijk privaatrechtelijke ZBO. Als schrijver ben ik mij er uiteraard van bewust dat Staatsbosbeheer en Kiwa gebaseerd zijn op compleet andere gronden. De organisaties hebben volstrekt verschillende activiteiten en doelen en dus is het ook niet onlogisch dat de resultaten uit het diepteonderzoek verschillen vertonen. Echter, om het onderscheid publiekrechtelijk-privaatrechtelijk centraal te houden wilde ik een vergelijking op deze basis maken. Van de publiekrechtelijke ZBO's bleek Staatsbosbeheer voldoende interessant om deel te laten nemen aan het onderzoek en bovendien was deze organisatie bereid tot vervolgonderzoek.

## **HOOFDSTUK 6. RESULTATENANALYSE**

---

*In dit hoofdstuk staan de resultaten van het empirisch deel van deze scriptie centraal. Op basis van de verwachtingen die in paragraaf 4.6 zijn opgesteld worden de resultaten van zowel het breedte- als het diepteonderzoek verwerkt en geanalyseerd. Voorafgaand hieraan wordt eerst kort ingegaan op de deelnemende organisaties uit de deelonderzoeken om zo meer inzicht te verkrijgen in het empirisch onderzoek.*

*Tot slot wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan bevindingen die uit het empirisch onderzoek naar voren zijn gekomen maar die geen direct verband houden met de opgestelde verwachtingen.*

## Paragraaf 6.1 Inleiding

Dit zesde hoofdstuk staat in het teken van de resultaten uit het breedte- en diepteonderzoek. Hierbij staan de opgestelde verwachtingen centraal. Alvorens hiertoe gekomen wordt zal eerst kort worden stilgestaan bij de deelnemende organisaties, om meer inzicht te verschaffen in het empirisch onderzoek. De onderstaande informatie is gebaseerd op gegevens van de websites van de betreffende organisaties, waarvan de adressen in de literatuurvermelding terug te vinden zijn, en/of aanvullende informatie vanuit de organisaties aangeboden.

### 1. De Waarderingskamer

De Waarderingskamer (tot 1-1-1995 werkzaam onder de naam Voorlopige Waarderingskamer) is sinds 1995 een Zelfstandig Bestuursorgaan met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid waarvan de politieke verantwoordelijkheid bij de Minister van Financiën ligt. Belangrijk motief voor de omvorming tot een Zelfstandig Bestuursorgaan was vergroting van de doelmatigheid binnen het overheidsbeleid te kunnen realiseren, middels op afstand plaatsing van de waardebepaling en het verkleinen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bovendien werd een Zelfstandig Bestuursorgaan als voor de hand liggende vorm ervaren gezien het feit dat de invoering van de Wet WOZ (Wet waardering onroerende zaken) samenwerking vereiste tussen verschillende overheden, te weten het Rijk, de gemeenten en de waterschappen. De keuze voor de publiekrechtelijke grondslag kwam in het bijzonder voort uit het feit dat gemeenten beschikkingen geven welke bindend zijn voor de burgers uit die gemeenten. Middels de keuze voor een Zelfstandig Bestuursorgaan werd dus niet enkel doelmatigheid nagestreefd, maar tevens rechtszekerheid en –gelijkheid. Tot slot had de rechtspersoonlijkheid tot doel dat de organisatie eigenhandig deel kan nemen aan het economische en rechtsverkeer, daar zij een onafhankelijke vermogenspositie bezit (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1992-1993).

De Waarderingskamer heeft als eerste taak het toezien op taxaties van onroerende zaken in het kader van de Wet WOZ door gemeenten. Verder heeft de Waarderingskamer als taak de Minister van Financiën te adviseren over Wet WOZ-gerelateerde kwesties, is het aan de Waarderingskamer om te zorgen voor adequate uitvoering van de Wet WOZ door middel van coördinerende activiteiten en dient de Waarderingskamer uitspraken te doen in het geval van geschillen tussen gemeenten en afnemers in het kader van de Wet WOZ.

De activiteiten van de organisatie worden voor 50% betaald door gemeenten via het gemeentefonds, voor 25% door de Belastingdienst en voor 25% door de Waterschappen. De Waarderingskamer is een kleine organisatie. Op het secretariaat van de Waarderingskamer werken in totaal 21 werknemers.



## **2. Staatsbosbeheer**

Hoewel Staatsbosbeheer reeds in 1899 is ontstaan is de organisatie pas sinds 1998 een publiekrechtelijk Zelfstandig Bestuursorgaan, waarvan de politieke verantwoordelijkheid bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ligt. De motieven voor de toekenning van de ZBO-status waren zowel het kunnen leveren van betere producten tegen lagere kosten voor de overheid (door middel van verbetering van de efficiency van het beheer, verhoging van het inkomstengenererend vermogen, outputsturing, overgang van kasstelsel naar baten/lastenstelsel en het aantrekken van sponsorgelden) als vermaatschappelijking (door middel van meer maatschappelijke participatie, een eigen geluid en het bekennen van kleur, dat wil zeggen geen actievoerder, maar een belangenbehartiger).

Staatsbosbeheer is de grootste natuurbeheerder van Nederland en beheert 246.000 hectare grond. De organisatie beheert zowel bossen als duinen, heide, uiterwaarden en moerasgebieden. De organisatie omvat een hoofdkantoor en daarnaast vier regiokantoren. In totaal werken en binnen Staatsbosbeheer ruim 1000 werknemers. De activiteiten worden in hoofdzaak gefinancierd door het ministerie van LNV en in zeer beperkte mate door eigen opbrengsten.

## **3. Sociale Verzekeringsbank**

De Sociale Verzekeringsbank (kortweg SvB) is in 1901 ontstaan – als zijnde de Rijksverzekeringsbank – uit de toenmalige Ongevallenwet. Vanaf 1956 is de organisatie meer op afstand komen te staan van de overheid in de vorm van een Zelfstandig Bestuursorgaan met publiekrechtelijke grondslag en is de naam gewijzigd in Sociale Verzekeringsbank. De opvatting was dat de vorm van een publiekrechtelijk Zelfstandig Bestuursorgaan geschikt zou zijn daar overheidstaken op het gebied van sociale zekerheid uitgevoerd moeten worden door organisaties afkomstig uit het maatschappelijk leven. De ministeriële verantwoordelijkheid ligt bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar de organisatie voert regelingen uit voor tal van overheidsorganisaties. Door de jaren heen heeft de Sociale Verzekeringsbank tal van richtlijnen en regels opgesteld in de trant van sociale zekerheid binnen Nederland.

De organisatie is verdeeld over negen vestigingen en enkele kantoren en in totaal zijn er 3.800 werknemers bij de organisatie in dienst. De activiteiten worden volledig gefinancierd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## **4. Bureau Financieel Toezicht**

Bureau Financieel Toezicht (kortweg BFT) is een publiekrechtelijk Zelfstandig Bestuursorgaan waarvan de ministeriële verantwoordelijkheid in handen ligt van de minister van Justitie. De organisatie is in 1999 in de vorm van een ZBO ontstaan, als opvolger van het Centraal Bureau van Bijstand, dat in 1933 opgericht werd. De motivatie achter de toekenning van de ZBO-status

was dat de organisatie meer verantwoordelijkheden kreeg toebedeeld en voor goede uitvoering daarvan meer onafhankelijkheid noodzakelijk werd geacht. Bovendien paste de toekenning van de ZBO-status binnen de wens van de overheid tot meer afstoting.

BFT heeft als taak het houden van toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders. Daarnaast zorgt de organisatie voor ondersteuning aan de Commissies van deskundigen bij het beoordelen van ondernemingsplannen. Bovendien heeft zij sinds 2003 als taak toezicht te houden op de naleving van de Wet Identificatie bij dienstverlening (Wid) en de Wet Melding ongebruikelijke transacties (Wet Mot), welke beide onderdeel vormen van de anti-witwaswetgeving.

In totaal zijn binnen Bureau Financieel Toezicht 40 werknemers in dienst. De activiteiten van de organisatie worden gefinancierd door het ministerie van Justitie en door het ministerie van Financiën (aangaande de activiteiten gericht op de Wid en de Mot).

## **5. Luchtverkeersleiding Nederland**

De Luchtverkeersleiding Nederland (kortweg LVNL) is in 1993 verzelfstandigd tot een Zelfstandig Bestuursorgaan met publiekrechtelijke grondslag, vanuit de behoefte tot meer afstand van het departement. De organisatie heette tot die tijd Bureau Luchtverkeersbeveiliging en daarvoor De Luchtvaartdienst. De ministeriële verantwoordelijkheid ligt in handen van het ministerie van Verkeer & Waterstaat en de organisatie moet hieraan verantwoording afleggen over prestaties en beleid.

De kerntaak van de organisatie is luchtverkeersleiding. Daarbij komen taken op het gebied van technische systemen, luchtvaartinlichtingen, opleidingen voor luchtverkeersleiding en luchtvaartpublicaties.

De activiteiten van de organisatie worden volledig gefinancierd vanuit de opbrengsten van de tarieven. In totaal zijn er binnen de LVNL 960 werknemers actief.

## **6. Nederlandse Mededingingsautoriteit**

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (kortweg NMa) is een organisatie waarvan slechts een deel sinds 2005 de publiekrechtelijke ZBO-status bezit. Het betreft hier de Raad van Bestuur. Dit deel van de organisatie is ZBO-status toegekend vanuit de optiek dat deze status noodzakelijk is om onafhankelijk toezicht te kunnen houden op mededinging en het onafhankelijk nemen van beslissingen hieromtrent dus gewaarborgd moet worden. De overige werknemers zijn ambtenaren en vallen daarmee onder het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).

De Nederlandse Mededingingsautoriteit is een organisatie die toezicht houdt op eerlijke concurrentie, op basis van de Mededingingswet. Deze taak heeft tot gevolg dat de organisatie zich bezighoudt met het voorkomen van kartelvorming (prijsafspraken) en economisch machtsmisbruik, in de vorm van het onderwerpen van fusies en overnames aan toetsingen. Twee aanvullende onderdelen zijn bij de organisatie ondergebracht, te weten de Directie Toezicht Energie (welke toezicht houdt op Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet) en de Vervoerkamer (welke toezicht houdt op de spoorsector en op het overige openbaar vervoer). In totaal werken er bij de organisatie 420 werknemers, verdeeld over diverse directies en stafafdelingen.

De activiteiten van de NMa worden grotendeels gefinancierd vanuit het ministerie van Economische Zaken (EZ). Bovendien draagt ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) bij voor taken van de Vervoerskamer. Tot slot wordt voor de toezichttaken op de energiemarkt een deel van de activiteiten gefinancierd vanuit de marktpartijen.

### **7. Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) (zowel publieke als privaatrechtelijke ZBO)**

De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (kortweg NWO) is een koepelorganisatie en is opgericht op basis van de Wet NWO. De NWO richt zich op wetenschappelijk onderzoek en nieuwe ontwikkelingen daarbinnen. Dit tracht de organisatie te bewerkstelligen door middel van het verlenen van subsidies voor onderzoeken, waarvan verantwoording moet worden afgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W).

De organisatie vormt sinds 1958 een Zelfstandig bestuursorgaan met zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke grondslag. Het motief voor een ZBO-status lag in de sterke behoefte aan onafhankelijkheid voor wetenschappelijk onderzoek. De organisatie kent zowel publieke als private geldschieters en wil hierbij haar onafhankelijkheid waarborgen. Niet alleen is de NWO als koepelorganisatie een Zelfstandig Bestuursorgaan, binnen deze koepel bestaan er ook nog ruim 30 aparte Zelfstandige Bestuursorganen. Deze afzonderlijke ZBO's zijn onderverdeeld onder vier werkgevers, waarvan er drie privaat zijn en één publiek. Hiermee is de NWO een afwijkende organisatie binnen de geselecteerde organisaties van dit onderzoek. De organisatie vormt een schakelstuk tussen de ZBO's met publieke en die met private grondslag.

In totaal werken er ongeveer 2.200 werknemers voor de NWO. De activiteiten van de organisatie worden hoofdzakelijk gefinancierd vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) en deels vanuit private geldschieters.

## **De Nederlandsche Bank**

De Nederlandsche Bank (kortweg DNB) is ontstaan in 1814 en vormt een naamloze vennootschap (NV) waarvan een deel van de organisatie een Zelfstandig Bestuursorgaan met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid is. Van dit deel ligt de ministeriële verantwoordelijkheid bij de Minister van Financiën. De toekenning van de ZBO-status is een activiteit van vele jaren geleden, vanuit de opvatting dat DNB een aantal overheidstaken uitvoert. De Nederlandsche Bank heeft allereerst als taak het bewaken van de financiële stabiliteit van Nederland. Bovendien heeft de organisatie als taak het adviseren van tal van partijen, zoals de Nederlandse regering, het analyseren van economische gegevens en het herverzekeran van risico's door de Nederlandse Staat. De ZBO-taken van DNB bestaan uit het toezicht houden op banken, verzekeraars en pensioenfondsen en EXIM. De afdeling EXIM is betrokken bij de herverzekering door de Nederlandse Staat van politieke en commerciële risico's verbonden met exportfinanciering, projectfinanciering en buitenlandse investeringen.

De Nederlandsche Bank heeft in totaal ongeveer 1.800 werknemers in dienst, gevestigd te Amsterdam. De kosten voor toezichthoudende taken worden doorberekend aan de onder toezicht staande organisaties en ook de uitvoering van wettelijke taken leveren geld op. Hiermee voorziet de organisatie in de financiering van haar activiteiten.

## **9. Kiwa**

Kiwa NV is in 1948 ontstaan vanuit een initiatief van de Waterleidingbedrijven en heeft op basis daarvan sinds de oprichting in contact gestaan met overheden. Inmiddels is de organisatie al meer dan dertig jaar een privaatrechtelijk Zelfstandig Bestuursorgaan dat zich toelegt op certificatie en onderzoek. Naast deze twee kerntaken is Kiwa tevens actief op het gebied van advisering, inspectie en training. Het motief voor de toekenning van de ZBO-status is de wettelijke grondslag welke aan een beperkt deel van de taken ten grondslag ligt. Bovendien moest de status ertoe leiden dat er openheid bestaat, wat zich uit in beschikbare documentatie voor de overheden. Kiwa voert opdrachten uit voor tal van opdrachtgevers, waarvan de overheid er één is, en is actief in meer dan dertig landen.

Kiwa heeft 650 werknemers in dienst. Anno 2006 worden de activiteiten van de organisatie slechts voor een klein deel (ongeveer vijf procent) gefinancierd vanuit overheidsbudgetten, maar wel op basis van in concurrentie gegunde opdrachten en projecten. Daarbuiten verricht Kiwa commerciële activiteiten, welke vanuit de markt gefinancierd worden.

## **10. Autoriteit Financiële Markten**

De Autoriteit Financiële Markten (kortweg AFM) is een privaatrechtelijk Zelfstandig Bestuursorgaan dat al sinds de oprichting van haar voorganger (De Stichting Toezicht

Effectenverkeer, in 1988 opgericht en in 2002 opgevolgd door de AFM) de ZBO-status is toegekend. De opvatting domineerde dat onafhankelijkheid van de politiek in het toezicht houden noodzakelijk was. Bovendien zou de ZBO-status voor een betere 'fit' leiden met de markt op het gebied van arbeidsvoorwaarden.

De AFM is gedragstoezichthouder op de financiële markten. Deze taak heeft tot gevolg dat de organisatie toezicht houdt op sparen, beleggen, verzekeren en lenen. Bovendien houdt de organisatie toezicht op de informatieverstrekking door de partijen op de financiële markt.

De activiteiten van de organisatie worden voor ongeveer 80% gefinancierd door bijdragen van het heffingstelsel en voor ongeveer 20% door het ministerie van Financiën, welke tevens het ministerie is waaraan de AFM verantwoording schuldig is. In totaal zijn er bij de AFM om en nabij de 430 personen werkzaam.

### **11. Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen**

De Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (kortweg CBR) is een privaatrechtelijk Zelfstandig Bestuursorgaan. Het CBR bestaat inmiddels meer dan 75 jaar. Feitelijk is de ZBO-status de organisatie 'overkomen' toen van overheidswege invulling is gegeven aan ZBO's en de minister van Verkeer & Waterstaat draagt de ministeriële verantwoordelijkheid van de organisatie. Het CBR is als organisatie primair belast met het afnemen van rijvaardigheidstoetsen en het beoordelen van rijgeschiktheid. Een aantal taken zijn gaandeweg overgenomen van het ministerie van Verkeer & Waterstaat.

De activiteiten van het CBR worden volledige gefinancierd uit opbrengsten van de activiteiten, te weten het examengeld, medische verklaringen en beoordelingen van rijgeschiktheid. In totaal zijn er ongeveer 1.200 werknemers bij de organisatie werkzaam. De organisatie is onderverdeeld in vier divisies, vijf regio's en één hoofdkantoor in Rijswijk.

### **Conclusie**

Uit de organisatieomschrijvingen is naar voren gekomen dat er in het empirisch onderzoek gezocht is naar diversiteit in de onderzoeksobjecten. Zo zijn er publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's en zelfs een gecombineerde ZBO. Bovendien verschillen de organisaties qua omvang, moederdepartement etc.

## Paragraaf 6.2 Resultatenanalyse op basis van de subverwachtingen

In deze paragraaf wordt aan de hand van het breedte- en diepteonderzoek aangegeven welke resultaten naar voren zijn gekomen rondom de opgestelde verwachtingen. In de resultatenweergave zal verwezen worden naar de organisaties die hebben deelgenomen aan de deelonderzoeken. Voor de volledigheid: aan het breedteonderzoek hebben dus elf organisaties deelgenomen (zes publiekrechtelijke ZBO's, vier privaatrechtelijke ZBO's en één publiek-privaatrechtelijke ZBO) en aan het diepteonderzoek hebben twee organisaties deelgenomen, te weten Staatsbosbeheer (publiekrechtelijke ZBO) en Kiwa (privaatrechtelijke ZBO). Allereerst zullen de tien subverwachtingen behandeld worden, alvorens de hoofdverwachting aan bod komt.

### § 6.2.1 Subverwachting 1:

**'De ZBO-status leidt tot meer autonomie in het HRM-beleid van de betrokken organisaties.'**

Uit de interviews van het breedteonderzoek is naar voren gekomen dat op twee na alle organisaties autonomie ervaren bij het opstellen en uitvoeren van Human Resource Management. Enkel Bureau Financieel Toezicht meent dat de zelfstandigheid minimaal aanwezig is en de NMa spreekt van autonomie van beperkte omvang. In het interview met Bureau Financieel Toezicht wordt als volgt aangegeven dat de organisatie geen situatie ervaart waarin het zelfstandig in kan spelen op de omgeving:

*"De organisatie zit sterk vast aan het ARAR en de ministeriële verantwoordelijkheid drukt sterk op de mogelijkheden van de organisatie. Er is enkel sprake van enige vrijheid als het gaat om de secundaire arbeidsvoorwaarden."*

De NMa licht de beperkte autonomie als volgt toe:

*"Het ambtenarenrecht is in beginsel van kracht op de werknemers van de NMa, maar toch kennen we enige vrijheid. Ter illustratie: het Rijk is de laatste jaren gekrompen, wij zijn juist gegroeid. Dit is toch de vrijheid die we hebben ten gevolge van de ZBO-status."*

Buiten deze twee organisaties om gaven alle organisaties aan veel autonomie, vrijheid en armslag te ervaren op diverse terreinen. Desondanks gaven de Waarderingskamer en Staatsbosbeheer aan hier geen gebruik van te maken. Als het gaat om HRM dan prefereren zij het volgen van het Rijk of een andere laag uit het Huis van Torbecke. In het interview met Staatsbosbeheer wordt dit als volgt toegelicht:

*“De afhankelijkheid van het moederdepartement is groot, maar dit is onze eigen keuze. Bij de ZBO-wording zijn veel aspecten afgestemd op het ministerie van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), waarbij rechtszekerheid een grote rol speelde.”*

Veel ZBO's ervaren de autonomie ook als gewenst of zelfs noodzakelijk. Het meest genoemde argument hiervoor is behoud van de onafhankelijkheid. Dit aspect speelt in het bijzonder een rol bij toezichthoudende organisaties zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Autoriteit Financiële Markten. Deze laatste organisatie geeft dit in het interview ook aan:

*“Indien de overheid invloed uitoefent op de arbeidsvoorwaarden en het beloningssysteem van een ZBO, dan kan dat het onafhankelijk optreden beperken.”*

Wat betreft de toeschrijving van de autonomie aan de ZBO-status kan geconcludeerd worden dat enkel Kiwa en het CBR deze toeschrijving niet delen. Zo stelt het CBR dat de autonomie voortkomt uit de monopoliepositie, niet uit het in het bezit zijn van de ZBO-status. De overige organisaties die autonomie ervaren schrijven dit wel toe aan het bezit van de ZBO-status.

Reflecterend naar de verwachting kan allereerst gesteld worden dat er op het gebied van autonomie enig verschil blijkt te zijn tussen ZBO's met publiekrechtelijke en privaatrechtelijke grondslag. De publiekrechtelijke ZBO's ervaren in iets mindere mate autonomie en kiezen er soms ook bewust voor om geen gebruik te maken van de mogelijkheden. De privaatrechtelijke ZBO's daarentegen bemerken juist allen veel autonomie en gebruiken deze ook volop. De autonomie – indien ervaren – wordt echter niet in alle gevallen toegeschreven aan de ZBO-status. Factoren zoals een monopoliepositie spelen bij sommige organisaties een grotere rol.

#### § 6.2.2 Subverwachting 2:

**‘De ZBO-status heeft ertoe geleid dat op het gebied van Human Resource Management en de instrumenten daarbinnen grote diversiteit bestaat tussen ZBO's.’**

Uit de resultaten van het breedteonderzoek komt allereerst naar voren dat er sprake is van aanzienlijke diversiteit in het HRM-beleids van de onderzochte organisaties. Zo zijn er bijvoorbeeld op de volgende vlakken verschillen te bemerken:

- *Personeelsstrategie.* Uit het breedteonderzoek komt naar voren dat slechts zes van de elf organisaties een volledige, eigen personeelsstrategie hebben, bij drie organisaties is deze in ontwikkeling, één organisatie heeft wat losse punten en één organisatie heeft helemaal geen eigen personeelsstrategie.

- *Diversiteit- en ouderenbeleid.* Noch diversiteitbeleid noch ouderenbeleid lijkt erg in trek te zijn bij de onderzochte organisaties. Slechts bij drie organisaties werd diversiteitbeleid gesignaleerd en bij een krappe vijf organisaties werd aan ouderenbeleid gewerkt. Bij de overige organisaties bestaat in het geheel geen beleid op deze twee terreinen.
- *Beoordeling en beloning.* Op de vraag of de organisatie prestatienormen kent, antwoordt het merendeel van de organisaties met 'ja'. Echter, slechts bij vier organisatie wordt er ook echt op toegezien dat deze worden nageleefd, bij vijf organisaties ontbreken concrete eisen en consequenties. Daarbuiten kent Luchtverkeersleiding Nederland enkel prestatienormen voor het management en het CBR kent in zijn geheel geen prestatienormen.
- *Promotie, demotie en ontslag.* Slechts bij een krappe vier organisaties zijn promotie, demotie en ontslag allen zeker mogelijk, de overige organisaties kennen zachter beleid op dit gebied. Bij twee organisaties vormen promotie, demotie en ontslag zelfs uitzonderingen.

De vraag is voorts of de verschillen te verklaren zijn door de ZBO-status. Zoals in de vorige subparagraaf werd aangegeven ervaren op twee na alle onderzochte organisaties autonomie als het gaat om het opstellen en uitvoeren van Human Resource Management en van hen schrijft het merendeel deze autonomie ook toe aan de ZBO-status. Doordat veel van de organisaties dus niet automatisch het HRM-beleid van het Rijk hoeven te volgen, kunnen zij beleid opstellen dat passend is voor de organisatie en haar werknemers. Dit heeft logischerwijs tot gevolg dat er diversiteit in beleid ontstaat, aangezien het begrip 'passend' voor iedere organisatie anders kan zijn. In het interview met Kiwa wordt hieromtrent gezegd:

*“Algemene richtlijnen zouden beknellend zijn doordat de organisatie werkzaam is in een unieke omgeving en over een uniek takenpakket beschikt.”*

De ZBO-status blijkt dus van invloed te zijn op de verschillen in HRM-beleid van de organisaties. De vraag is echter of dit de enige variabele is die kan worden aangedragen ter verklaring van verschillen in beleid. In figuur 6.1 op de volgende pagina is een schematische weergave te vinden van enkele kerngegevens van de organisaties die als verklaring kunnen worden aangedragen. Op basis van deze gegevens zijn de onderzochte organisaties met elkaar vergeleken om zo verschillen verder te kunnen verklaren. Uiteraard is de lijst niet eindig, er is een selectie aangebracht in gegevens op basis van interesse en verwachte relevantie.



**Figuur 6.1 Schematische weergave kerngegevens deelnemende organisaties**

	Grondslag	Jaar van toekenning ZBO-status	Reden voor toekenning ZBO-status	Moederdepartement	Omvang c.q. aantal werknemers	Eigen CAO?
<b>Waarderingskamer</b>	Publiek	1995	Doelmatigheid, Rechtszekerheid, Rechtsgelijkheid, deelname economisch verkeer	Ministerie van Financiën	21	CAO-provincie
<b>Staatsbosbeheer</b>	Publiek	1998	Efficiency, vermaatschappelijking	Ministerie van LNV	1.000	CAO Rijk
<b>Sociale Verzekeringsbank</b>	Publiek	1956	Betrokkenheid maatschappelijk leven	Ministerie van SZ&W	3.800	Eigen CAO
<b>Bureau Financieel Toezicht</b>	Publiek	1999	Onafhankelijkheid, meer afstand overheid	Ministeries van Justitie en Financiën	40	CAO Rijk
<b>Luchtverkeersleiding Nederland</b>	Publiek	1993	Meer afstand overheid	Ministerie van V&W	960	Eigen CAO
<b>Nederlandse Mededingings-Autoriteit</b>	Publiek	2005	Onafhankelijkheid	Ministerie van EZ	420	CAO Rijk
<b>NWO</b>	Publiek en Privaat	1958	Onafhankelijkheid	Ministerie van OC&W	2.200	Eigen CAO
<b>De Nederlandsche Bank</b>	Privaat	Datum onbekend	Uitvoering enkele overheidstaken	Ministerie van Financiën	1.800	Eigen CAO
<b>Kiwa</b>	Privaat	> 30 jaar gelden	Wettelijke grondslag voor deel van taken	Ministerie van VROM	650	Eigen CAO
<b>Autoriteit Financiële Markten</b>	Privaat	1988	Onafhankelijkheid	Ministerie van Financiën	430	Geen
<b>Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen</b>	Privaat	Datum onbekend	Paste in trend van verzelfstandiging etc.	Ministerie van V&W	1.200	Eigen CAO

Uit de analyse van de resultaten lijken enkele van de bovenvernoemde 'variabelen' eveneens van invloed te zijn op de verschillen in HRM-beleid.

Zo is allereerst duidelijk geworden dat de *grondslag* van belang is voor de verklaring van verschillen. Zo is een personeelsstrategie vooral bij de privaatrechtelijke ZBO's prominent aanwezig, zijn diversiteit- en ouderenbeleid meer terug te vinden bij de privaatrechtelijke ZBO's, blijken privaatrechtelijke ZBO's verhoudingsgewijs in sterkere mate prestatienormen te kennen en actief na te streven dan de publiekrechtelijke ZBO's, kennen publiekrechtelijke ZBO's in het geheel geen variabele beloning terwijl de privaatrechtelijke ZBO's nog enige vormen hiervan kennen en zijn het vooral de ZBO's met een privaatrechtelijke grondslag waar promotie, demotie en ontslag in vele vormen mogelijk zijn.

Voorts blijkt ook het *jaar* waarin de organisatie de ZBO-status is toegekend een rol te spelen bij de verklaring van verschillen. Uit de resultaten blijkt dat de ZBO's die al langere tijd de ZBO-status in hun bezit hebben doorgaans uitgebreider HRM-beleid kennen dan jongere ZBO's. Veelal zijn het overigens de *privaatrechtelijke* ZBO's die al langere tijd de ZBO-status bezitten.

Diverse publiekrechtelijke ZBO's bezitten de status amper 10 jaar of korter. De NMa is de jongste in dit verband, haar ZBO-status werd pas in 2005 toegekend.

Op de vraag of het *moederdepartement* van invloed is op de verschillen in beleid kan enkel gesteld worden dat de ZBO's die onder het ministerie van Financiën vallen uitgebreid HRM-beleid kennen en ook als redelijk 'zakelijk' te typeren zijn. Zo zijn prestatienormen hier sterker terug te vinden en zijn promotie, demotie en ontslag bij deze organisaties in diverse vormen mogelijk. Over de overige moederdepartementen zijn geen algehele conclusies te trekken.

Ten slotte blijkt het wel of niet hebben van een *eigen CAO* van invloed te zijn op het HRM-beleid dat de organisaties voeren en de verschillen hiertussen. Het hebben van een eigen CAO heeft tot gevolg heeft dat organisaties meer vrijheid bezitten om HRM-beleid op te stellen dat passend is. Dat leidt vervolgens tot meer diversiteit in het HRM-beleid. Zo is er bijvoorbeeld verschil te bemerken in de differentiatie in beloning en de aanwezigheid van loopbaanmanagement.

Reflecterend op de subverwachting is duidelijk geworden dat er duidelijke verschillen te bemerken zijn in HRM-beleid van ZBO's, zeker ook tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke, en dat hier zowel de ZBO-status als andere variabelen op van invloed zijn.

### § 6.2.3 Subverwachting 3:

#### **'Human Resource Management van Zelfstandige Bestuursorganen wordt gekenmerkt door een zakelijke stijl.'**

In hoofdstuk vijf is aangegeven dat met een zakelijke stijl wordt bedoeld op een situatie waarin veel aandacht is voor aspecten zoals het opstellen en nastreven van prestatienormen, het verantwoordelijk stellen voor prestaties, meer prestatiegerelateerde betaling en druk op effectiviteit en efficiency. Deze aspecten zijn vervolgens getoetst in het breedte- en het diepteonderzoek.

In subverwachting twee is aangegeven dat bij slechts vier van de elf organisatie uit het breedteonderzoek strikt toezicht plaatsvindt op naleving van prestatienormen. Daarbuiten blijken bij vijf organisaties concrete eisen en consequenties van individuele prestatienormen te ontbreken, kent één organisatie slechts prestatienormen voor het management en kent één organisaties zelfs in zijn geheel geen prestatienormen. De resultaten geven ook aan dat bij het merendeel van de organisaties de beoordeling niet enkel of zelfs geheel niet gebaseerd is op vooral vastgestelde prestatienormen. In het interview met het CBR wordt hieromtrent gezegd:

*“Veranderingen in het beoordelings- en beloningsbeleid zijn onwenselijk. Individuele prestatienormen en variabele beloning passen niet bij de taak van de organisatie, de werkuitvoering dient overal hetzelfde te zijn.”*

Prestatiebeloning blijkt overigens niet enkel bij het CBR te ontbreken. Van echte prestatiebeloning is bij geen van de deelnemende organisaties sprake. Veel van de ZBO's kenmerken zich door wisselende salarisgevolgen (meestal in de vorm van het wel of niet periodiek doorlopen van de schaal) of zelfs geheel geen gevolgen. De NWO, De Nederlandsche Bank en Kiwa kennen iets meer differentiatie en variabiliteit in hun beloningsbeleid, al wisselt dit sterk naar functie. In het interview met De Nederlandsche Bank wordt gezegd:

*“De beoordeling kan in wisselende mate gevolgen hebben voor het salaris. Zo kan iemand variërend van ‘onvoldoende’ tot ‘excellent’ beoordeeld worden en aan de verschillende beoordelingen zijn verschillende salarisgevolgen gekoppeld.”*

Wat betreft promotie, demotie en ontslag wijzen de resultaten op beperkte zakelijkheid. Slechts bij een krappe vier organisaties zijn alle opties zonder meer mogelijk, de overige organisaties kennen zachter beleid waarin promotie, demotie en ontslag pas na geruime tijd en meerdere beoordelingen ter sprake komen. Kiwa is in dit verband een organisatie waar alle opties zonder meer mogelijk zijn. In het interview komt dit als volgt naar voren:

*“De beoordeling heeft niet alleen gevolgen voor de beloning maar ook voor het behoud van de functie, de kans op promotie en de kans op demotie. Alles is mogelijk en de beoordeling heeft hier een sterke invloed op.”*

Met andere woorden: het breedteonderzoek doet aan het licht komen dat er diversiteit bestaat tussen de onderzochte organisaties als het gaat om druk op presteren en prestatiebeloning. Van een algehele ‘zakelijkheid’ op het gebied van prestatienormen en -beloning kan niet gesproken worden. Privaatrechtelijke ZBO's blijken overigens wel in sterkere mate prestatienormen te kennen en na te streven dan de publiekrechtelijke ZBO's. Bovendien blijken de privaatrechtelijke ZBO's ook qua beoordeling en beloning zakelijker te zijn dan de publiekrechtelijke ZBO's.

Het andere aspect van de term ‘zakelijke stijl’, te weten druk op de waarden effectiviteit en efficiency, is getoetst in het diepteonderzoek. Op basis van een waardenrangorde die door de werknemers van de twee organisaties is opgesteld is gebleken dat er duidelijke verschillen zijn te bemerken op het gebied van organisationele waarden. Volgens de werknemers van Kiwa domineren de waarden winst en resultaten duidelijk binnen hun organisatie, terwijl de werknemers van Staatsbosbeheer binnen hun organisatie juist de waarden algemeen belang en

openbaarheid als dominante organisationele waarden typeren. Winst en resultaten worden hier juist als ondergeschikte waarden bestempeld. De waarde effectiviteit staat bij Kiwa op een middenpositie in de waardenrangorde, bij Staatsbosbeheer zelfs nog beduidend lager.

Met andere woorden: uit het diepteonderzoek komt naar voren dat er wat betreft organisationele waarden een duidelijk verschil blijkt te zijn tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's. Van een algehele 'zakelijkheid' kan ook nu niet gesproken worden, al krijgen effectiviteit en efficiency bij de privaatrechtelijke ZBO beduidend meer aandacht dan bij de publiekrechtelijke.

Teruggrijpend naar de verwachting dat Human Resource Management van Zelfstandige Bestuursorganen wordt gekenmerkt door een zakelijke stijl moet geconcludeerd worden dat dit niet zo stelling kan worden geformuleerd. Er blijkt vooral veel verschil te bestaan, waarbij grondslag van grote invloed is. Privaatrechtelijke ZBO's kenmerken zich zeker door zakelijker HRM-beleid dan publiekrechtelijke ZBO's, maar ook bij de privaatrechtelijke ZBO's moet de zakelijkheid niet overdreven worden.

#### § 6.2.4 Subverwachting 4:

#### **'Binnen het HRM-beleid van Zelfstandige Bestuursorganen domineert het Michigan-model ten opzichte van het Harvard-model.'**

Van dominantie van het Michigan-model is sprake indien prestaties centraal staan binnen het beleid van de organisaties. Uit de resultaten van het breedteonderzoek is allereerst naar voren gekomen dat prestatienormen zeker niet in alle organisaties individueel worden opgesteld en dat vooral het strikte toezicht op naleving bij veel van de onderzochte organisaties ontbreekt. Zoals bij subverwachting twee en drie al aangegeven, slechts bij vier van de elf onderzochte organisaties was echt sprake van het opstellen en naleven van individuele prestatienormen. De Nederlandsche Bank is een voorbeeld van een organisaties die zich hier sterk op toelegt. In het interview met deze organisatie werd hieromtrent gezegd:

*"Er is zeker sprake van performance management. Mensen worden beoordeeld op de norm en bij goed en slecht functioneren kan dit zeker gevolgen hebben voor de beloning en de functie. Het beloningsbeleid is ook echt het sluitstuk van de beoordelingsfase."*

Naast DNB zijn er echter weinig organisaties die prestatie management zo strikt ambiëren. Uit de resultaten bleek voorts dat de gevolgen van het wel of niet halen van die prestatienormen veelal eveneens beperkt zijn, prestatienormen vormen vaak hooguit één aspect van de beoordelingscriteria. De Sociale Verzekeringsbank is bijvoorbeeld een organisatie waarin individuele prestatienormen een zeer geringe rol spelen in de beoordeling:

*“Binnen de organisatie worden weliswaar individuele prestatienormen opgesteld, maar concrete eisen en consequenties ontbreken veelal. De beoordeling wordt in hoofdzaak gebaseerd op het totale functioneren. Wel wordt er jaarlijks zowel een plannings-, voortgangs- als beoordelingsgesprek met de werknemers gevoerd over hun functioneren.”*

Geen enkele organisatie werkt met echte prestatiebeloning. In het overgrote merendeel van de organisaties is sprake van een vast beloningsbeleid, waarbij bonussen of periodieken slechts beperkt beïnvloedbaar zijn door individuele prestaties. Enkel de NWO, De Nederlandsche Bank en Kiwa kennen enige vormen van variabele beloning. Kiwa kent hierbij het meest gedifferentieerde beleid en beschrijft het beloningsbeleid in het interview als volgt:

*“Het beloningsbeleid van werknemers bij Kiwa is als grotendeels vast te typeren, maar enige variabiliteit wordt wel toegepast. Procentueel gezien kan gesproken worden van 85% vaste beloning en 15% variabele beloning.”*

Tot slot is ook het beleid rondom promotie, demotie en ontslag bij veel organisatie als beperkt zakelijk gebleken, zoals in voorgaande subverwachtingen al naar voren is gekomen.

Deze conclusies betekenen uiteraard niet automatisch dat er sprake is van dominantie van het Harvard-model. Hiervoor zou sprake moeten zijn van een situatie waarin de organisatie in haar beleid de betrokkenheid van de werknemer als prioriteit stelt. De vraag is of hier sprake van is bij de organisaties.

Uit de resultaten van het breedteonderzoek is allereerst gebleken dat diversiteit- en ouderenbeleid niet erg in trek lijken te zijn bij het merendeel van de deelnemende organisaties. Hierbij blijken de privaatrechtelijke ZBO's overigens meer beleid te kennen dan de publiekrechtelijke. Het opleidingsbeleid daarentegen vormt bij een meerderheid van alle organisaties een prioriteit en is bij veel van hen de laatste jaren ook in meer of minder ingrijpende wijze veranderd. Mobiliteit en loopbaanmanagement vormen daarmee dan ook bij veel van de organisaties een prominent onderdeel van het HRM-beleid.

De resultaten geven aan dat – hoewel een ‘divers’ personeelsbestand niet echt noodzakelijk wordt gevonden – het HRM-beleid wel in het teken staat van de (arbeids)ontwikkeling van de werknemer. Getracht wordt voldoende mogelijkheden te creëren om werknemers te laten ontwikkelen, waarmee hun betrokkenheid vergroot kan worden. Ook wordt bij meerdere organisaties middels goed opleidings- en mobiliteitsbeleid getracht het personeel gemotiveerd en ambitieus te houden. In het interview met de NWO wordt hieromtrent toepasselijk gezegd:

*“Veranderingen in het opleidingsbeleid kwamen voort uit prikkelingen voor meer mobiliteit. Daarnaast vormt het ook een bindmiddel.”*

Uit het diepteonderzoek komt bovendien naar voren dat er bij de twee onderzochte organisaties geen sprake is van opvallend korte dienstverbanden. De werknemers zijn bovendien in hoofdzaak tevreden over zowel hun functie als de ‘fit’ tussen het genoten opleidingsniveau en het niveau van de huidige functie. Ook als het gaat om tevredenheid over de organisatie krijgen zowel Staatsbosbeheer als Kiwa in de meerderheid van de gevallen een positief oordeel. De carrièrekansen worden bij beide organisaties wisselend beoordeeld, maar bij geen van de twee organisaties massaal slechter dan bij andere organisaties. De werknemers van zowel Staatsbosbeheer als Kiwa maken voorlopig dan ook geen aanstalten om te wisselen van functie of organisatie. De arbeidsoriëntatie baanzekerheid vormt ten slotte, in het bijzonder voor de jongere werknemers, geen prioriteit. Dit kan betekenen dat de werknemers zelf niet uit zijn op een lang dienstverband, maar kan ook betekenen dat de werknemers niet bang zijn dat de werkgever hen slechts voor een korte termijn binnen de organisatie werkzaam wil hebben.

Hoe verhoudt dit alles zich ten opzichte van de verwachting? Allereerst moet geconcludeerd worden dat er binnen het HRM-beleid geen dominantie is van het Michigan-model. Er lijkt meer sprake te zijn van een combinatie van het Michigan-model en het Harvard-model. Er is bij veel organisaties de laatste jaren meer aandacht gekomen voor het prestatieaspect, vooral bij de privaatrechtelijke ZBO's, maar aandacht voor de betrokkenheid van werknemers lijkt hier niet aan ten koste te zijn gegaan.

#### § 6.2.5 Subverwachting 5:

**‘Binnen het HRM-beleid van Zelfstandige Bestuursorganen is het transactionele psychologisch contract terug te vinden.’**

In hoofdstuk vier is aangegeven dat het transactionele psychologisch contract wordt gekenmerkt door een focus op een korte termijnrelatie tussen werkgever en werknemer en dat beloningen in sterke mate prestatiegebonden zijn. Hoe luiden de resultaten van het empirisch onderzoek?

Uit het breedteonderzoek is allereerst naar voren gekomen dat ouderenbeleid weinig voet aan de grond krijgt bij de onderzochte organisaties. Minder dan de helft van de betrokken ZBO's had enige vorm van beleid op dit gebied. Dit kan duiden op weinig behoefte aan behoud van ouderen en daarmee voor een lang dienstverband. Echter, uit het diepteonderzoek is gebleken dat er bij de twee onderzochte organisaties geen sprake is van een kort gemiddeld dienstverband. Vooral bij Kiwa was de duur van het gemiddelde dienstverband aanzienlijk.

Vervolgens zou verwacht worden dat organisaties die sturen op een korte termijnrelatie weinig aandacht besteden aan carrièremogelijkheden. Uit het diepteonderzoek is naar voren gekomen dat de carrièrekansen bij beide organisaties wisselend worden beoordeeld, maar dat de carrièrekansen bij geen van de twee organisaties massaal slechter worden ingeschat dan bij andere organisaties. De werknemers van zowel Staatsbosbeheer als Kiwa lijken (voorlopig) dan ook geen aanstalten te maken om te wisselen van functie of organisatie.

Tevens blijkt uit het breedteonderzoek – zoals ook in de vorige subverwachting is aangegeven – dat opleidingsbeleid bij een ruime meerderheid van de organisaties aanwezig is en dat ook loopbaanmanagement bij een gelijk deel van de organisaties onderdeel vormt van het HRM-beleid. De Nederlandse Mededingingsautoriteit zegt hieromtrent het volgende:

*“Loopbaanmanagement is binnen de organisatie duidelijk zichtbaar. De laatste jaren zijn we hier ook veel actiever in geworden ten gevolge van de groei, al wordt het eigen initiatief ook gestimuleerd. De employability-gedachte is binnen de NMa in sterke mate aanwezig.”*

Dit beeld lijkt niet te passen bij een werkgever die korte termijnrelaties aan wil gaan met haar werknemers. Wel dient gezegd te worden dat diverse organisaties werken aan verbetering van de mobiliteit en vooral de vermindering van ‘life-time employment’-opvattingen. Een té lang dienstverband ervaren de werkgevers kennelijk ook niet als wenselijk. Zo geeft de Sociale Verzekeringsbank in het interview aan:

*“Een probleem op het gebied van personeelsbeleid waar wij de laatste jaren mee te kampen hebben gehad is het ‘life-time employment’-idee. De uitstroom verloopt moeilijk en dat proberen we inmiddels te veranderen.”*

Wat betreft het tweede kenmerk van het transactionele psychologisch contract, te weten de prestatiegebonden beloning, kan geconcludeerd worden dat het hier nog niet zo’n vaart mee loopt bij de ZBO’s. Zoals eerder aan bod gekomen, prestatienormen vormen nog zeker niet overall de kern van de beoordeling en van echte prestatiebeloning is bij niet één van de onderzochte organisaties sprake. De meeste variatie is nog te vinden bij de privaatrechtelijke ZBO’s, waarbij Kiwa de meeste variabele beloning toepast. Het merendeel van de organisaties typeert haar beloningsbeleid echter nog altijd als nagenoeg volledig vast.

Wat zegt dit over de verwachting? Dat er niet duidelijk sprake is van een verschuiving van het psychologisch contract in de richting van het transactionele psychologisch contract. Hoewel de organisaties zich zeker meer toeleggen op mobiliteit, duidt dit niet automatisch altijd op een korter dienstverband. Er wordt gewerkt aan interne mobiliteit en vermindering van het life-time

employmentconcept (zowel bij publiekrechtelijke als bij privaatrechtelijke ZBO's), waarmee het dienstverband dus in sommige gevallen korter, maar in sommige gevallen ook juist langer wordt. Zoals de NWO al aangaf, mobiliteitsbeleid vormt ook een bindmiddel! Het tweede aspect, prestatiegebonden beloning, lijkt bij veel organisaties niet veel voet aan de grond te krijgen. Organisaties die wel enige mate van variabele beloning kennen vormen eerder de uitzondering dan de regel en zijn in hoofdzaak privaatrechtelijk. Overigens betekent dit niet dat er nergens wordt gewerkt aan prestatie management. De Nederlandsche Bank is hier een goed voorbeeld van.

#### § 6.2.6 Subverwachting 6:

**‘Volgens de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen domineren binnen ZBO's dominante organisationele waarden uit de private sector, zoals winst, resultaten en effectiviteit, ten opzichte van waarden uit de publieke sector, zoals openbaarheid en algemeen belang.’**

Toetsing van deze verwachting heeft plaatsgevonden in het diepteonderzoek. De werknemers van de twee onderzochte organisaties is een lijst met waarden voorgelegd welke in een rangorde geplaatst dienden te worden. De resultaten tonen aan dat er qua organisationele waarden een duidelijk verschil blijkt te bestaan tussen ZBO's met een publiekrechtelijke grondslag en ZBO's met een privaatrechtelijke grondslag.

Bij de privaatrechtelijke ZBO zijn de werknemers van mening dat de waarden winst en resultaten binnen de organisatie domineren. Onder aan de rangorde staan bij deze organisatie de waarden geheimhouding, openbaarheid en rechtmatigheid. Volgens de werknemers van de publiekrechtelijke ZBO vormen juist de waarden algemeen belang en openbaarheid prioriteiten binnen hun organisatie, terwijl de waarden winst, geheimhouding en resultaten de hekkensluiters zijn. Met andere woorden: de rangorde van waarden blijken bij de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO behoorlijk van elkaar te verschillen.

Refererend naar de verwachting kan dan ook niet in zijn algemeenheid gesteld worden dat er sprake is van dominantie van organisationele waarden uit de private sector. Deze waarden zijn weliswaar sterk terug te vinden bij de privaatrechtelijke ZBO, maar niet bij de publiekrechtelijke.



§ 6.2.7 Subverwachting 7:

**‘De werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen zijn sterker extrinsiek gemotiveerd dan intrinsiek gemotiveerd.’**

Om te kunnen spreken van dominantie van extrinsieke motivatie moet uit de resultaten naar voren komen dat werknemers van ZBO's primaire arbeidsvoorwaarden als belangrijke arbeidsoriëntatie bestempelen. Toetsing hiervan heeft plaatsgevonden in het diepteonderzoek en de resultaten wijzen op iets anders. Op basis van de resultaten is gebleken dat inhoudelijk interessant werk en een goede work-life balance zowel bij werknemers van de publiekrechtelijke ZBO als bij de werknemers van de privaatrechtelijke ZBO als belangrijkste arbeidsoriëntatie worden getypeerd. Weinig populaire arbeidsoriëntaties zijn bij de publiekrechtelijke ZBO baanzekerheid en promotiemogelijkheden, bij de privaatrechtelijke ZBO werk dat bijdraagt aan maatschappelijke vraagstukken en promotiemogelijkheden. Primaire arbeidsvoorwaarden vervullen bij beide organisaties slechts een middenfunctie. Van dominantie van extrinsieke motivatie is dus geen sprake bij ZBO's.

§ 6.2.8 Subverwachting 8:

**‘Onder de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen is geen sprake van Public Service Motivation.’**

Of er sprake is van Public Service Motivation is in het diepteonderzoek getoetst aan de hand van vragen gericht op arbeidsoriëntaties, arbeidsverleden, sectorvoorkeur, motivatie om te kiezen voor een baan bij een semi-overheidsinstelling en een gevoel van ‘trots’.

Uit de resultaten omtrent de arbeidsoriëntaties is dus gebleken dat inhoudelijk interessant werk en een goede work-life balance zowel bij de werknemers van de publiekrechtelijke als bij werknemers van de privaatrechtelijke ZBO als belangrijkste arbeidsoriëntatie worden getypeerd. Het dienen van het algemeen belang of werk dat bijdraagt aan maatschappelijke vraagstukken zijn arbeidsoriëntaties die bij de privaatrechtelijke ZBO's geen prioriteit vormen, maar ook in toenemende mate (met de komst van jongere werknemers?) bij werknemers van de publiekrechtelijke ZBO minder belangrijk worden geacht.

Uit de analyse betreffende het arbeidsverleden van de werknemers van de twee onderzochte ZBO's komt naar voren dat de werknemers van de publiekrechtelijke ZBO in meerderheid wél werkervaring hebben opgedaan in de publieke sector en níét in de private sector, terwijl dit bij de werknemers van de privaatrechtelijke ZBO precies andersom is. Qua werkervaring blijkt er dus duidelijk diversiteit te bestaan.

Wat betreft sectorvoorkeur wijzen de resultaten uit dat de werknemers van beide organisaties geen expliciete voorkeur hebben. Een minderheid van de ondervraagde werknemers prefereert een baan in de private sector. Wel blijkt dat een baan in de publieke sector nog minder populair is, vooral onder werknemers van de privaatrechtelijke ZBO. De semi-overheid lijkt bovendien ook enkel een optie te zijn voor werknemers van de publiekrechtelijke ZBO's, de werknemers van de privaatrechtelijke ZBO's hebben hier erg weinig mee op.

Tot slot de vraag of de werknemers bewust hebben gekozen voor een baan bij een semi-overheidinstelling en of zij trots zijn op het werken bij een dergelijke organisatie. Een ruime meerderheid gaf aan niet bewust te hebben gekozen voor een baan bij een semi-overheidinstelling. Slechts een kwart van de ondervraagden maakte bij indiensttreding bij de organisatie de bewuste keuze voor een semi-overheidinstelling, de overige respondenten selecteerden op basis van functieaantrekkelijkheid, organisatieaantrekkelijkheid of andere factoren. Van een gevoel van 'trots' is bij veel werknemers weliswaar sprake, maar deze trots is doorgaans niet ZBO-gerelateerd. Eén van de werknemers die wél de bewuste keuze maakte om bij een ZBO te gaan werken zei hieromtrent in het interview:

*"Ik heb bewust gekozen voor een baan bij de semi-overheid. Mijn vader zei toentertijd dat je juist bij dat soort organisaties moest gaan werken want 'daar zat je goed'. Hiermee doelde hij vooral op zaken zoals secundaire arbeidsvoorwaarden. Overigens zijn deze aspecten in de loop der jaren wel verslechterd."*

Is er sprake van Public Service Motivation? Het blijkt niet echt uit de resultaten. Het algemeen belang dienen of werk dat bijdraagt aan maatschappelijke vraagstukken zijn arbeidsoriëntaties die in importantie beperkt zijn, het arbeidsverleden van werknemers van ZBO's wordt gekenmerkt door diversiteit, een toekomstige baan in de (semi-)overheidssector lijkt enkel een optie voor werknemers van de publiekrechtelijke ZBO's en ook de keuze voor het werken bij de organisatie was voor het merendeel van de organisatie niet gerelateerd aan het feit dat de organisatie semi-overheid was. Wel vertonen de werknemers van de publiekrechtelijke ZBO iets meer PSM vertoont dan die van de privaatrechtelijke.

De vraag is natuurlijk of dit een gemis is. De vraag is of Public Service Motivation wel wenselijk is binnen ZBO's. Want als de essentie van een ZBO is dat zij verder af staat van de overheid en zich juist bevindt *tussen* de publieke en de private sector, dan is het maar de vraag of PSM daar thuishoort.

§ 6.2.9 Subverwachting 9:

**‘Werknemers die binnen Zelfstandige Bestuursorganen werkzaam zijn prefereren een baan in de private sector en zijn niet trots op het werken bij een semi-overheidsinstelling.’**

Deze subverwachting is al deels beantwoord bij de behandeling van subverwachting acht. Daar werd al aangegeven dat de werknemers van zowel de publiekrechtelijke ZBO als de privaatrechtelijke ZBO geen expliciete voorkeur hebben voor een specifieke sector. Hoewel wellicht anders verwacht bleek uit de resultaten dat de werknemers van publiekrechtelijke ZBO Staatsbosbeheer daarentegen ook geen duidelijke voorkeur hebben voor de publieke sector. Sterker nog, de private sector en de semi-overheid zijn bij deze werknemers net iets populairder dan de publieke sector. Bij de werknemers van privaatrechtelijke ZBO Kiwa heeft een even groot deel van de werknemers een voorkeur voor de private sector als voor geen enkele sector. De publieke sector blijkt bij hen niet erg in trek, maar de semi-overheid is voor deze werknemers al helemaal geen optie.

Het feit dat ze werkzaam zijn bij een Zelfstandig Bestuursorgaan zegt een meerderheid van de werknemers van Kiwa niets, terwijl de meeste werknemers van Staatsbosbeheer zich hier goed bewust van zijn. Vervolgens ervaart echter een meerderheid van de werknemers van beide organisaties wel gevolgen in hun werk van het feit dat de organisatie ZBO is. In het bijzonder wetgeving die van toepassing is op de organisaties speelt hierbij een rol. Van een gevoel van ‘trots’ van de werknemers op het werken bij de semi-overheid is ten slotte bij geen van de twee onderzochte organisaties echt sprake. Uit een interview met Kiwa komt hierover het volgende naar voren:

*“Ik ben trots op Kiwa als organisatie, niet op het feit dat ik werkzaam ben bij een Zelfstandig Bestuursorgaan.”*

Ook bij Staatsbosbeheer ervaren de meeste werknemers vooral trots op de organisatie an sich:

*“Ik ben trots op Staatsbosbeheer omdat het een organisatie is die veel hart heeft voor de zaak.”*

Reflecterend op de opgestelde verwachtingen luidt de conclusie dat de werknemers van de onderzochte ZBO's geen expliciete voorkeur hebben voor een baan in de private sector, maar ook geen noemenswaardig gevoel van trots bezitten op het werken binnen een semi-overheidsinstelling.

## § 6.2.10 Subverwachting 10:

**‘Werknemers die binnen Zelfstandige Bestuursorganen werkzaam zijn, zijn van mening dat een ZBO geen modelfunctie vervult voor organisaties uit andere sectoren.’**

Uit het breedteonderzoek is naar voren gekomen dat slechts bij drie organisaties diversiteitsbeleid bestaat en bij een krappe vijf organisaties aan ouderenbeleid wordt gewerkt. Bij de overige organisaties bestaat in het geheel geen beleid op deze twee terreinen. Hierbij zijn het bovendien in hoofdzaak de privaatrechtelijke ZBO's en de NWO die het beleid opstellen. De conclusie lijkt te zijn dat een meerderheid van de onderzochte elf organisaties niet de opvatting heeft dat zij als zijnde Zelfstandige Bestuursorgaan een modelfunctie dient te vervullen voor andere organisaties.

Voorts is in het diepteonderzoek aan de werknemers de vraag voorgelegd in hoeverre zij van mening zijn dat hun organisatie een modelfunctie vervult. Uit de resultaten kwam naar voren dat in totaal de helft van de werknemers meent dat er sprake is van een modelfunctie. Hierbij zijn de werknemers van de publiekrechtelijke ZBO minder van mening dat hun organisatie een voorbeeldfunctie dient te vervullen en daadwerkelijk vervult dan de werknemers van de privaatrechtelijke ZBO. In een interview met een werknemer van Staatsbosbeheer wordt gezegd:

*“Ik vind niet dat Staatsbosbeheer als zijnde ZBO een voorbeeldfunctie dient te vervullen. Toch is de organisatie wel vaak onderwerp van onderzoek, ze staat altijd erg in het zicht.”*

Dit is opvallend, daar Staatsbosbeheer een organisatie is dat door besteding van belastinggeld aanzienlijk meer in het zicht van het publiek werkt en daardoor verwacht zou worden dat zij hierdoor een sterker gevoel van voorbeeld zou ervaren. Tegelijkertijd zijn de resultaten niet in strijd met de bevindingen uit het breedteonderzoek. Medewerkers geven hieromtrent ook aan:

*“Het zou wel zo moeten zijn, maar tot dusver is het zeker nog niet zo.”*

*“Staatsbosbeheer loopt juist achter! Een organisatie zoals Natuurmonumenten leidt veel meer een eigen route, Staatsbosbeheer is in dat opzicht meer een ‘volger’.”*

In de interviews met werknemers van Kiwa wordt tot slot gezegd:

*“Als organisatie zoals Kiwa kun je niet andere organisaties keuren op wetgeving die je zelf niet correct uitvoert. “*

*“In de communicatie is ook duidelijk een aspect van voorbeeldfunctie terug te vinden. De voorbeeldrol wordt als het ware betrokken bij de wijze van interne en externe communicatie.”*

*“Ik vind niet dat Kiwa een echte voorbeeldfunctie dient te vervullen. Toch merk ik dat we dat in de praktijk wel doen.”*

De laatste subverwachting lijkt daarmee deels te worden bevestigd, deels te worden ontkracht. Uit het breedteonderzoek komt weinig gevoel van voorbeeldfunctie naar voren, het diepteonderzoek vertoont een diverser beeld. Wel is het bijzonder dat juist de privaatrechtelijke ZBO's een sterker gevoel van modelfunctie hebben dan de publiekrechtelijke ZBO's.

#### § 6.2.11 Hoofdverwachting

Tot slot resteert de vraag in hoeverre de hoofdverwachting is bevestigd in het empirisch onderzoek. De hoofdverwachting luidt als volgt:

**‘Binnen Zelfstandige Bestuursorganen wijken het Human Resource Management en de voorkeuren, waarden en arbeidsoriëntaties van de werknemers sterk af van wat in de publieke sector gebruikelijk is en vertonen veel overeenkomsten met de private sector.’**

Wat betreft het HRM-beleid van ZBO's moet allereerst geconcludeerd worden dat er veel diversiteit bestaat en er dus niet in zijn algemeenheid gesproken kan worden van duidelijke contrasten met de publieke sector en duidelijke parallellen met de private sector. Deze conclusie is gebaseerd op diverse subverwachtingen. Zo werd uit subverwachting twee duidelijk dat de onderzochte organisaties op verschillende HRM-instrumenten van elkaar verschillen, zoals de aan- of afwezigheid van een eigen personeelsstrategie, de aan- of afwezigheid van individuele prestatienormen en de ruimte in promotie-, demotie- en ontslagmogelijkheden en werd uit subverwachting drie duidelijk dat niet zo stellig gezegd kan worden dat het HRM-beleid van ZBO's zich kenmerkt door een zakelijke stijl. Voorts bleek uit subverwachting vier dat het Michigan-model wellicht iets aan terrein heeft gewonnen, maar dat er van dominantie ten opzichte van het Harvard-model geen sprake is en kwam uit subverwachting vijf naar voren dat er niet gesproken kan worden van een duidelijke verschuiving van het relationele psychologisch contract naar het transactionele psychologisch contract.

Met andere woorden: het HRM-beleid van ZBO's kent diversiteit. In figuur 6.2 wordt dit schematisch geïllustreerd.

Figuur 6.2 Schematische weergave HRM-beleid deelnemende organisaties

	Personeels- strategie	Diversiteits- beleid	Ouderen- beleid	W&S- richtlijnen	Prestatie- normen	Salaris- gevolgen	Promotie demotie en ontslag	Belonings- beleid aanwezig	Opleidings- beleid aanwezig	Mobiliteit/ Loopbaan- management aanwezig
Waarderings- kamer	--	--	--	++	++	+	+	Vast	0	-
Staatsbosbeheer	++	--	--	++	+	+	+/-	Vast	0	-
Sociale Verzekerings- bank	++	--	--	++	+	-	-	Vast	+	++
Bureau Financieel Toezicht	+ - in ontwikkeling	--	--	++	++	+	+/-	Vast	+	-
Luchtverkeers- Leiding Nederland	+ - in ontwikkeling	--	++	++	+/- alleen top	+/-	+ (+)	Vast geen targets	+	+/-
Nederlandse Mededingings- Autoriteit	+/- wat punten	--	--	++	+	+	+	Vast	+	++
NWO	++	++	++	++	+	+	+/-	90% Vast	+	+
De Nederlandsche Bank	++	+	+	++	++	+ (+) sterk wisselend	++	90% Vast	+	++
Kiwa	++	+	+	++	++	+ (+)	++	85% Vast	0	++
Autoriteit Financiële Markten	++	--	--	++	+	+ (+) sterk wisselend	++	Vast	++	+
Centraal Bureau Rijvaardigheids- bewijzen	+/- in ontwikkeling	--	+/-	--	--	--	--	Vast	0	-

## Verklaring des tekens:

- geeft aan dat de kernvariabele absoluut niet aanwezig is binnen de organisatie
- geeft aan dat de kernvariabele niet aanwezig is binnen de organisatie
- / + geeft aan dat de kernvariabele in ontwikkeling is binnen de organisatie of in slechts beperkte mate aanwezig
- 0 geeft aan dat de organisatie op deze kernvariabele ongewijzigd is gebleven
- + geeft aan dat de kernvariabele aanwezig is binnen de organisatie
- +/+ geeft aan dat de kernvariabele heel sterk aanwezig is binnen de organisatie

Wel is duidelijk geworden dat privaatrechtelijke ZBO's in hun HRM-beleid meer zakelijkheid kennen dan publiekrechtelijke. Zo zijn prestatienormen in sterkere mate aanwezig bij privaatrechtelijke ZBO's dan bij publiekrechtelijke en komt variabele beloning bij privaatrechtelijke ZBO's nog in bemerkte mate voor terwijl dit bij de publiekrechtelijke in zijn geheel niet bestaat. De parallellen met de private sector zijn dus duidelijker te vinden bij de privaatrechtelijke ZBO's dan bij de publiekrechtelijke en voor de contrasten met de publieke sector geldt hetzelfde; deze zijn groter bij de privaatrechtelijke ZBO's dan bij de publiekrechtelijke.

Voorts is de vraag in hoeverre er parallellen en contrasten met de publieke en private sector te bemerken zijn in het type werknemer dat werkt bij een ZBO. Uit subverwachting zeven kwam naar voren dat er geen sprake is van extrinsieke motivatie. Uit subverwachting acht bleek vervolgens dat de werknemers van de publiekrechtelijke ZBO in meerderheid werkervaring hebben opgedaan in de publieke sector en niet in de private sector, terwijl dit bij de werknemers van de privaatrechtelijke ZBO precies andersom is, maar dat slechts een minderheid van de werknemers van beide organisaties een baan in de private sector prefereert. Toch blijkt uit subverwachting acht en negen dat er ook niet echt sprake is van Public Service Motivation, daar een baan in de publieke sector onder de werknemers van de onderzochte ZBO's nog minder

populair is dan een baan in de private sector en een meerderheid van hen niet bewust heeft gekozen voor een baan bij een semi-overheidinstelling. Van een gevoel van 'trots' op het werken bij een ZBO is bij de werknemers van beide organisaties geen sprake.

Wat zegt dit over parallellen en contrasten met de publieke en private sector? Dat er noch sprake is van een 'private werknemer', noch van een 'publieke werknemer', maar dat de werknemers van de publiekrechtelijke ZBO meer parallellen vertonen met de publieke werknemer en meer contrasten met de private werknemer en dat dit voor de werknemers van de privaatrechtelijke ZBO omgekeerd geldt. De conclusie lijkt echter ook vooral te zijn dat de werknemers kiezen voor de organisatie en/of de functie, ongeacht de sector waarin deze werkzaam is. Werknemers van Kiwa zijn hierbij vooral bij de organisatie gaan werken vanwege de functie, Staatsbosbeheerwerknemers hebben daarnaast ook in veel gevallen een sterke betrokkenheid bij de organisatie op zich. Het 'groene gevoel' is hier duidelijk zichtbaar. Een werknemer van de organisatie zegt hieromtrent:

"Ik wilde graag een baan in het groen en toevallig kwam ik in aanraking met Staatsbosbeheer. Wij proberen echt te streven naar een duurzame en gezonde leefomgeving."

### Paragraaf 6.3 Overige bevindingen

Uiteraard komen er bij een empirisch onderzoek bevindingen naar voren die geen direct verband houden met de opgestelde verwachtingen. Toch kunnen dit bevindingen zijn die desalniettemin interessant zijn om kort de revue te laten passeren.

Zo zijn aan de deelnemende organisaties de vragen voorgelegd met welke problemen zij de laatste jaren te maken hebben gehad op het gebied van Human Resource Management en welke onderwerpen een prominente plaats op de agenda vormen.

Bij de publiekrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen lijken in het bijzonder krapte op de arbeidsmarkt en 'life-time employment'-opvattingen tot problemen te leiden. Naast deze punten spelen ook onder andere de invoering van competentie management en de veelvoud van ongeschreven regels een rol. Prominente HRM-onderwerpen op de agenda van de publiekrechtelijke ZBO's zijn in het bijzonder:

- Competentiemanagement;
- Opleidingsbeleid;
- Kennismanagement.

Daarbuiten worden aspecten zoals managementdevelopment, teamontwikkeling en managementinformatiesystemen genoemd.

Bij de privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen worden vooral de overgang tot een zakelijkere cultuur, krapte en life-time employmentopvattingen genoemd als problemen die binnen de organisaties spelen. Andere genoemde aspecten zijn reorganisaties, kennismanagement, verkokering en arbeidsvoorwaardenbeleid. Bij de privaatrechtelijke ZBO's staan vooral de volgende onderwerpen hoog op de HRM-agenda:

- Performancemanagement;
- 'Life-time employment'-opvattingen;
- Loopbaanbeleid;
- Werving & Selectie.

Daarbuiten worden leeftijdsbewust personeelsbeleid, medewerkertevredenheid, kennismanagement en flexibiliteit in mindere mate genoemd.



Hoewel deze bevindingen dus niet direct in verbinding staan met de opgestelde verwachtingen, leiden ze toch tot interessante aanknopingspunten. Zo is het bijvoorbeeld opvallend dat 'zakelijke aspecten' zoals het omschakelen tot een commerciële cultuur en de invoering van performancemanagement enkel binnen de privaatrechtelijke ZBO's een rol spelen. Binnen de privaatrechtelijke ZBO's lijkt dus vooral ook de *behoefte* aan meer zakelijkheid en minder ambtelijkheid zich meer te hebben gemanifesteerd dan binnen de publiekrechtelijke.

Voorts is het interessant dat zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke ZBO's kampen met 'life-time employment'-opvattingen, waarmee op het beeld van 'een baan voor het leven' wordt gedoeld. Het feit dat de organisaties hier mee te maken hebben en het binnen sommige organisaties ook als prominent onderwerp op de agenda wordt getypeerd duidt op een situatie waarin gewerkt wordt aan mobiliteit. Zoals bij subverwachting vijf al aangegeven; er mag dan niet gesproken worden van een dominantie van het transactionele contract, duidelijk is wel dat 'een baan voor het leven' voor veel organisaties ook niet het ideaalbeeld is.

## Paragraaf 6.4 Conclusies

In dit zesde hoofdstuk zijn allereerst de elf organisaties die hebben deelgenomen aan het empirisch onderzoek toegelicht om zo inzicht te creëren in de betrokken organisaties. Voorts zijn de resultaten van de twee empirische deelonderzoeken besproken aan de hand van de opgestelde verwachtingen. De belangrijkste conclusies zijn als volgt:

- De meeste ZBO's ervaren autonomie als het gaat om het opstellen en uitvoeren van Human Resource Management, al maken sommige organisaties bewust de keuze geen gebruik te maken van deze autonomie. De ervaren autonomie wordt in de meeste gevallen ook toegeschreven aan de ZBO-status, maar soms spelen andere factoren, zoals de monopoliepositie, een grotere rol;
- Er blijkt aanzienlijke diversiteit in het HRM-beleid van de onderzochte organisaties te bestaan, welke in verband kan worden gebracht met de ZBO-status. Echter, ook andere factoren lijken van invloed te zijn op de diversiteit in HRM-beleid, zoals het wel of niet hebben van een eigen CAO;
- Individuele prestatienormen vormen zeker niet bij alle onderzochte organisaties onderdeel van het HRM-beleid en vooral het toezicht op naleving ontbreekt in veel gevallen. De beoordeling van de werknemers wordt veelal ook niet alleen of soms zelfs geheel niet gebaseerd op vooral vastgestelde prestatienormen. Voorts is van echte prestatiebeloning bij geen van de onderzochte organisaties sprake en bestaat er diversiteit op het gebied van mogelijkheden rondom promotie, demotie en ontslag. Wel zijn de verschillende zakelijke kenmerken sterker bij privaatrechtelijke dan bij publiekrechtelijke ZBO's terug te vinden;
- Binnen het HRM-beleid van de onderzochte ZBO's is geen sprake van dominantie van het Michigan-model. Er is meer sprake van een combinatie van het Michigan-model en het Harvard-model, waarbij zowel aandacht bestaat voor het prestatieaspect als voor de betrokkenheid van werknemers. Toch zijn het ook hier vooral de privaatrechtelijke ZBO's waar prestatie in toenemende mate belangrijk zijn;
- Er kan niet gesproken worden over een duidelijke verschuiving van het psychologisch contract naar het transactionele psychologisch contract, daar een korte termijnrelatie niet een streven lijkt te zijn van de organisaties en beloning ook nog lang niet altijd en overall prestatiegebonden is. Vooral bij de publiekrechtelijke ZBO's is prestatiegebonden beloning schaars;
- Wat betreft organisationele waarden luidt de conclusie dat deze behoorlijk verschillend zijn bij publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's. Waar waarden zoals winst en resultaten van belang zijn binnen de privaatrechtelijke ZBO, geldt dit bij de publiekrechtelijke ZBO voor de waarden algemeen belang en openbaarheid.

- Primaire arbeidsvoorwaarden wordt door de werknemers van ZBO's niet als echt belangrijke arbeidsoriëntatie beoordeeld. Bij beide organisaties domineren de arbeidsoriëntaties inhoudelijk interessant werk en een goede work-life balance;
- Bij de werknemers van ZBO's is weinig terug te vinden van de zogeheten Public Service Motivation. Het gebrek hieraan bleek onder andere uit de arbeidsoriëntaties en het arbeidsverleden. PSM is echter wel in iets sterkere mate terug te vinden bij werknemers van de publiekrechtelijke dan van de privaatrechtelijke ZBO;
- De werknemers van ZBO's hebben geen expliciete voorkeur voor een baan in de private sector. Ook is van een gevoel van 'trots' op het werken bij een semi-overheidsinstelling bij geen van de onderzochte organisaties sprake;
- De werknemers van de ZBO's zijn niet in groten getale van mening dat de organisatie waarvoor zij werken een voorbeeldfunctie vervult voor andere organisaties, al vertonen de werknemers van de privaatrechtelijke ZBO meer gevoel van voorbeeldfunctie dan de werknemers van de publiekrechtelijke;
- Wat betreft de hoofdverwachting kan ten slotte geconcludeerd worden dat de parallellen met het HRM-beleid en de werknemers van de private sector duidelijker te vinden zijn in het HRM-beleid en de werknemers van de privaatrechtelijke ZBO's dan in het HRM-beleid en de werknemers van de publiekrechtelijke. Voor de contrasten met de publieke sector geldt hetzelfde; deze zijn groter bij de privaatrechtelijke ZBO's en kleiner bij de publiekrechtelijke. Desalniettemin moeten de parallellen en contrasten niet overdreven worden: ZBO's lijken gekenmerkt te worden door behoorlijke diversiteit.

Tot slot zijn enkele overige bevindingen aan bod gekomen die niet in verbintenis met de opgestelde verwachtingen staan maar toch interessant zijn om kort bij stil te staan. Hierbij kwam onder andere naar voren dat privaatrechtelijke ZBO's meer *behoefte* hebben aan zakelijkheid en minder ambtelijkheid dan publiekrechtelijke ZBO's en dat zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke ZBO's kampen met 'life-time employment'-opvattingen bij werknemers.

## **HOOFDSTUK 7. CONCLUSIES, REFLECTIES EN AANBEVELINGEN**

---

*In dit laatste hoofdstuk wordt allereerst een korte samenvatting aangeboden van wat in deze scriptie aan bod is gekomen. Hierbij staan de geformuleerde verwachtingen en de vraagstelling centraal. Voorts wordt gereflecteerd op de theorie die in de scriptie aan de orde is gekomen. Tot slot worden in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen opgesteld. Hoewel dit geen onderdeel vormt van de doelstelling van de scriptie hebben de bevindingen voldoende aanknopingspunten opgeleverd om enkele aanbevelingen op te stellen.*

## Paragraaf 7.1 Conclusies en beantwoording vraagstelling

In deze scriptie staan drie onderwerpen centraal, te weten het New Public Management, Zelfstandige Bestuursorganen en Human Resource Management. Er is in kaart gebracht dat het New Public Management de aanleiding vormt tot een toename in het aantal ZBO's en veranderingen op het HRM-gebied. Op basis van de theoretische inzichten zijn één hoofdverwachting en tien subverwachtingen opgesteld, die uiteraard hun grondslag vinden in het theoretisch raamwerk. Vervolgens zijn de verwachtingen getoetst in twee empirische deelonderzoeken waaraan in totaal elf organisaties hebben deelgenomen. Op basis van de bevindingen zijn antwoorden geformuleerd op de opgestelde verwachtingen. Dit is schematisch gevisualiseerd in figuur 7.1.

**Figuur 7.1 Reflectie op de verwachtingen**

Verwachting:	Bevestigd?	Opmerkingen:
De ZBO-status leidt tot meer autonomie in het HRM-beleid van de betrokken organisaties.	Ja	Autonomie wordt echter niet altijd gebruikt en soms spelen ook andere factoren dan de ZBO-status een rol bij het ervaren van autonomie.
De ZBO-status heeft ertoe geleid dat op het gebied van Human Resource Management en de instrumenten daarbinnen grote diversiteit bestaat tussen ZBO's.	Ja	Niet enkel autonomie speelt een rol, van invloed zijn bijvoorbeeld ook grondslag, jaar van ZBO-toekenning en het wel of niet hebben van een eigen CAO.
Human Resource Management van Zelfstandige Bestuursorganen wordt gekenmerkt door een zakelijke stijl.	Nee	Er bestaat veel diversiteit tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's, maar van echte zakelijkheid is geen sprake.
Binnen het HRM-beleid van Zelfstandige Bestuursorganen domineert het Michigan-model ten opzichte van het Harvard-model.	Nee	Er is meer sprake van een combinatie van het Michigan-model en het Harvard-model, waarbij zowel aandacht bestaat voor het prestatieaspect als voor de betrokkenheid van werknemers.
Binnen het HRM-beleid van Zelfstandige Bestuursorganen is het transactionele psychologisch contract terug te vinden.	Nee	Een korte termijnrelatie wordt zeker niet overal geprefereerd en prestatiegerelateerde beloning is schaars.
Volgens de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen domineren binnen ZBO's dominante organisationele waarden uit de private sector ten opzichte van waarden uit de publieke sector.	Ja en Nee	Private waarden lijken bij privaatrechtelijke ZBO's voet aan de grond te krijgen maar bij publiekrechtelijke ZBO's niet.
De werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen zijn sterker extrinsiek gemotiveerd dan intrinsiek gemotiveerd.	Nee	Inhoudelijk interessant werk en een goede work-life balance domineren, primaire arbeidsvoorwaarden vervullen slechts een middenpositie.
Onder de werknemers van Zelfstandige Bestuursorganen is geen sprake van Public Service Motivation.	Ja	Arbeidsoriëntaties, arbeidsverleden, sectorvoorkeur en motivatie voor een baan bij een semi-overheidsinstelling vertonen weinig PSM.
Werknemers die binnen Zelfstandige Bestuursorganen werkzaam zijn prefereren een baan in de private sector en zijn niet trots op het werken bij een semi-overheidsinstelling.	Nee Ja	Werknemers van ZBO's hebben geen expliciete voorkeur voor een baan in de private sector. Van 'trots' op het werken bij een semi-overheidsinstelling is echter ook geen sprake.
Werknemers die binnen Zelfstandige Bestuursorganen werkzaam zijn, zijn van mening dat een ZBO geen modelfunctie vervult voor organisaties uit andere sectoren.	Ja en Nee	De helft van de werknemers meent dat er sprake is van een modelfunctie.

Reflecterend op de hoofdverwachting dat binnen Zelfstandige Bestuursorganen het Human Resource Management en de voorkeuren, waarden en (arbeids)oriëntaties van de werknemers sterk afwijken van wat in de publieke sector gebruikelijk is en veel overeenkomsten vertonen met de private sector is uit de resultaten naar voren gekomen dat de parallellen met de private sector duidelijker terug te vinden zijn in de privaatrechtelijke ZBO's dan in de publiekrechtelijke ZBO's en dat de contrasten met de publieke sector groter zijn bij de privaatrechtelijke ZBO's en kleiner bij de publiekrechtelijke ZBO's.

Tot slot resteert de beantwoording van de vraagstelling, die is opgebouwd uit deelvragen. Daar de beantwoording in hoofdzaak gebaseerd wordt op de breed uitgemeten resultaten van de verwachtingen zal het onderstaande van beperkte omvang zijn om teveel herhaling te voorkomen.

### **Deelvraag 1:**

#### **'Hoe zien het HRM-beleid en de werknemers van publiekrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen eruit?'**

Uit subverwachting drie blijkt dat van een zakelijke stijl in HRM-beleid bij publiekrechtelijke ZBO's niet gesproken kan worden. Zo ontbreekt het in veel gevallen aan het toezien op naleving van prestatienormen, is het beloningbeleid vast en vormen private waarden zoals resultaten geen prioriteit. Subverwachting vier geeft voorts aan dat er binnen publiekrechtelijke ZBO's zeker geen sprake is van dominantie van het Michigan-model, daar prestatienormen beperkt voet aan de grond krijgen en prestatiebeloning nog minder. Van de in subverwachting vijf genoemde verschuiving van het psychologisch contract is eveneens geen sprake: dienstverbanden zijn niet als kort en zakelijk te typeren. Wat betreft de in subverwachting zes genoemde waarden is gebleken dat publiekrechtelijke ZBO's hier sterke overeenkomsten vertonen met de publieke sector. Waarden zoals algemeen belang en openbaarheid vormen prioriteiten, waarden zoals winst en resultaten juist niet. Voorts kan niet van een in subverwachting zeven genoemde dominantie van extrinsieke motivatie gesproken worden, daar primaire arbeidsvoorwaarden niet meer dan een middenpositie vervullen als het gaat om arbeidsoriëntaties van werknemers. Waar het de werknemers vooral om gaat is inhoudelijk interessant werk en een goede work-life balance. Subverwachting acht stelt dat de werknemers van ZBO's geen Public Service Motivation bezitten en de resultaten lijken dit redelijk te bevestigen voor publiekrechtelijke ZBO's. Hoewel veel werknemers wel werkervaring hebben in de publieke sector, zou het merendeel deze sector in het vervolg niet meer kiezen en van een bewuste keuze voor een baan bij de semi-overheid is ook geen sprake. Toch wordt subverwachting negen ook niet bevestigd: werknemers van publiekrechtelijke ZBO's hebben geen expliciete voorkeur voor een baan in de private sector. Van 'trots' op het werken in de semi-overheid is echter ook geen sprake. Tot slot blijkt uit

subverwachting tien dat werknemers van publiekrechtelijke ZBO's niet in groten getale van mening zijn dat hun organisatie een modelfunctie bekleedt.

Kortom: qua HRM-beleid en de werknemers van publiekrechtelijke ZBO's valt zeker niet te spreken over een belichaming van de markt. Van een belichaming van de klassieke bureaucratie is eveneens geen sprake, maar de parallellen met de publieke sector zijn op veel vlakken wel sterker dan de parallellen met de private sector.

## **Deelvraag 2:**

### **'Hoe zien het HRM-beleid en de werknemers van privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen eruit?'**

Uit subverwachting drie komt naar voren dat privaatrechtelijke ZBO's in beperkte mate zakelijk HRM-beleid hebben: prestatienormen worden niet overal even sterk nagestreefd en ook van variabele beloning is zeker nog niet bij alle organisaties sprake. Wel lijken de organisaties zaken zoals prestatie management in toenemende mate na te streven, waardoor de privaatrechtelijke ZBO's in de toekomst wellicht wel zakelijker worden. Subverwachting vier, betreffende de dominantie van het Michigan-model, gaat ook niet geheel op voor privaatrechtelijke ZBO's. Er lijkt meer sprake te zijn van een combinatie van het Michigan-model en het Harvard-model, al worden prestaties dus wel in toenemende mate belangrijk. Van het in subverwachting vijf genoemde transactionele psychologisch contract is echter geen sprake. Hoewel mobiliteit een punt van aandacht vormt en prestaties centraler beginnen te staan, zijn de dienstverbanden niet als kort te typeren en vormt ook betrokkenheid nog altijd een belangrijk aspect van het beleid. Subverwachting zes gaat daarentegen wel sterk op voor privaatrechtelijke ZBO's: winst en resultaten zijn waarden die binnen deze organisaties sterk nagestreefd worden. Van extrinsieke motivatie onder de werknemers (subverwachting zeven) kan echter niet gesproken worden, daar primaire arbeidsvoorwaarden niet meer dan een middenpositie vervullen in de rangorde van arbeidsoriëntaties. Public Service Motivation is voorts nagenoeg niet te vinden bij werknemers van privaatrechtelijke ZBO's. Werkervaring is hoofdzakelijk opgedaan in de private sector, een baan in de publieke sector is voor veel werknemers niet interessant en ook van een bewuste keuze om te werken bij een semi-overheidsinstelling is geen sprake. De resultaten van subverwachting negen staan niet geheel in dezelfde lijn: van een expliciete voorkeur voor een baan in de private sector is namelijk ook geen sprake. Voorts blijkt uit subverwachting tien dat de werknemers van privaatrechtelijke ZBO's ook enig gevoel van voorbeeldfunctie hebben. De werknemers zijn van mening dat hun organisatie – als zijnde ZBO – duidelijk verbonden is aan de overheid en daarmee toch een bepaalde voorbeeldfunctie vervult.

Kortom: qua HRM-beleid en werknemers van privaatrechtelijke ZBO's is niet echt sprake van een belichaming van de markt, maar van een belichaming van de klassieke bureaucratie is nog

minder sprake. De parallellen met de private sector zijn op veel vlakken sterker dan de parallellen met de publieke sector.

### **Deelvraag 3:**

#### **‘Welke verschillen zijn er te bemerken qua HRM-beleid en werknemers tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke Zelfstandige Bestuursorganen?’**

Uit nagenoeg alle subverwachtingen is naar voren gekomen dat grondslag van grote invloed is op zowel het HRM-beleid als op de werknemers. Zo is uit subverwachting twee naar voren gekomen dat er duidelijke verschillen in HRM-beleid zijn, zoals in de aan- of afwezigheid van prestatienormen, het toezicht op naleving hiervan, de mate van variabele beloning en de mogelijkheden op het gebied van promotie, demotie en ontslag. Hierbij zijn de privaatrechtelijke ZBO's als 'zakelijker' te typeren dan de publiekrechtelijke.

Voorts is uit diverse subverwachtingen naar voren gekomen dat de werknemers van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's op sommige punten eveneens behoorlijk van elkaar verschillen. Zo verschillen zij in arbeidsverleden, voorkeur voor het werken in een specifieke sector, opvattingen over het werken bij een ZBO en opvattingen over een modelfunctie voor ZBO's, waarbij de werknemers uit de privaatrechtelijke ZBO's op veel fronten wederom meer overeenkomsten vertonen met de private sector dan de werknemers van de publiekrechtelijke.

Duidelijk is geworden dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's niet als één groep beschouwd kunnen worden, daar ze duidelijk van elkaar verschillen.

Hiermee is de vraagstelling van deze scriptie beantwoord. Duidelijk is hoe het HRM-beleid en de werknemers van de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's eruit zien en welke verschillen er te bemerken zijn. Tot slot volgt hieronder deelvraag vier, waarmee de aanleiding van het stellen van de bovengenoemde vragen aangegrepen wordt: het New Public Management.

### **Deelvraag 4:**

#### **‘Hoe verhouden de resultaten c.q. bevindingen zich ten opzichte van de veranderingen die het New Public Management beoogt op het gebied van HRM en werknemers?’**

Wat waren de beoogde veranderingen van het NPM op het gebied van HRM en werknemers?

- Toename in autonomie;
- Decentralisatie van het HRM-beleid (met differentiatie als gevolg);
- Introductie van prestatie management;
- Invoering prestatiegerelateerdere beloningssystemen;
- Resultaatgerichtere werknemers;
- Vernieuwd psychologisch contract;
- Nieuwe ethiek: andere waarden en motivatie van werknemers.



De vraag is in hoeverre de beoogde veranderingen tot stand zijn gekomen.

### **Toename in autonomie**

Ten eerste kan op basis van de uitkomsten van subverwachting één geconcludeerd dat veel ZBO's van mening zijn dat zij over autonomie beschikken als het gaat om het opstellen en uitvoeren van HRM-beleid. Hoewel er uiteraard ook uitzonderingen zijn en niet alle organisaties gebruik maken van de mogelijkheden, menen de meeste organisaties dat de ZBO-status tot gevolg heeft dat zij meer autonomie bezitten dan publieke organisaties.

### **Decentralisatie van het HRM-beleid**

Ten tweede komt uit subverwachting twee naar voren dat er in toenemende mate decentralisatie van HRM-beleid blijkt te hebben plaatsgevonden. Dit uit zich in het feit dat veel ZBO's vrijheid ervaren bij het opstellen en uitvoeren van hun HRM-beleid. Niet langer geldt dat alle ZBO's een centraal opgesteld en geleid HRM-beleid moeten volgen, veel ZBO's kunnen op decentraal niveau passend beleid opstellen en uitvoeren. Dit leidt voorts inderdaad tot differentiatie.

### **Prestatiemanagement en prestatiegerelateerdere beloningssystemen**

Voorts kan uit subverwachtingen drie, vier en vijf geconcludeerd worden dat het met prestatimanagement en prestatiegerelateerde beloningssystemen nog niet zo ver staat binnen ZBO's. Hoewel de privaatrechtelijke ZBO's hier in toenemende mate wel mee bezig zijn, is dit bij de publiekrechtelijke ZBO's nog lang niet overal het geval. Zo vormt het opstellen – en vooral het *toezien op de naleving* van (individuele) prestatienormen – binnen publiekrechtelijke ZBO's veelal nog geen aspect van het HRM-beleid. Van echte prestatiebeloning blijkt bovendien bij noch de publiekrechtelijke, noch de privaatrechtelijke organisaties sprake te zijn. Hiermee wordt duidelijk dat van een grote terreinwinst voor het zogeheten Michigan-model geen sprake is.

### **Resultaatgerichtere werknemers**

Ook wordt uit subverwachting vijf duidelijk dat er binnen ZBO's geen sprake is van een selectie van werknemers die sterk resultaatgericht zijn, kijkend naar de nieuwere werknemers van de organisaties en hun behoeften en opvattingen.

### **Vernieuwd psychologisch contract**

Van een verschuiving van het psychologisch contract is ook geen bewijs gevonden. Kijkend naar de duur van de dienstverbanden van de werknemers, de opvattingen omtrent carrièremogelijkheden en vooral ook de houding van de werkgevers ten opzichte van het behouden van personeel – met behulp van onder andere opleidings- en mobiliteitsbeleid – blijkt dat werkgevers niet gericht zijn op korte termijnrelaties die erg prestatiegerelateerd zijn.

### **Nieuwe ethiek**

Tot slot is uit subverwachtingen zeven tot en met tien gebleken dat het met die vernieuwde ethiek ook niet bij alle ZBO's zo'n vaart loopt. Zo is er geen sprake van extrinsieke motivatie en prefereren werknemers niet expliciet een baan in de private sector. Echter, van PSM is ook niet echt sprake en ook een gevoel van 'trots' op het werken bij een semi-overheidsinstelling ontbreekt. Van een gevoel van 'voorbeeldfunctie' verschillen de organisaties behoorlijk van elkaar. Met andere woorden: geen dominantie van een private ethiek, maar ook niet van een publieke.

### **Conclusie:**

De beoogde veranderingen van het New Public Management zijn zeker niet allen gerealiseerd bij ZBO's. Qua veranderingen is er, zowel op het gebied van HRM als de werknemers, geen sprake van een groots contrast met de publieke sector en een duidelijke parallel met de private sector. Wel blijkt het New Public Management meer voet aan de grond te hebben gekregen bij de privaatrechtelijke ZBO's dan bij de publiekrechtelijke.

## **Paragraaf 7.2 Wat betekenen de bevindingen voor de theoretische inzichten?**

In de vorige paragraaf is uiteengezet wat de belangrijkste conclusies van de scriptie zijn. De vraag is voorts wat de bevindingen betekenen voor de theoretische inzichten. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de belangrijkste aspecten van de hoofdstukken vier en drie, daar hoofdstuk twee de aanleiding vormt tot de andere twee hoofdstukken. Hierbij wordt gestart met de theorie uit hoofdstuk vier, daar dit hoofdstuk de scriptieonderwerpen het meest combineert.

### *§ 7.2.1 Reflectie op theorievorming uit hoofdstuk vier*

Uit hoofdstuk vier kwam naar voren dat het NPM tot grote veranderingen zouden leiden, ook in het HRM-beleid en voor de werknemers. Zo sprak Maesschalck over de oprichting van en omvorming tot Zelfstandige Bestuursorganen, de invoering van prestatimanagementsystemen en een vernieuwde ethiek, besteedde Renier aandacht aan zaken als verandering in autonomie en prestatiegerelateerdere beloningssystemen, sprak het OECD-rapport 2005 over decentralisatie in HRM-beleid, stelden Pollitt en Bouckaert dat er resultaatgerichter publieke dienstverleners zouden opkomen en gingen Rousseau en anderen in op verschuivingen in het psychologisch contract en de Public Service Motivation. Tot slot kwam uit de theorie naar voren dat de private invloeden – en daarmee dus de veranderingen – juist binnen Zelfstandige Bestuursorganen bemerkbaar zouden zijn.

De vraag is in welke mate deze theoretische inzichten teruggevonden zijn in de praktijk van ZBO's.

### **Zelfstandige Bestuursorganen**

Maesschalck lijkt medestanders te hebben gevonden in zijn opvattingen over de oprichting van en omvorming tot ZBO's. Kijkend naar het hoge aantal ZBO's in Nederland kunnen we concluderen dat ZBO's kennelijk in sterke mate geschikt zijn geacht als hervormingsinstrument.

### **Autonomie**

Voorts lijkt Renier het qua ZBO's bij het juiste eind lijkt te hebben met haar opmerkingen op het gebied van autonomie. In haar publicatie werd aangegeven dat het NPM zou leiden tot veranderingen in de autonomie van organisaties en dit wordt bevestigd in het empirisch onderzoek. Geconcludeerd kan worden dat het NPM inderdaad leidt tot meer autonomie voor Zelfstandige Bestuursorganen.

### **Flexibiliteit, decentralisatie en differentiatie**

Gekoppeld aan het toekennen van meer autonomie spreken Pollitt en Bouckaert en het OECD-rapport 2005 terecht van flexibiliteit op het terrein van onder andere werving, beloning en promotie en als gevolg daarvan van decentralisatie van HRM-beleid. Uit de resultaten is naar voren gekomen dat de auteurs gelijk hebben als zij stellen dat het NPM tot gevolg heeft dat het HRM-beleid niet langer voor alle organisaties op centraal niveau wordt opgesteld, maar dat het opstellen en uitvoeren voor veel organisaties wordt gedecentraliseerd naar lagere niveau's. Het beleid van de organisaties gaat als gevolg daarvan van elkaar verschillen, waardoor het OECD-rapport ook terecht spreekt van differentiatie in beleid.

### **Prestatiemanagement**

De stelling van Pollitt, Bouckaert en Maesschalck dat invloeden van het NPM zouden leiden tot de invoering van prestatimanagementsystemen gaat daarentegen niet volledig op voor Zelfstandige Bestuursorganen. In het OECD-rapport 2005 wordt ook onterecht gesteld dat juist binnen ZBO's veel aandacht is voor (individuele) prestaties. Uit de empirische onderzoeken is naar voren gekomen dat prestatimanagement weinig voet aan de grond krijgt bij ZBO's, vooral bij de publiekrechtelijke varianten. Wellicht dat dit te maken heeft met de in hoofdstuk drie door Pollitt en Talbot genoemde problemen van ZBO's om tot bevredigende prestatie-indicatoren te komen. Van echte prestatiebeloning, waarover Renier sprak, blijkt dus ook geen sprake te zijn bij de Zelfstandige Bestuursorganen. Hierbij valt op dat het ook met name de publiekrechtelijke varianten zijn die hier weinig van in hun beleid hebben opgenomen.

Ook is weinig bewijs gevonden voor de stelling van het OECD-rapport 2005 dat Nederland een staat is waarin een veelomvattende aanpak van prestatimanagement is gehanteerd. De publicatie stelde dat Nederland een land is waarbinnen medewerkerdoelen vooraf worden vastgesteld en deze voorts gekoppeld worden aan organisatiedoelen. Dit blijkt niet op te gaan voor de ZBO's. Wel is bewijs gevonden voor de conclusies dat de gevolgen van het niet halen van prestatierichtlijnen tot dusver beperkt blijken en dat slechts een beperkt percentage van het salaris afhankelijk is van individuele prestaties.

Voorts wordt ook de stelling van Pollitt en Bouckaert dat er door het NPM meer selectie zal plaatsvinden van werknemers die sterk resultaatgericht zijn binnen ZBO's niet bevestigd. In dezelfde lijn hiervan is de voorspelling van Rousseau dat er door invloeden van het NPM een verschuiving van het psychologisch contract op zal treden van het relationele naar het transactionele voor ZBO's niet bevestigd.

## **Vernieuwde ethiek**

De theoretische inzichten omtrent de vermeende 'vernieuwde ethiek' blijken tot slot ook niet volledig te worden bevestigd voor de ZBO's. Maesschalck, Brereton, Temple en Houston hebben hier diverse theoretische opvattingen over geuit maar deze krijgen voor ZBO's slechts beperkte steun. Zo domineren private waarden zeker niet binnen alle ZBO's en is er bij de werknemers van ZBO's geen sprake van extrinsieke motivatie. Ook is PSM niet volledig uitgebannen, als is van echte PSM ook zeker geen sprake. De stelling van Shamsulhaque dat werknemers een voorkeur zouden ontwikkelen voor een baan in de private sector is ook niet bevestigd in het onderzoek.

### *§ 7.2.2 Reflectie op theorievorming uit hoofdstuk drie*

In hoofdstuk drie is aandacht besteed aan het fenomeen Zelfstandige Bestuursorganen. Hieruit werd duidelijk dat ZBO's een vorm van externe verzelfstanding zijn (Rosenthal et al.), dat ZBO's worden gekenmerkt door grote variatie in onder andere grondslag, taak, rechtspositie van het personeel en toezicht (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), dat ZBO's vooral een zakelijkere stijl hebben en marktgerichter zijn dan de bureaucratistische overheid (Pollitt en Talbot) en dat ZBO's kampen met problemen rondom interventie van politici en ontwikkeling van prestatie-indicatoren (Pollitt en Talbot).

De vraag is hoe deze literatuur zich houdt nu het empirisch onderzoek is afgerond en de resultaten zijn geanalyseerd.

## **Grondslag**

Allereerst is duidelijk geworden dat de theorie te weinig aandacht besteed aan het onderscheid tussen ZBO's met een publiekrechtelijke grondslag en ZBO's met een privaatrechtelijke grondslag. Rosenthal et al. stellen bijvoorbeeld dat ZBO's organisaties zijn die na verzelfstanding publieke taken en bevoegdheden behouden en een publiekrechtelijke rechtsvorm krijgt, waarmee volledig voorbij wordt gegaan aan het later door Van Thiel genoemde onderscheid in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke ZBO's. Deze scriptie heeft aan het licht gebracht dat grondslag juist van groot belang is – zeker op het gebied van HRM-beleid.

## **Variatie**

Voorts stelt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties terecht dat ZBO's behoorlijk van elkaar kunnen verschillen als het gaat om bijvoorbeeld taak en rechtspositie van de werknemers. Uit figuur 6.1 in hoofdstuk zes is duidelijk geworden dat ZBO's inderdaad sterk van elkaar kunnen verschillen en dat die verschillen vervolgens ook weer van invloed kunnen zijn op onder andere het (HRM-)beleid van de organisaties. Aandacht voor deze verschillen in ZBO's is belangrijk, zeker als getracht wordt verschillen in, bijvoorbeeld, prestaties te verklaren.

## **Zakelijkere stijl**

Pollitt en Talbot gaven aan dat ZBO's zakelijker en marktgerichter zijn dan de bureaucratische overheid. Inmiddels heeft het empirisch onderzoek aangetoond dat het met die zakelijke stijl wel meevalt, vooral bij de publiekrechtelijke ZBO's, en dat van marktgerichtheid ook niet overal sprake is. Wat betekent dit? Dat ZBO's moeilijk te definiëren zijn, vooral doordat ze erg van elkaar verschillen. Organisaties zoals Staatsbosbeheer en de Sociale Verzekeringsbank enerzijds en De Nederlandsche Bank en Kiwa anderzijds laten andere plaatjes zien en algehele theoretische uitspraken zijn dus moeilijk te realiseren.

## **Obstakels**

Pollitt en Talbot stellen in hun publicatie ten slotte ook dat ZBO's problemen ervaren rondom de interventie van politici en de ontwikkeling van prestatie-indicatoren en deze twee aspecten zijn in deze scriptie ook naar boven gekomen. Zo werd in paragraaf 6.2.1 al aangegeven dat diverse ZBO's hun onafhankelijkheid krampachtig trachten te waarborgen en soms daadwerkelijk moeite hebben met de 'bemoeienis' van politici. In de volgende paragraaf zal hier ook een aanbeveling voor worden opgesteld. Wat betreft het tweede punt, de problemen rondom het ontwikkelen van prestatie-indicatoren, is uit het empirisch onderzoek gebleken dat deze inderdaad niet op grote schaal aanwezig zijn. Gebleken is dat vooral ook het toezicht op naleving ontbreekt, wat verband kan houden met het feit dat de meting complex van aard is en niet goed van de grond kan komen.

### *§ 7.2.3 Conclusie*

De conclusie luidt dat de veranderingen die het NPM volgens de theorie teweeg zou brengen enigszins 'overschat' zijn als het gaat om de ZBO's binnen Nederland. Er zijn zeker aspecten van het NPM terug te vinden binnen de ZBO's maar de invloed van de stroming moet niet overdreven worden. Dat Pollitt en Bouckaert stellen dat Nederland getypeerd kan worden als 'modernizer' van acceptatie van managementhervormingen en het New Public Management vind ik voor ZBO's dan ook een wat zware typering. In plaats van de typering 'modernizers' zou ik bij voorkeur de typering 'gematigden' gebruiken.

Ter afsluiting, refererend naar de titelvraag van de scriptie kan gesteld worden dat ZBO's echt tussen de markt en de klassieke bureaucratie bewegen, de èèn wat meer richting de markt, de ander wat meer richting de bureaucratie. Van een ware 'belichaming' van de markt of de bureaucratie is bij ZBO's geen sprake.

### Paragraaf 7.3 Aanbevelingen

Inmiddels is de scriptie bijna ten einde gekomen. De theoretische inzichten zijn in kaart gebracht, het empirisch onderzoek is verricht en deze twee aspecten zijn tegenover elkaar geplaatst om te bekijken in hoeverre er sprake is van bevestiging van de theorie of niet. Op basis van de uitkomsten daarvan wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan enkele aanbevelingen.

De eerste aanbeveling bevindt zich op het terrein van vervolgonderzoek onder ZBO's. Als schrijver van deze scriptie heb ik ervaren dat ZBO's interessante onderzoeksobjecten zijn voor (vervolg)onderzoek en dat er bij de leiding en werknemers van deze organisaties ook bereidwilligheid is om deel te nemen aan onderzoek. Daarbij moet ik wel zeggen dat ik vrees dat onderzoek naar politiekgevoelige onderwerpen moeilijk zal liggen. Dit heeft naar mijn mening te maken met het feit dat ZBO's nog altijd de ministeriële verantwoordelijkheid – en de wel degelijk aanwezige ministers – in hun nek voelen hijgen en dus op hun hoede zijn als het gaat om politiekgevoelige informatie. Bij het diepteonderzoek – waarin werknemers werden betrokken – heb ik hier persoonlijk ook mee te maken gehad. Echter, naar mijn opvatting zijn er genoeg minder gevoelige onderzoeksgebieden die meer aandacht zouden mogen krijgen, zoals het HRM beleid. Daarbij geldt natuurlijk ook dat het begrip 'politickevoelig' niet eenvoudig te definiëren valt en verschillend zal worden ingevuld door organisaties. Het zal dus vooral een kwestie van aftasten zijn en het doorbreken van de stempel 'politickevoelig'.

Nu er meer inzicht is verkregen in het HRM-beleid en de werknemers van ZBO's, is vervolgonderzoek dat zich richt op vergelijkingen tussen publieke organisaties, private organisatie en ZBO's zeker ook interessant. Zoals in paragraaf 5.3 aangegeven, deze scriptie is bewust gericht op HRM-beleid en werknemers van enkel ZBO's daar de hoeveelheid theorie en empirie omtrent deze aspecten minimaal is. Nu is het interessant om de resultaten van deze scriptie uiteen te zetten in een onderzoek dat ook publieke en private organisaties betreft.

De tweede aanbeveling heeft te maken met de oprichting van of omvorming tot Zelfstandige Bestuursorganen. Eén aspect dat duidelijk naar voren is gekomen uit deze scriptie is dat ZBO's met een publiekrechtelijke en ZBO's met een privaatrechtelijke grondslag behoorlijk van elkaar verschillen en dat private invloeden meer voet aan de grond krijgen bij privaatrechtelijke ZBO's. Afhankelijk van de doelstellingen van de overheid bij de oprichting van of omvorming tot ZBO's is het dus van belang dat aandacht wordt besteed aan de grondslag. Naarmate het meer de bedoeling is dat er een 'marktachtige' organisatie tot stand wordt gebracht – en volgens de theorie is dat vaak het geval – is het verstandig te kiezen voor een privaatrechtelijke grondslag. Gebleken is dat deze vorm geschikter is voor het creëren van een zakelijkere organisatie.

Ten derde een aanbeveling op het terrein van de opzet van ZBO's. Uit het empirisch onderzoek is naar voren gekomen dat diverse ZBO's slechts gedeeltelijk ZBO zijn, zoals De Nederlandsche Bank en Kiwa. Opmerkelijk was voorts de constatering dat binnen deze organisaties doorgaans meerdere zakelijke aspecten terug te vinden zijn. De conclusie lijkt dat door een deel van de organisatie bijvoorbeeld een NV te maken een richting ingeslagen wordt die tot een ander resultaat leidt dan wanneer de gehele organisatie als ZBO wordt betiteld. Ter illustratie: De Nederlandsche Bank is slechts gedeeltelijk ZBO en voor een groot deel een Naamloze Vennootschap. Het feit dat de organisatie deels als ZBO wordt aangemerkt is voor de organisatie vooral een formele kwestie die tot dubbele boekhouding leidt. De organisatie zet een koers uit als zijnde een NV. Voorts zijn binnen deze organisatie meerdere zakelijke aspecten terug te vinden. Wellicht dat een situatie waarin de organisatie volledig ZBO is tot een situatie leidt waarin de koppeling met de overheid (te) groot en de zakelijke insteek te klein blijft. Door de organisatie gedeeltelijk commercieel te laten opereren – uiteraard indien mogelijk – wordt een ZBO in sterkere mate gericht op 'overleven' en dit kan zich uiten in andere werkwijzen. Dit aspect wordt vooral van belang als het motief achter de oprichting van of omvorming tot een ZBO te maken heeft met zaken zoals doelmatig- en doeltreffendheid.

Tot slot een laatste aanbeveling. Hoewel ik als schrijver van deze scriptie inzicht heb gekregen in de complexiteit van het fenomeen ZBO en de daarbij komende facetten, ben ik van mening dat er zorg voor gedragen moet worden dat ZBO's op voldoende afstand worden gehouden van de politiek. Dit blijkt ook vanuit ZBO's een wens te zijn. Uit het empirisch onderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat toezichthouders soms vrezen voor hun onafhankelijkheid door toenemende 'bemoeienis' van de overheid, maar ook is duidelijk geworden dat ZBO's door hun positie tussen de publieke en private sector in kampen met een unieke omgeving die passende regelingen vereist die de politiek niet altijd goed kan vaststellen. Organisaties zoals de Autoriteit Financiële Markten, die voor succesvol toezicht op de financiële markt ook topbestuurders uit het bedrijfsleven aan de organisatie willen binden, moeten voldoende vrijheid krijgen en houden in onder andere het beloningsbeleid. Natuurlijk is de essentie van een ZBO dat er nog enige verbintenis bestaat met de overheid en dit is voor veel ZBO's ook ongetwijfeld nodig, maar ik ben van mening dat getracht moet worden de verbintenis te richten op verantwoording over de totale prestaties in plaats van bemoeienis op afzonderlijke aspecten zoals het beloningsbeleid. In paragraaf 6.1 werd dit bij de Autoriteit Financiële Markten ook aangegeven: de ZBO-status moet tot een betere 'fit' leiden met de markt, waaronder op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Er moet dus vooral niet vergeten worden dat een ZBO geen publieke organisatie is en op die wijze dus ook niet beoordeeld en gestuurd kan worden.



---

## NAWOORD

Als ik mijn ik-heb-het-nu-wel-gehad-met-die-scriptie-gevoel even opzij zet en objectief naar het laatste halfjaar kijk moet ik concluderen dat het schrijven van een scriptie niet eenvoudig is, maar zeker leerzaam. En vaak ook echt wel leuk! Ik heb veel theoretische kennis opgedaan – wat voor mij èèn van de voornaamste redenen was om na het HBO door te studeren aan de universiteit – en ik ben in aanraking gekomen met tal van organisaties waar ik tot voor kort weinig verbeelding bij had. Ik heb veel interessante gesprekken gevoerd en nog veel meer uren achter mijn computertje gezeten.

En het was het waard. Deze scriptie is *mijn* product, iets waar ik helemaal zelf het krediet voor op kan strijken...en dus ook helemaal zelf de verantwoordelijkheid voor draag. Ongetwijfeld dat er genoeg ‘knappe koppen’ zijn die kritische vragen over mijn scriptie kunnen stellen, toch sta ik volledig achter het eindproduct. De inhoud is gebaseerd op theorie die tot in het internationale openbaar bestuur terug te vinden is en op empirisch materiaal waar de deelnemende organisaties hun akkoord voor hebben gegeven. Dus mij valt niets meer te vrezen? Ongetwijfeld, maar dat zal bij de verdediging duidelijk worden.

Tot die tijd zak ik even weg in mijn stoel om terug te kijken op dit sluitstuk van mijn studietijd.

## LITERATUURVERMELDING

### Literatuur

Berman, E., Bowman, J. , West, J. en Wart, M. van (2006). *'Human Resource Management in public service: Paradoxes, Processes, and Problems'*. Second edition. Thousand Oaks, Californië. Sage Publications Inc. Pagina xiii, xii, 9, 81 en 87

Bogt, H.J. ter (2005). *'Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?'*. Groningen. Universiteit van Groningen. Pagina 2 en 6

Boyne, G., Poole, M. en Jenkins, G. (1999). 'Human Resource Management in de Public and Private Sectors: An Empirical Comparison'. *Public Administration*. 77. Pagina 412, 413, 414, 415 en 416

Brereton, M. en Temple, M. (1999). 'The new public service ethos: an ethical environment for governance'. *Public Administration*. 77. Pagina 455, 457, 459, 460, 461, 462, 469 en 472

Gould-Williams, J. (2004). 'The effects of 'high commitment' HRM practices on employee attitude: the views of public sector workers'. *Public Administration*. 82. Pagina 63 en 77

Hernes, T. (2005.) 'Four ideal-type organizational responses to New Public Management reforms and some consequences'. *International Review of Administrative Sciences*. 71. Pagina 5

Hakvoort, J. en Klaassen, H. (2004). *'Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties'*. Den Haag. Sdu Uitgevers. Pagina 142

Hood, C. (1991). 'A public management for all seasons?'. *Public Administration*. 69. Pagina 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12 en 15

Houston, D.J. (2000). 'Public-Service Motivation: A Multivariate Test'. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10. Pagina 714 en 720

Jongeneel, C. (2005). *'Verzelfstandiging: stijl of trend? De stijlen van verzelfstandiging van de beleidssectoren van de Rijksoverheid; en hun consistentie met de institutionele context'*. Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde. Pagina 94

Kluytmans, F. (1993). '*Leerboek Personeelsmanagement*'. Derde, herziene druk. Heerlen Wolters-Noordhoff. Pagina 10, 175, 176, 183, 190, 193, 266, 276, 284, 342, 343 en 361

Maesschalck, J. (2004). 'The impact of new public management reforms on public servants' ethics: towards a theory'. *Public Administration*. 82. Pagina 465, 477, 480 en 481

Moynihan, D. (2006). 'Managing for results in state government: evaluating a decade of reform'. *Public Administration Review*. 77. Pagina 77, 78 en 79

O'Donnell, M. en Shields, J. (2002). 'Performance Management and the psychological contract in de Australian federal public sector'. *The Journal of Industrial Relations*. 44. Pagina 439 en 440

OECD Publishing (2005). '*Modernising Government: the way forward*'. Pagina 19, 65, 67, 116, 117, 158, 167, 170, 173 en 175

Pollitt, C. en Bouckaert, G. (2004). '*Public Management Reform: a Comparative Analysis*'. Oxford. Oxford University Press. Pagina 6, 7, 8, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 90, 91, 92, 97, 98, 99, 100, 101 en 102

Pollitt, C. en Talbot, C. (2004). '*Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quasi-autonomous bodies and contractualisation*'. Londen. Routledge. Pagina 167, 168, 169, 170, 171, 173 en 191

Renier, T.V (2004). '*De werknemer doet ertoe!*'. Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde. Pagina 65 en 80

Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., Hart, P. 't en Twist, M.J.W. van (1996). '*Openbaar Bestuur; beleid, organisatie en politiek*'. Vijfde, herziene druk. Alphen aan den Rijn. Samsom H.D. Tjeenk Willink. Pagina 196, 197 en 198

Shamsulhaque, M. (1996). 'Public Service Under Challenge in the Age of Privatization'. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 9. Pagina 186, 191, 192 en 193

Smit, N. (2000) '*De zakelijke overheid; run government like a business*'. Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde. Pagina 2 en 9

Steijn, B. (2003). 'Administrative reform, staff participation and involvement in the Netherlands'. EGPA Annual Conference. Pagina 11 en 12

Steijn, B. (2004). 'Werken in de informatiesamenleving'. Assen. Koninklijke Van Gorcum. Pagina 46, 48, 49 en 50

Steijn, B. (2004). 'HRM, arbeidssatisfactie en de publieke sector'. *Bestuurswetenschappen*. 20. Pagina 2

Thiel, S. van (2000). 'Quangocratization: trends, causes and consequences'. Utrecht. ICS dissertations. Pagina 224

Thiel, S. van (2003). 'Sturen op afstand; over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen'. *Management in overheidsorganisaties*. 39. Pagina 2 en 4

Thiel, S. van (2004). 'Governance van uitvoeringsorganisaties: nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein'. Apeldoorn. Kadaster. Pagina 6

Thiel, S. van en Buuren, A. van (2001). 'Ontwikkelingen van het aantal Zelfstandige Bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn ZBO's uit de mode?'. *Bestuurswetenschappen*. 5. Pagina 394

Thiel, S. van, Jansen, A., Timmerman, R. en Plug, P. (2004). 'Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsinstantie in'. *Bestuurswetenschappen*. 6. Pagina 495 en 500

Tweede Kamer der Staten Generaal 2, vergaderjaar 1992 – 1993, 22885 Algemene regels inzake de waardering van onroerende zaken (Wet waardering onroerende zaken). Pagina 10

Waal, A.A. de en Kerklaan, L.A.F.M. (2003). 'Prestatie management in de overheid: een overzicht'. Gepresenteerd op het seminar New Public Management, Performance Measurement in the Public Sector. Vrije Universiteit Amsterdam. Pagina 4.

## Geraadpleegde websites

<http://www.economische-begrippen.nl/pgrs.htm>

<http://dissertations.ub.rug.nl/FILES/faculties/rw/1996/g.f.glas/h2.pdf>

<http://www.minbzk.nl>

<http://www.volkskrantblog.nl/pub/mm/2006/03/1143720864.29971.jpg>

<http://www.kuleuven.be>

<http://www.waarderingskamer.nl>

<http://www.staatsbosbeheer.nl>

<http://www.svb.nl>

<http://www.bureaufn.nl>

<http://www.lvnl.nl>

<http://www.nmanet.nl>

<http://www.nwo.nl>

<http://www.dnb.nl>

<http://www.kiwa.nl>

<http://www.afm.nl>

<http://www.cbr.nl>

---

## LIJST VAN BETROKKEN PERSONEN

Hieronder volgt een opsomming van de personen die uit naam van de betrokken organisaties hebben deelgenomen aan de interviews van het breedteonderzoek en hieromtrent met naam vernoemd wensten te worden. De namen van de werknemers uit het diepteonderzoek zijn allen geanonimiseerd en zullen niet vrijgegeven worden.

Mw. E.M. van Tricht, personeelsadviseur De Waarderingskamer

Mw. S. Humblett, HR-adviseur en Coördinator Werving & Selectie Sociale Verzekeringsbank

Dhr. H.P. Hadewegg Scheffer, Algemeen Directeur Bureau Financieel Toezicht

Dhr. L.J. Harperink, Manager Arbeidszaken Luchtverkeerleiding Nederland

Mw. B.C. Stegeman, Senior HRM-adviseur Nederlandse Mededingingsautoriteit

Mw. N.H.M.G.A. van der Wolk, Hoofd afdeling Personeel & Organisatie Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

Mw. M.E.T. van den Broek, Hoofd afdeling P&O De Nederlandsche Bank

Dhr. G. van Schooten, Manager Human Resources Kiwa

Dhr. N. Ponsen, Hoofd Personeel Autoriteit Financiële Markten

Dhr. J.W. Verheule, Hoofd P&O Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

## BIJLAGE A. VRAGENLIJST BEHORENDE BIJ HET BREDTEONDERZOEK

**Naam van de organisatie:**

**Taak c.q. functie van de organisatie:**

**Grondslag van de organisatie is**

1. Publiekrechtelijk

2. Privaatrechtelijk

3. Anders, namelijk.....

**Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) sinds het jaar:**

**Aantal werknemers op dit moment werkzaam binnen de organisatie:**

**Hoe worden de activiteiten van de organisatie gefinancierd?**

.....  
.....

**Wat was de reden dat de organisatie een ZBO-status is toegekend?**

.....  
.....

### **Deel A. Inleidende vraag:**

1. Wat is uw functie binnen deze organisatie en hoe nauw bent u betrokken bij het bestuur van de organisatie?

.....  
.....

### **Deel B. Human Resource Management:**

2. Maakt de afdelingsmanager P&O onderdeel uit van het managementteam?

1) Ja

2) Nee

3) Weet ik niet

3. Bestaat er binnen de organisatie een zogeheten "personeelsstrategie", waaruit duidelijk de doelstellingen op het gebied van personeelsbeleid naar voren komen?

1) Ja

2) Nee (*ga door naar vraag 7*)

3) Weet ik niet (*ga door naar vraag 7*)

4. Wat zijn de belangrijkste doelstellingen van deze personeelsstrategie?

.....  
.....

5. Is de personeelsstrategie afgeleid van de organisatiestrategie?

1) Ja, dit uit zich in

.....  
.....

2) Nee, omdat

.....  
.....

(*ga door naar vraag 8*)

3) 3. Weet ik niet (*ga door naar vraag 8*)

6. Zijn de organisatie- en personeelsstrategie de laatste drie jaar nauwer met elkaar gaan samenhangen (Oftewel: is er sprake van strategisch HRM-beleid?) **en heeft de ZBO-status hier mee te maken?**

1) Ja.....

.....  
.....

2) Nee.....

.....  
.....

3) Weet ik niet

7. Welke problemen op het gebied van personeelsbeleid heeft u de laatste drie jaar ervaren?

.....  
.....  
.....

8. Welke onderwerpen zijn anno 2005/2006 binnen uw organisatie het meest prominent op het gebied van personeelsbeleid? Oftewel: welke personeelsonderwerpen staan er hoog op de agenda?

.....  
.....  
.....

**Diversiteitbeleid (te maken met voorbeeldrol overheid)**

9. Is er binnen uw organisatie sprake van diversiteitbeleid?

- 1) Ja
- 2) Nee
- 3) Weet ik niet

10. Is er binnen uw organisatie sprake van ouderenbeleid?

- 1) Ja
- 2) Nee
- 3) Weet ik niet

**Autonomie**

11. In hoeverre ervaart u autonomie bij het opstellen en uitvoeren van HRM-beleid? Oftewel: in hoeverre ervaart u een situatie waarin de organisatie zelf beleid kan opstellen en uitvoeren?

- 1) Veel autonomie
- 2) Niet veel/niet weinig autonomie
- 3) Weinig autonomie

12. Heeft het feit dat uw organisatie een **ZBO** is tot gevolg dat u flexibeler in kunt spelen op de omgeving (en: wat is de invloed van het moederdepartement)?

- 1) Ja, dit uit zich in  
.....  
.....
- 2) Nee, dit uit zich in  
.....  
.....
- 3) Weet ik niet

**Deel C. Specifieke HRM-instrumenten**

**Werving en selectie**

13. Bestaan er binnen de organisatie duidelijke richtlijnen rondom de werving en selectie van nieuw personeel?

- 1) Ja, zoals  
.....  
.....
- 2) Nee, omdat  
.....  
.....
- 3) Weet ik niet

14. Is het werving- en selectiebeleid de laatste drie jaar veranderd?

- 1) Ja, grootste verandering(en) is/zijn  
.....  
.....
- 2) Nee (ga door naar vraag 16)
- 3) Weet ik niet (ga door naar vraag 16)



15. Wat was de reden om het werving- en selectiebeleid te veranderen?

.....  
.....

**Prestaties/Beoordeling**

16. Gelden er binnen de organisatie duidelijke individuele prestatienormen?

- 1) Ja, deze gelden, maar concrete eisen en consequenties ontbreken
- 2) Ja, deze gelden en er wordt ook sterk op toegezien dat deze bereikt worden
- 3) Nee
- 4) Weet ik niet

17. Worden er binnen de organisatie jaarlijks één of meer keer functionerings- c.q. beoordelingsgesprekken gehouden?

- 1) Ja
- 2) Nee (ga door naar vraag 22)
- 3) Weet ik niet (ga door naar vraag 22)

18. Waarop wordt de beoordeling in hoofdzaak gebaseerd? (meerdere antwoorden mogelijk)

- 1) Op het behalen van vooraf gestelde prestatienormen
- 2) Op het totale functioneren
- 3) Op de motivatie van de werknemer
- 4) Op aanwezigheid
- 5) Op functioneren in teamverband
- 6) Anders, namelijk.....
- 7) Weet ik niet

19. Heeft de beoordeling gevolgen voor het salaris?

- 1) Ja
- 2) Nee (ga door naar vraag 21)
- 3) Weet ik niet (ga door naar vraag 21)

20. In welke mate heeft beoordeling gevolgen voor het salaris?

- 1) Sterk
- 2) Matig
- 3) Wisselend
- 4) Weet ik niet

21. In welke mate heeft beoordeling gevolgen voor het behoud van de functie, de kans op promotie of juist de kans op demotie of ontslag?

.....  
.....

22. Is het beoordelingsbeleid de laatste drie jaar veranderd?

- 1) Ja, vooral veranderd is.....  
.....
- 2) Nee
- 3) Weet ik niet (ga door naar vraag 24)

23. Waarom is het beoordelingsbeleid (niet) veranderd?

.....  
.....

**Arbeidsvoorwaarden/Beloning**

24. Hoe typeert u het beloningsbeleid van de werknemers?

- 1) Volledig vast
- 2) Grotendeels vast, deels variabel      Percentage vast vs. variabel +/-:      /      %
- 3) Grotendeels variabel, deels vast      Percentage variabel vs. vast +/-:      /      %
- 4) Volledig variabel
- 5) Weet ik niet

25. Hebben er de laatste drie jaar veranderingen plaatsgevonden op het gebied van beloningsbeleid?

- 1) Ja, te weten  
.....  
.....
- 2) Nee
- 3) Weet ik niet (*ga door naar vraag 27*)

26. Waarom is het beloningsbeleid (niet) veranderd?

.....  
 .....

**Opleiding, mobiliteit en loopbaanbegeleiding en uitstroom**

27. Is het opleidingsbeleid van de organisatie de laatste drie jaar veranderd?

- 1) Ja
- 2) Nee (*ga door naar vraag 30*)
- 3) Weet ik niet (*ga door naar vraag 30*)

28. Wat zijn de voornaamste veranderingen geweest op het gebied van opleidingsbeleid?

.....  
 .....

29. Wat was/waren de voornaamste reden(en) om het opleidingsbeleid te veranderen?

.....  
 .....

30. Bestaan er binnen de organisatie richtlijnen op het gebied van het bevorderen van de mobiliteit van de werknemers?

- 1) Ja
- 2) Nee
- 3) Weet ik niet

31. Is het beleid rondom de mobiliteit van werknemers de laatste drie jaar veranderd?

- 1) Ja, de voornaamste veranderingen zijn  
.....  
.....
- 2) Nee
- 3) Weet ik niet

32. In hoeverre is er binnen de organisatie sprake van loopbaanmanagement, waarbij werknemers geholpen worden bij het maken van keuzes gericht op hun loopbaan (inclusief uitstroom)?

- 1) Loopbaanmanagement is duidelijk aanwezig binnen de organisatie
- 2) Loopbaanmanagement is niet duidelijk aanwezig binnen de organisatie
- 3) Weet ik niet

33. Is het beleid rondom loopbaanmanagement de laatste drie jaar veranderd?

- 1) Ja
- 2) Nee (*ga door naar vraag 35*)
- 3) Weet ik niet (*ga door naar vraag 35*)

34. Waarom is het loopbaanmanagement veranderd en wat zijn de voornaamste veranderingen geweest?

.....  
.....

**ZBO-status**

35. Bent u van mening dat uw organisaties, **als zijnde een Zelfstandig Bestuursorgaan**, meer mogelijkheden, vrijheid en armslag heeft met betrekking tot het HRM-beleid dan organisaties die direct aan de overheid zijn gebonden?

1) Ja, omdat

.....  
.....

2) Nee, omdat

.....  
.....

(einde enquête)

3) Weet ik niet (einde enquête)

36. Op welke van de onderstaande HRM-instrumenten ervaart u in het bijzonder veel vrijheid c.q. armslag **als zijnde een ZBO** (meerdere antwoorden mogelijk)?

- 1) Werving
- 2) Selectie
- 3) Beoordelen
- 4) Beloning
- 5) Opleiding
- 6) Loopbaanmanagement
- 7) Uitstroom

37. In hoeverre bent u van mening dat er gaandeweg geheel nieuwe werkomstandigheden zijn gecreëerd binnen de organisatie en heeft u hier een verklaring voor?

.....  
.....

**Hartelijk dank voor uw medewerking!**

## BIJLAGE B. VRAGENLIJST BEHORENDE BIJ HET DIEPTEONDERZOEK

### Vragenlijst voor interview werknemers

**Naam van de organisatie:**

**Naam van geïnterviewde:**

**Leeftijd:**

**Hoogst genoten opleidingsniveau:**

#### **Deel A. Functie en organisatie:**

1. Hoeveel jaar bent u werkzaam bij de organisatie?  
.....

2. Hoeveel jaar bent u werkzaam in de huidige functie?  
.....

3. In welke mate komt u huidige functie overeen met uw opleidingsniveau?

1. Zeer slecht
2. Slecht
3. Niet goed, niet slecht
4. Goed
5. Zeer goed

4. Bent u tevreden met uw huidige functie?

1. Zeer ontevreden
2. Ontevreden
3. Niet ontevreden, niet tevreden
4. Tevreden
5. Zeer tevreden

5. Bent u tevreden over de organisatie waarvoor u werkt?

1. Zeer ontevreden
2. Ontevreden
3. Niet ontevreden, niet tevreden
4. Tevreden
5. Zeer tevreden

6. Hoe schat u uw carrièrekansen bij de organisatie waarvoor u werkt?

1. Zeer slecht
2. Slecht
3. niet slecht, niet goed
4. Goed
5. Zeer goed

7. Schat u uw carrièrekansen bij een andere organisatie hoger in?

1. Ja
2. Nee
3. Weet ik niet

8. Bent u momenteel op zoek naar een andere functie?

1. Ik wil (voorlopig) werkzaam blijven in mijn huidige functie
2. Ik ben op zoek naar een andere functie binnen de huidige organisatie
3. Ik ben op zoek naar een vergelijkbare functie binnen een andere organisatie
4. Ik ben op zoek naar een andere functie binnen een andere organisatie

## Deel B. Arbeidsoriëntaties

9. Kunt u de onderstaande aspecten van een baan in een rangorde plaatsen, waarbij u een 1 geeft aan het aspect dat u als meest belangrijk ervaart en een 8 aan het aspect dat u als het minst belangrijk ervaart?

1. Baanzekerheid
2. Inhoudelijk interessant werk
3. Werk dat bijdraagt aan maatschappelijke vraagstukken
4. Primaire arbeidsvoorwaarden
5. Secundaire arbeidsvoorwaarden
6. Het algemeen belang dienen
7. Promotiemogelijkheden
8. Goede work-life balance

10. Kunt u aangeven welke aspecten u bij uw organisatie sterk terugvindt? Dat wil zeggen: aan welke aspecten besteedt de organisatie naar uw mening veel aandacht?

.....

.....

11. Hieronder worden enkele verschillende waarden genoemd (Lane, scriptie H2, p.5). Kunt u deze in rangorde plaatsen, waarbij een 1 wordt gegeven aan de waarde die volgens u het meest domineert binnen de organisatie en een 10 aan de waarde die volgens u het minst domineert in de organisatie?

1. Verantwoording
2. Openbaarheid
3. Effectiviteit
4. Regels
5. Winst
6. Rechtmatigheid
7. Leiderschap
8. Algemeen belang
9. Geheimhouding
10. Resultaten

## Deel C: publiek, privaat of semi-overheid?

12. Bent u ooit werkzaam geweest in de strikt publieke sector (bijvoorbeeld bij het Rijk, een provincie of een gemeente?)

1. Ja, te weten  
bij.....
2. Nee

13. Bent u ooit werkzaam geweest in de private sector?

1. Ja, te weten  
bij.....
2. Nee

14. Welke sector zou momenteel uw voorkeur genieten, ongeacht uw huidige baan?

1. De publieke sector
2. De private sector
3. De semi-overheid  
(zoals Agentschappen, ZBO's, Waterschappen en Hoogheemraadschappen)
4. Geen voorkeur

15. Wat betekent het voor u dat u werkzaam bent bij een Zelfstandig Bestuursorgaan?

1. Deze status zegt mij niets
2. Ik ben mij zeer bewust van het feit dat ik werkzaam ben bij een ZBO, de status uit zich in.....
3. Weet ik niet

16. Ervaart u in uw werk en organisatie gevolgen van het feit dat de organisatie een Zelfstandig Bestuursorgaan is?

1. Ja, ik ervaar hier zeker gevolgen van, zoals  
.....
2. Nee, ik ervaar hier geen gevolgen van  
.....
3. Weet ik niet  
.....

17. Bent u van mening dat de organisatie – als zijnde een Zelfstandig Bestuursorgaan – een modelfunctie bekleedt voor andere organisaties?

1. Ja, omdat  
.....
2. Nee, omdat  
.....
3. Dat verschilt, omdat  
.....
4. Weet ik niet/geen mening  
.....

18. Bent u van mening dat de organisatie – als zijnde een Zelfstandig Bestuursorgaan – verbonden is aan de overheid en de politiek?

1. Ja, omdat  
.....
2. Nee, omdat  
.....

19. Heeft u bewust gekozen voor een baan bij een semi-overheidsinstelling? Zo ja, waarom? Zo nee, wat was in dat geval de motivatie om bij de organisatie werkzaam te worden?

.....  
.....

20. Bent u trots op het werken bij een semi-overheidsinstelling?

1. Ja, want.....
2. Nee, want.....
3. Geen mening

**Hartelijk dank voor uw medewerking!**