

HRM bij Burgerzaken

Een empirisch onderzoek naar de effecten van HRM op de kostendoelmatigheid

Centrum voor Innovaties en Publieke Sector
Efficiëntie Studies, Technische Universiteit
Delft



IPSE Studies

Bart van Hulst

Hans de Groot*

Delft, oktober 2012

IPSE Studies, Technische Universiteit Delft

* Faculteit Management en Bestuur, Universiteit Twente

COLOFON

Productie en lay-out: TU Delft, IPSE Studies

Druk: Sieca Repro Delft

Delft, oktober 2012

ISBN/EAN:978-94-6186-063-7

TU Delft

IPSE Studies

Postbus 5015

2600 BX DELFT

Jaffalaan 5

2628 BX DELFT

T. 015-2786558

F. 015-2786332

E: ipsestudies@tudelft.nl

www.ipsestudies.tudelft.nl

Deze studie is een onderdeel van het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidieerde programma voor onderzoek en kennisdeling over sturing, innovaties en productiviteit in de publieke sector.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
Summary	17
1 Inleiding	25
1.1 Achtergrond	25
1.2 Onderzoeksvragen	26
1.3 Burgerzaken en HRM bij Burgerzaken	26
1.4 Leeswijzer	28
2 Onderzoeksopzet	29
2.1 Inleiding	29
2.2 Kostenmodel	29
2.3 Enquête over HRM	32
3 HRM	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Conceptueel kader	35
3.3 HRM in deze studie	37
3.4 Managementstijlen	40
3.5 HRM en prestaties	40
4 Beschrijving gegevens	43
4.1 HRM	43
4.2 Managementstijl	47
4.3 Personeelsgegevens	48

5	Resultaten	51
5.1	Inleiding	51
5.2	Doelmatigheidsscores	51
5.3	HRM-instrumenten en managementstijl	52
5.3.1	HRM-instrumenten	54
5.3.2	Managementstijl	57
5.3.3	Samenvatting effecten	58
5.4	HRM-intensiteit	60
5.5	Overige factoren	61
5.6	Beschouwingen	61
	Bijlage A Gebruikte afkortingen	65
	Bijlage B Vragenlijst	67
	Bijlage C Representativiteit	71
	Bijlage D Voorspellen producten	73
	Bijlage E Kostenfunctie schattingsresultaten	75
	Bijlage F Resultaten Tobitregressie	77
	Literatuur	79

Voorwoord

Deze studie is een onderdeel van het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidieerde programma voor onderzoek en kennisdeling met betrekking tot sturing, innovaties en productiviteit in de publieke sector. Dit programma is op zichzelf weer een onderdeel van allerlei initiatieven die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld op het terrein van sociale innovaties, slimmer werken en het nieuwe werken. Het programma is sterk verweven met de beleidsagenda ‘Arbeidsproductiviteit in de publieke sector’. Het programma wordt begeleid door een Programmaraad met leden vanuit beleid en wetenschap.

Een van de onderdelen van het meerjarige onderzoeksprogramma is de productiviteit bij de afdeling Burgerzaken van gemeenten. Onderhavige studie bevat de resultaten van het onderzoek naar de productiviteit bij Burgerzaken en relateert de verschillen aan het ingezette Human Resources Management (HRM).

Graag wil ik een aantal mensen bedanken voor hun bijdrage aan deze studie. In de eerste plaats dank ik de auteurs Hans de Groot van de Universiteit Twente en Bart van Hulst van IPSE-Studies (TU-Delft) voor hun inspanningen. Verder ben ik collega's Thijs Urlings, Flóra Felsö, Janneke Wilschut, Alex van Heezik, Adrie Dumaij en Thomas Niaounakis erkentelijk voor hun waardevolle commentaar op de eerdere versie van deze studie.

Ten behoeve van dit onderzoek is een enquête uitgezet onder gemeenten. Graag bedank ik de medewerkers van alle deelnemende gemeenten voor de moeite die zij hebben genomen om de enquête in te vullen.

Verder is dank verschuldigd aan Ferry van Oosterwijk en Luc Hendriks (beiden Gemeente Tilburg) voor een blik in de keuken van een afdeling Publiekszaken. Wim van den Berg (Gemeente Rotterdam) voor het testen van de enquête. Michiel Hofman (NVVB) voor het onder de aandacht brengen van de enquête via nieuwsbrief en website.

Uiteraard gaat ook dank uit naar de leden van de Programmaraad voor hun commentaar en reactie op resultaten van het onderzoek in een eerdere fase. Tot slot gaat dank uit naar de leden van de begeleidingscommissie (prof. dr. Maarten Allers (COELO), dr. Ben Kuipers (EUR), dr. G. van Leeuwen (CBS), mw. A. Kluin (Bureau VDP) en drs. V. Roelse (Ministerie van BZK) voor commentaar en opmerkingen op eerdere versies van deze rapportage en de ondersteuning bij het opstellen van de vragenlijst.

De verantwoordelijkheid voor deze rapportage ligt volledig bij IPSE Studies. Onderzoeksresultaten, conclusies en opvattingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de onderzoekers. Deze hoeven niet overeen te komen met de visie van leden van de begeleidingscommissie, leden van de Programmaraad of tegenlezers.

Jos Blank

Directeur Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies
Technische Universiteit Delft, oktober 2012.

Samenvatting

Achtergrond en onderzoeksopzet

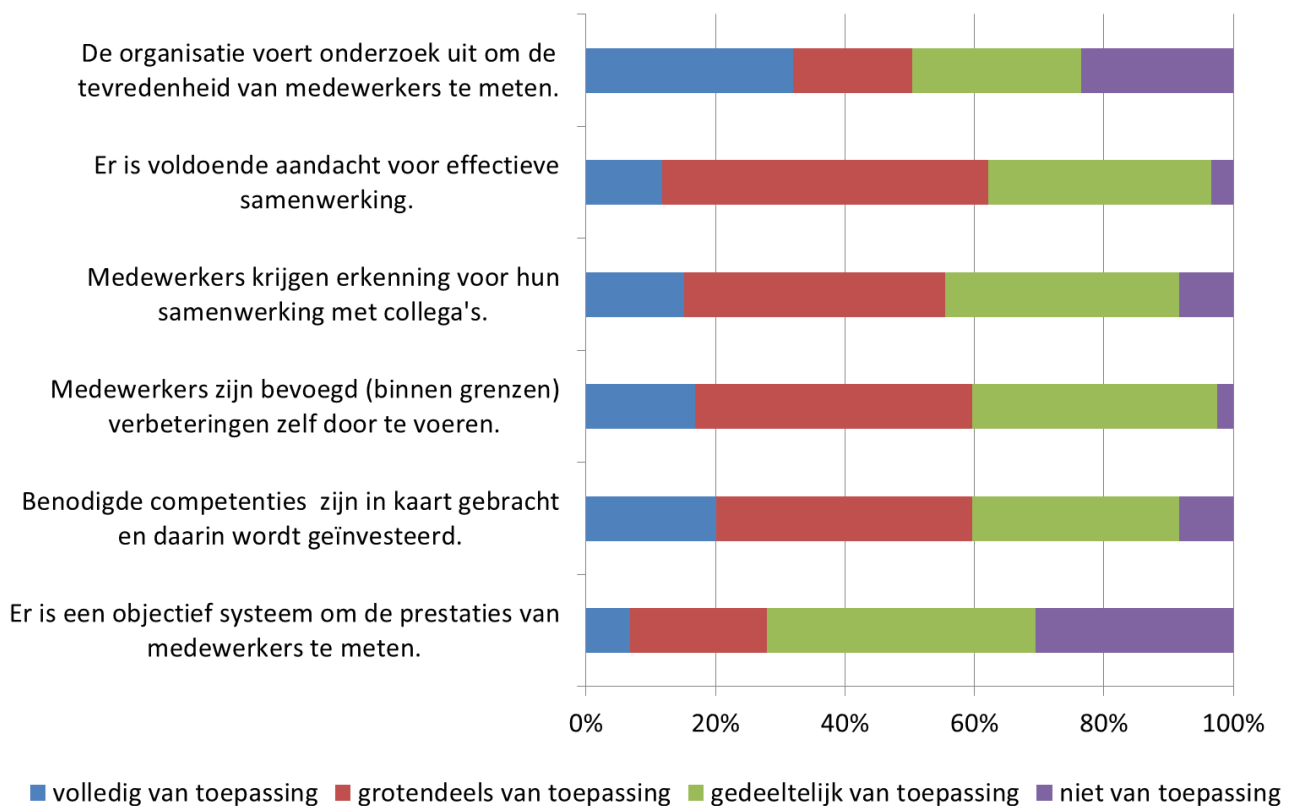
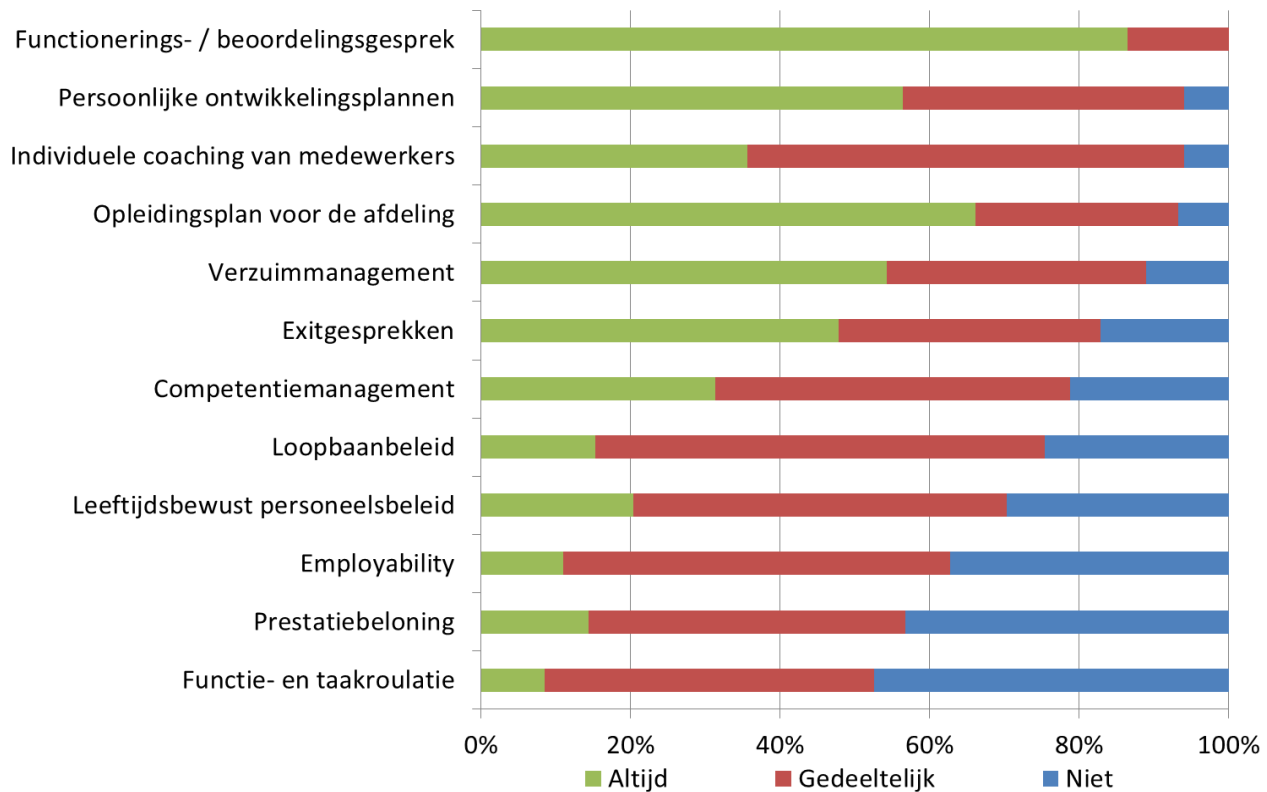
De publieke sector staat voor een grote uitdaging bij het op peil houden van de dienstverlening. Enerzijds wordt het op de lange termijn steeds lastiger om over voldoende gekwalificeerd personeel te beschikken. Anderzijds dwingen de overheidsfinanciën op de korte termijn tot strakke budgettaire kaders. De notie van knelpunten op de arbeidsmarkt voor de publieke sector is niet van gisteren. Zo heeft ruim tien jaar geleden de commissie-Van Rijn (2001) de arbeidsmarktproblematiek voor de collectieve sector al in kaart gebracht. De commissie geeft ook mogelijke oplossingen voor de problemen. Een van de oplossingen waarvoor de commissie expliciet aandacht heeft, is verbetering van Human Resources Management (HRM). De vraag is of HRM een mes is dat aan twee kanten snijdt. Enerzijds als instrument op de arbeidsmarkt, anderzijds als instrument ter verhoging van de productiviteit.

Deze studie focust op effecten van HRM op de productiviteit van gemeentelijke activiteiten rond burgerzaken. De studie is een vervolg op de studie *Benchmark Burgerzaken* (Hulst van & de Groot, 2011). Naast een actualisatie biedt de studie een verdiepingsslag op het gebied van HRM. In de studie is de kostendoelmatigheid van burgerzaken voor alle Nederlandse gemeenten uitgerekend als maat voor onderlinge productiviteitsverschillen. De kostendoelmatigheid is vervolgens gekoppeld aan een aantal kenmerken van HRM, die verkregen zijn door een enquête te houden onder alle Nederlandse gemeenten (respons 33%).

Stand van zaken HRM

In de enquête onder leidinggevenden van de afdeling Burgerzaken of Publiekszaken zijn vragen over verschillende aspecten van HRM opgenomen. Figuur S-1 geeft een overzicht van het ingezette HRM op basis van de enquête.

Figuur S-1 Inzet van HRM



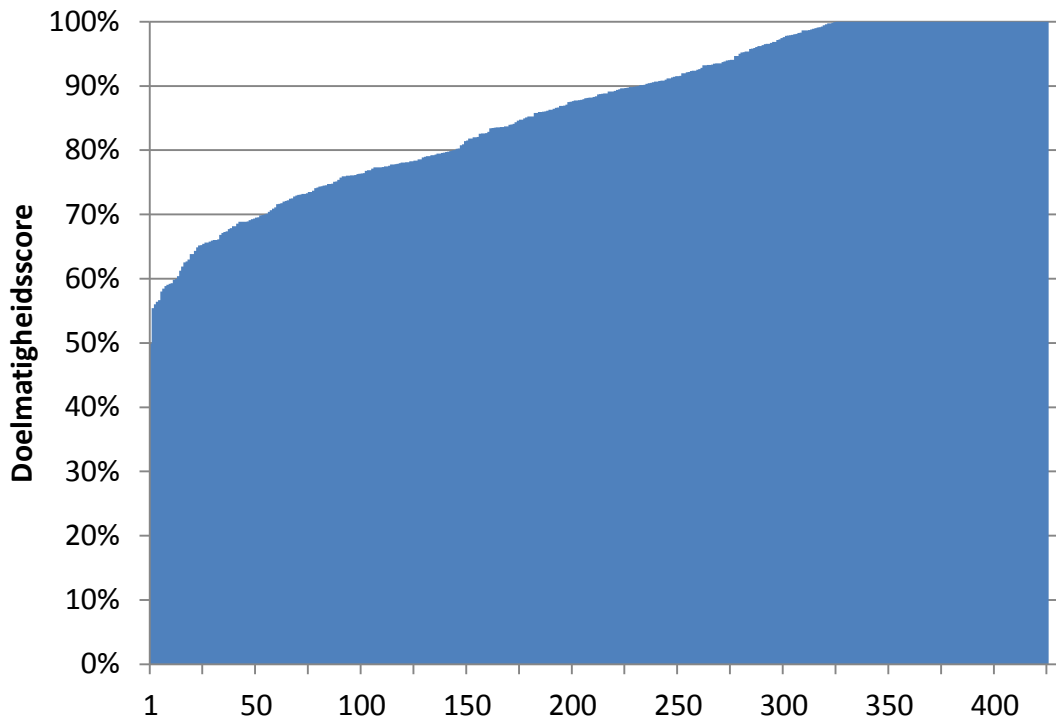
De figuur laat zien dat er vier of vijf instrumenten zijn die bijna overal worden toegepast. De instrumenten gericht op loopbanen (loopbaanbeleid, leeftijdsbewust personeelsbeleid, employability, functie- en taakrotatie) en het instrument prestatiebeloning worden slechts mondjesmaat volledig ingezet. Er zijn meer organisaties die de instrumenten niet inzetten dan organisaties die de instrumenten volledig gebruiken. Van het meten van de medewerkerstevredenheid wordt relatief vaak aangegeven dat organisaties hier volledig gebruik van maken. Een systeem om objectief prestaties van medewerkers te meten is slechts zelden volledig van toepassing.

In de enquête is ook naar de managementstijl van de leidinggevende gevraagd met de metafoor: ‘Beschouwt u zich als dirigent, spelverdeler, coach, netwerker of bruggenbouwer, hervormer of vernieuwer?’ Bij Burgerzaken geeft het merendeel van de leidinggevendenden aan dat de stijl van leidinggeven coachend is (58%). De stijl van spelverdeler en netwerker / bruggenbouwer komt ongeveer even vaak voor en komt met een aandeel van respectievelijk 16% en 15% op de tweede en de derde plaats.

Kostendoelmatigheid

Gemeenten zijn vergeleken op de kostendoelmatigheid van Burgerzaken. De kostendoelmatigheid geeft aan hoe de kosten van een gemeente zich verhouden tot de beste praktijk: een gemeente met de laagste kosten, gegeven het niveau van de dienstverlening. De kostendoelmatigheid is uitgedrukt in een percentage. De beste praktijk heeft een score van 100%. Een score lager dan 100% geeft aan hoeveel verbeterpotentieel nog aanwezig is. Bijvoorbeeld een score van 80% betekent, dat voor die gemeente de kosten van de beste praktijk met hetzelfde niveau van dienstverlening 80% bedragen van de huidige kosten. Figuur S-2 toont de verdeling van de doelmatigheidsscores in 2010. In de figuur zijn de gemeenten gesorteerd naar oplopende doelmatigheidsscore.

Figuur S-2 Doelmatigheidsscore Burgerzaken, 2010

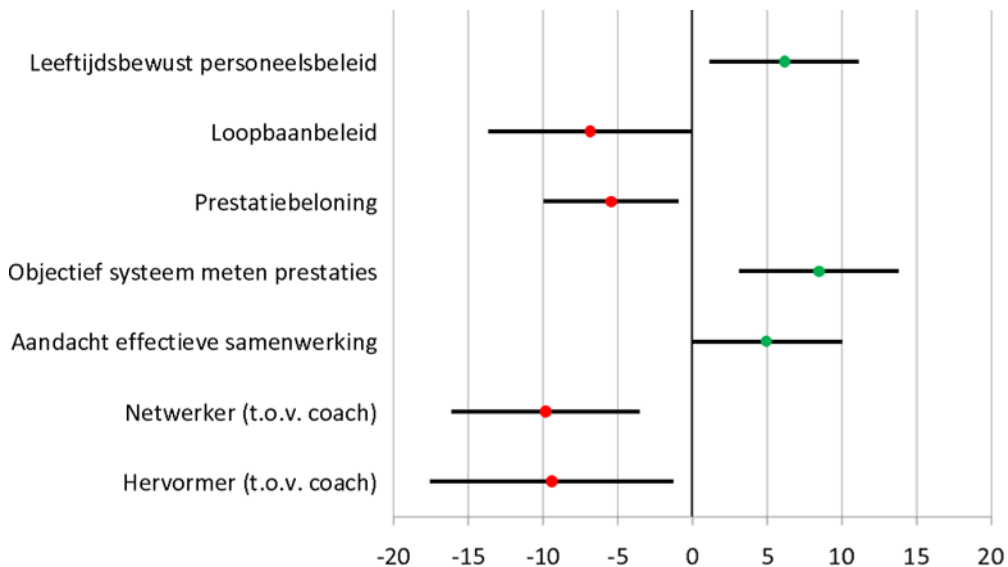


In 2010 is de gemiddelde doelmatigheidsscore 86,3%. Een groot aantal gemeenten (ongeveer een kwart) heeft een score van 100%; dat wil zeggen, dat voor deze gemeenten de doelmatigheid overeenkomt met die van de beste praktijk. De laagste score in 2010 is 49,9%, ongeveer de helft van de beste praktijk. De uitkomsten met betrekking tot de kostendoelmatigheid zijn vergelijkbaar met uitkomsten voor eerdere jaren: de gemiddelde kostendoelmatigheid bij Burgerzaken is redelijk stabiel.

Kostendoelmatigheid en HRM

De doelmatigheidsscores zijn gerelateerd aan de inzet van HRM en verschillende managementstijlen. Figuur S-3 is een grafische weergave van HRM en managementstijlen waarvoor een statistisch significante relatie met de kostendoelmatigheid is gevonden. In de figuur is zowel de schatting van het gemiddeld effect opgenomen (bolletjes) als een statistisch (95%) betrouwbaarheidsinterval dat daarbij hoort (streepjes). De groene bolletjes betreffen significant positieve effecten, de rode bolletjes significant negatieve effecten.

Figuur S-3 Effecten op de kostendoelmatigheid (in procentpunten)



Van de HRM-instrumenten gaat leeftijdsbewust personeelsbeleid gepaard met een significant hogere kostendoelmatigheid. Ook blijkt het zo te zijn dat juist organisaties met relatief veel ouderen en/of relatief veel jongeren het instrument inzetten. Verder blijken *een objectief systeem van het meten van prestaties* en *aandacht voor effectieve samenwerking* samen te gaan met een hogere kostendoelmatigheid.

Prestatiebeloning en loopbaanbeleid zijn instrumenten die gepaard gaan met een significant lagere kostendoelmatigheid. Loopbaanbeleid balanceert op het randje van significant zijn, in alternatieve specificaties is het effect soms net niet significant. De omvang van effecten betreft gemiddeld ongeveer 5 procentpunt verslechtering. Omdat deze instrumenten meestal gemeentebreed worden ingezet en dus voor de afdeling Burgerzaken een gegeven (exogeen) zijn, kan hier geen sprake zijn van omgekeerde causaliteit: de inzet van een instrument kan geen gevolg (in plaats van oorzaak) zijn van lagere kostendoelmatigheid. Voor prestatiebeloning geldt overigens dat wanneer deze gecombineerd is met een objectief systeem van het meten van prestaties, het effect op de kostendoelmatigheid niet negatief is.

De stijl van het management blijkt sterk van invloed te zijn op de kostendoelmatigheid. De figuur toont de effecten van de managementstijlen *netwerker* en *hervormer* ten opzichte van een coachende stijl. Bij de managementstijlen *netwerker* en *hervormer* is de gemiddelde kostendoelmatigheid aanzienlijk lager dan bij de managementstijl coach. De omvang van de effecten betreft gemiddeld een kostendoelmatigheid die 10 procentpunten lager ligt. Het type manager hoeft overigens niet exogeen te zijn, een bepaald type manager kan juist zijn aangesteld naar aanleiding van een lage kostendoelmatigheid. Het is dus niet zeker of de stijl van het management oorzaak of gevolg is.

Voor de overige HRM-instrumenten en managementstijlen (niet in de figuur opgenomen) zijn de gevonden effecten niet significant. Enerzijds betreft dit effecten waarvoor de spreiding te groot is en we eigenlijk nog niet met zekerheid het effect kunnen vaststellen. Anderzijds betreft het gevonden effecten die gewoon erg klein zijn. Voor deze instrumenten lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat ze geen effect hebben op de kostendoelmatigheid. Tot deze laatste categorie behoren: opleidingsplan voor de afdeling, employability, competentie management, verzuimmanagement en exitgesprekken.

Een vaak gevonden oorzaak van een lagere kostendoelmatigheid is het ziekteverzuim. Uit onze analyse blijkt inderdaad dat een hoger verzuim gepaard gaat met een significant lagere kostendoelmatigheid. Het verband tussen verzuim en kostendoelmatigheid geeft nog eens aan dat heel genuanceerd naar het effect van verzuimmanagement moet worden gekeken. Weliswaar heeft de inzet van verzuimmanagement volgens onze analyse geen significant effect, maar de symptomen die ermee worden bestreden wel. Organisaties met een hoog verzuim kunnen wel degelijk baat hebben bij verzuimmanagement, omdat juist bij die organisaties de meeste winst valt te boeken ten aanzien van het verzuim.

In onderzoek is ook meer abstract naar HRM gekeken door uit te gaan van de HRM-intensiteit. Met de zogeheten systeembenadering is nagegaan of meer HRM gepaard gaat met een hogere kostendoelmatigheid. Statistisch kon dit niet worden bevestigd. Overigens kan ook het omgekeerde, meer HRM gaat gepaard met een lagere kostendoelmatigheid, statistisch niet worden vastgesteld.

Beleidsimplicaties

In dit onderzoek is alleen naar HRM gekeken door de bril van kostendoelmatigheid. Het is goed om op te merken dat HRM verschillende doelstellingen heeft en zeker niet als enig doel een verbetering van de kostendoelmatigheid. Met dit onderzoek doen we dus geen uitspraken over het nut van HRM, alleen over de relatie met de kostendoelmatigheid. Verder is het van belang de richting van de causaliteit in de gaten te houden. In geval van door de gemeente aan Burgerzaken (en andere onderdelen) opgelegde (exogene) instrumenten is de causaliteit duidelijk en gaat het om het effect van het instrument. Over de causaliteit op organisatieniveau bestaat overigens literatuur die suggereert dat betere of mindere prestaties tot meer of minder HRM leiden (Paauwe & Richardson, 1997). In geval van de managementstijl is de causaliteit minder duidelijk, omdat het goed mogelijk is dat een ander type manager is aangesteld naar aanleiding van een lage kostendoelmatigheid.

Gezien de gevonden effecten en de vergrijzing bij de overheid lijken extra aandacht en stimulering van leeftijdsbewust personeelsbeleid voor de hand te liggen. Overigens is in de cao-gemeenten opgenomen dat gemeenten vanaf 2008 een leeftijdsbewust personeelsbeleid moeten invoeren. Uit onze enquête blijkt dat er nog wel gemeenten zijn waar ruimte is voor meer leeftijdsbewust personeelsbeleid. De tendens is overigens wel dat leeftijdsbewust personeelsbeleid in de gemeente een belangrijk onderwerp van HRM wordt gevonden. In de enquête personeelsmonitor gemeenten 2011 komt leeftijdsbewust personeelsbeleid op de vijfde plaats bij de belangrijke beleidsthema's (Donkers et al., 2012).

Prestatiebeloning gaat gepaard met een lagere kostendoelmatigheid. Bij gebruik van dit instrument is het verstandig na te gaan wat het doel is van het instrument. Vanuit het oogpunt van kostendoelmatigheid zijn er kanttekeningen te plaatsen bij gebruik van het instrument die in ander onderzoek ook zijn geplaatst. Belangrijk is na te gaan onder welke voorwaarden precies dit instrument al dan niet werkt. In combinatie met een objectief systeem om prestaties van medewerkers te meten heeft het instrument volgens onze analyse géén negatieve effecten voor de kostendoelmatigheid. Sowieso blijkt uit de analyses, dat organisaties die met een objectief systeem de prestaties van medewerkers meten een hogere kostendoelmatigheid hebben. Van de beschouwde instrumenten heeft dit instrument gemiddeld het hoogste positieve effect. Aandacht voor objectieve prestatiemeting lijkt voor de hand te liggen.

Loopbaanbeleid gaat volgens de analyses gepaard met een lagere kostendoelmatigheid. Loopbaanbeleid is een instrument dat gericht is op de mobiliteit en inzetbaarheid van personeel en heeft vooral effect op de lange termijn. Met enige voorzichtigheid lijkt het instrument niet geschikt voor het verhogen van de kostendoelmatigheid op korte termijn. Nader onderzoek kan wellicht meer licht werpen op de specifieke relatie tussen loopbaanbeleid en het realiseren van de daarmee beoogde doelen.

In onze analyse vinden we voor een groot aantal instrumenten geen of uiterst kleine effecten op de kostendoelmatigheid (opleidingsplan voor de afdeling, employability, competentienmanagement, verzuimmanagement en exitgesprekken). Deze instrumenten zijn breed gericht op de optimale inzet van mensen en zeker niet specifiek gericht op kostendoelmatigheid.

Coachend leiderschap verdient volgens onze analyse de voorkeur voor het bereiken van een hogere kostendoelmatigheid. Dit is uiteraard iets wat zich moeilijk laat sturen en door organisaties zelf opgepakt moet worden. Overigens is het mogelijk dat een organisatie zich in een situatie bevindt waarvoor juist een andere stijl van management gewenst is. Een weinig doelmatige organisatie vergt in een overgangsfase soms de inzet van een meer op hervorming en verandering gerichte managementstijl, zonder dat dit onmiddellijk tot hogere kostendoelmatigheid leidt. Tijdens de overgangsfase kan zelfs de doelmatigheid terugvallen door veel overleg en onzekerheid. Het kan dan een keuze zijn om de kostendoelmatigheid op korte termijn ondergeschikt te maken aan andere doelen.

Tot slot is het opvallend dat van de onderzochte aspecten de managementstijl verreweg het grootste effect op de kostendoelmatigheid lijkt te sorteren (geabstraheerd van een omgekeerde causaliteit). Dit geeft aan welke cruciale rol de wijze van leidinggeven speelt voor de prestaties van een organisatie. Ook bij de implementatie van het HRM-beleid. Dit laatste is iets wat ook in de HRM-literatuur wordt gevonden.

Summary

Background and basis of research

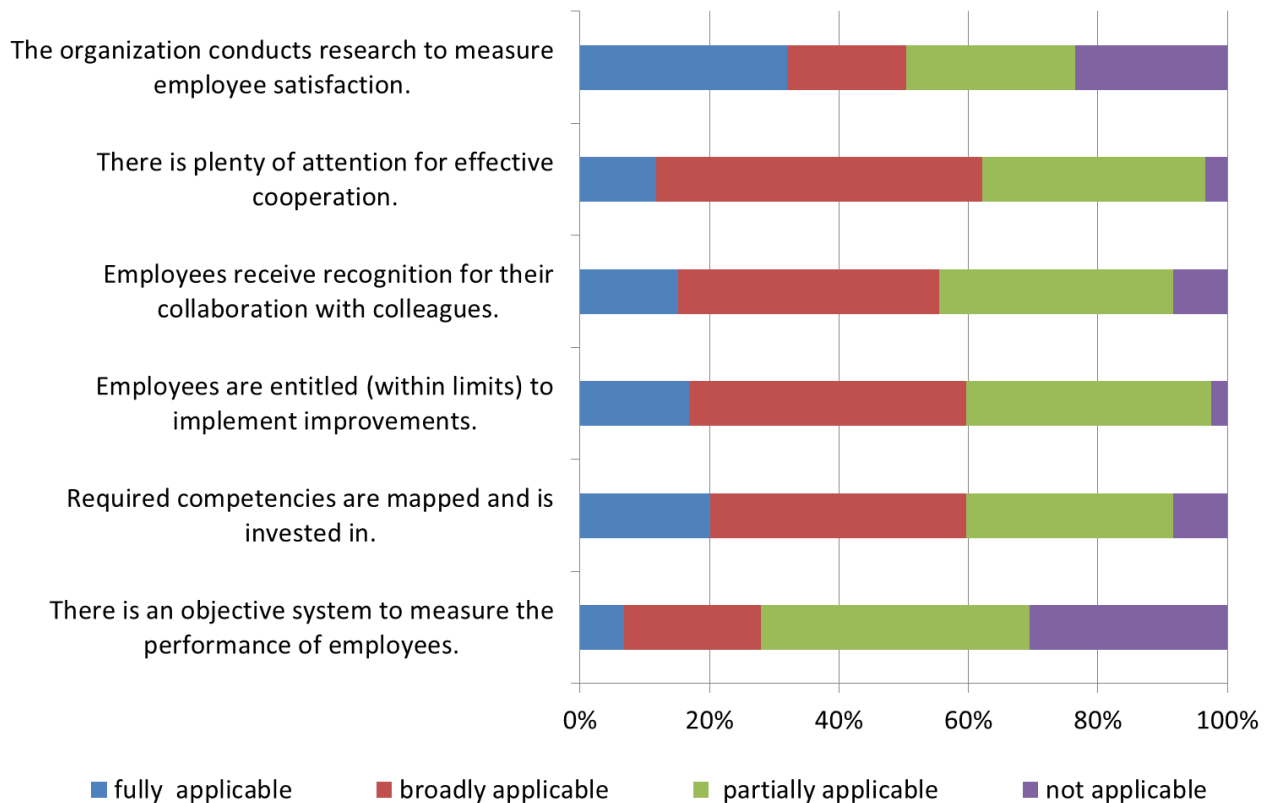
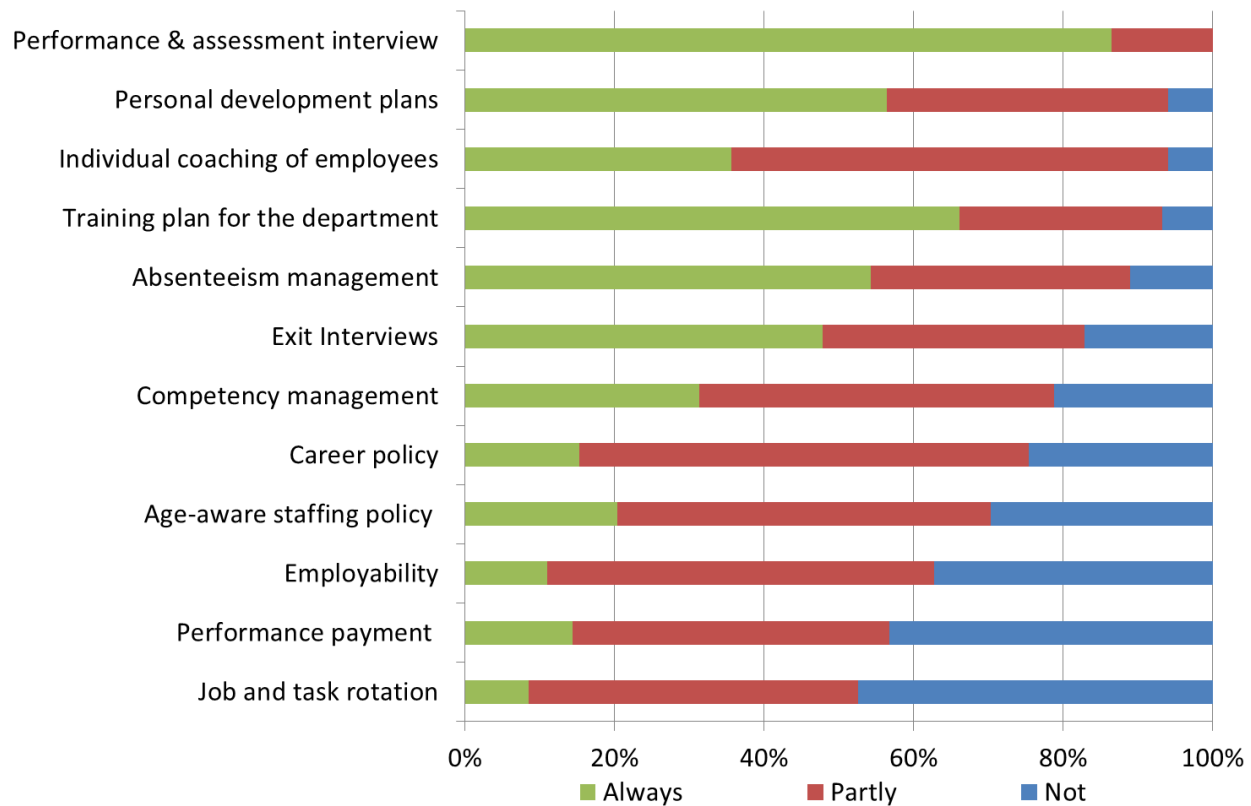
The public sector faces a huge challenge when it comes to maintaining service provision. First, in the long run it will be increasingly difficult to have access to a sufficient number of qualified people. Second, in the short run, government finances will force the public sector to work within strict, budgetary frameworks. The awareness of obstacles in the labour market for the public sector is hardly new; over ten years ago the Van Rijn Commission (2001) mapped out the labour market problems for the collective sector. The commission also suggested possible solutions for the problems. One of the solutions to which the commission has paid specific attention was the improvement of Human Resources Management (HRM). The question is whether HRM is a double-edged sword. Does it, on the one hand, serve as an instrument in the labour market and, on the other hand, as an instrument to increase productivity?

This study focuses on the effects of HRM on the productivity of municipal activities concerning civil affairs. It is a continuation of the study *Benchmark Civil Affairs* (Hulst van & de Groot, 2011). As well as being an update, it provides a more in-depth examination of HRM. The study includes a calculation of the cost- efficiency of civil affairs for all Dutch municipalities, serving as a measure for differences in productivity. Cost-efficiency is then linked to a number of HRM features, which have been obtained via a survey taken by all Dutch municipalities (response 33%).

State of affairs within HRM

Various aspects of HRM issues were included in the survey taken by managers of the department of civil affairs or public affairs. Figure S-1 gives an overview of the HRM deployment, based on the survey.

Figure S-4 Used HRM



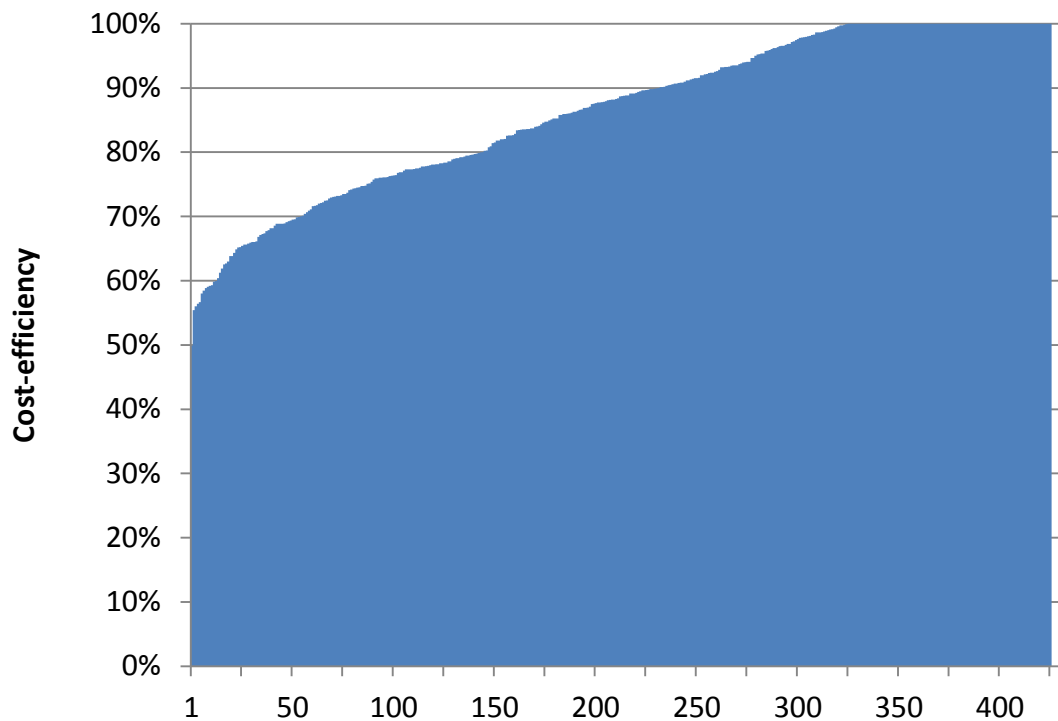
The figure shows that there are four or five instruments that are common practice. The instruments focused on career (career policy, age-aware staffing policy, employability, function and job rotation) and the instrument of pay for performance are rarely used to their full extent. There are more organisations that do not use the instruments at all than organisations that use the instruments fully. The surveys indicate that relatively often full use is made of the instrument for measuring job satisfaction. A system to objectively measure job performance is rarely in place.

The survey also looked into the managerial style of managers, using the metaphor: do you consider yourself to be a conductor, game distributor, coach, networker or bridge builder, reformer or innovator? In civil affairs the majority of managers described their management style as that of ‘coaches’ (58%). The style of game distributor and networker / bridge builder occur equally often and with a respective share of 16% and 15% end up in second and third place.

Cost-efficiency

Municipalities were compared on the basis of the cost- efficiency of their departments of civil affairs. Cost- efficiency indicates how the costs of a municipality relate to best practice – a municipality with the lowest costs, given the level of service. Cost- efficiency is expressed as a percentage. Best practice has a score of 100%. A score less than 100% indicates how much potential there still is for improvement. For example, a score of 80% means that for that particular municipality the costs of best practice, executed at the same level of service, amount to 80 % of the current costs. Figure S-2 shows the cost- efficiency scores in 2010; the municipalities are arranged in ascending order according to the efficiency score.

Figure S-2 Distribution of cost efficiency in 2010

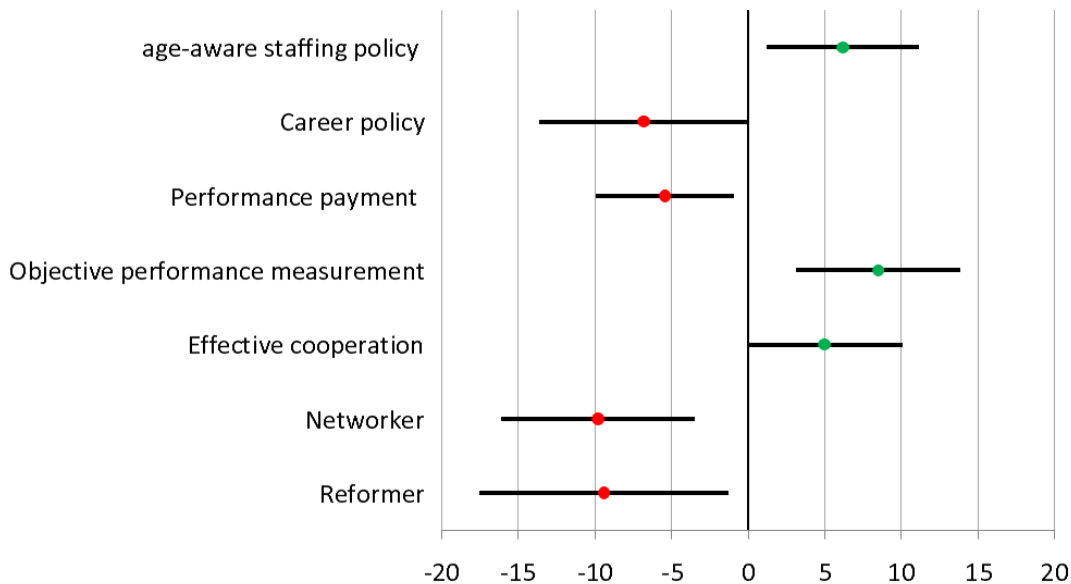


In 2010 the average efficiency score was 86.3%. A large number of municipalities (roughly one quarter) scored 100%. This means that for these particular municipalities the efficiency matched that of best practice. The lowest score in 2010 was 49.9%, which is roughly half of best practice. The results relating to cost- efficiency are similar to the results from previous years: the average cost- efficiency for civil affairs has remained fairly stable.

Cost- efficiency and HRM

The efficiency scores have been related with HRM deployment and various management styles. Figure S-3 provides a graphic overview of the HRM and management styles for which a statistically significant relationship with cost- efficiency has been found. The figure shows both the estimate of the average effect (dots) as well as a statistical (95%) reliability interval (lines). The green dots represent significant positive effects, whereas the red dots represent significant negative effects.

Figure S-3 Influence on the cost-efficiency (in percentage point)



Of the available HRM instruments, age-aware staffing policy is linked to significantly higher cost- efficiency. It also appears that especially those organizations that employ a relatively high number of older people and/or a relatively high number of younger people make use of this instrument. Furthermore, it appears that an *objective system for measuring job performance* and *attention to effective cooperation* are linked to a higher cost- efficiency .

Pay for performance and career policy are instruments are linked to significantly lower cost- efficiency. Career policy teeters on the edge of being significant; in some alternative specifications the effect fails to be significant by a hair's breadth. The scope of effects on average amounts to a deterioration of around five percent. As these instruments are usually implemented municipality-wide and are therefore a given (exogenous) to the department of civil affairs, there can be no question of reverse causation: the use of an instrument cannot be a result of (rather than a cause of) lower cost- efficiency. For pay for performance, if it is combined with an objective system of measuring job performance, the effect on cost- efficiency is not negative.

The management style seems to have a strong influence on cost- efficiency. The diagram shows the effects of management styles *Networker* and

Reformer as opposed to a coaching style. In the case of *Networker* and *Reformer* management styles, the average cost- efficiency is notably lower than is the case with the coaching management style. The scope of the effects is an average cost- efficiency that is ten percentage points lower. The type of manager does not have to be exogenous; in fact, a manager of a certain type can be appointed expressly on the basis of low cost- efficiency. Thus it is not clear whether management style is a cause or a result.

Regarding the general HRM instruments and management styles (not included in the diagram), the effects found were not significant. On the one hand, these pertain to effects for which the spread is too great and for which we cannot establish the effect with any certainty. On the other hand, it pertains to effects that are actually quite small. For these instruments, the conclusion seems to be that they have no effect on cost- efficiency. This category includes the instruments of departmental training plan, employability, competence management, absence management and exit discussions.

One common cause of lower cost- efficiency is absence due to illness. In fact, our analysis shows that a higher level of absence is linked to significantly lower cost- efficiency. The link between absence and cost- efficiency shows that absence management needs to be dealt with in a very subtle way. Although according to our analysis the use of absence management has no significant effect, the symptoms that need to be dealt with certainly do. Organisations with high levels of absence may certainly benefit from absence management as it is in these organizations that most can be gained with respect to absence.

Research has also looked into HRM in a more abstract way by focusing on HRM intensity. Using a so-called systems approach it was investigated whether HRM is linked to higher cost- efficiency. Statistically, this could not be confirmed. The opposite scenario, however, i.e. that HRM is linked to lower cost- efficiency, can also not be proven statistically.

Policy implications

The research only looked into HRM from the point of view of cost- efficiency. It should be noted that HRM has a variety of aims and certainly does not have the improvement of cost- efficiency as its only goal. This research does not aim to make any statement on the value of HRM, only on

its relationship with cost- efficiency. Furthermore, a close eye should be kept on the direction of causality. In the case of instruments imposed (exogenous) on civil affairs (and other departments) by the municipality, the causality is clear and it pertains to the effect of the instrument. Studies on the subject of causality at an organisational level suggests that improved or reduced performance leads to more or less HRM (Paauwe & Richardson, 1997). Regarding management style, the causality is less clear as it is possible that another type of manager is brought in as a result of low cost- efficiency.

Considering the discovered effects and the issue of aging within the government, more attention to and encouragement of age-aware staffing policy seems to be needed. Moreover, the municipal CLA stipulates that from 2008 onwards municipalities are required to implement an age-aware staffing policy. Our survey shows that there are still municipalities in which there is further room for improvement regarding the implementation of this policy. The general trend is that age-aware staffing policy is considered to be an important subject of HRM. In the municipal staff monitoring survey 2011 age-aware staffing policy came fifth in the ranking of important policy themes (Donkers et al., 2012).

Pay for performance is linked to lower cost- efficiency. When using this instrument it is advisable to investigate the aim of the instrument. From the perspective of cost- efficiency, there are certain reservations about the use of the instrument which have also been addressed in other studies. It is important to check the precise conditions under which this instrument may or may not work. When combined with an objective system for measuring job performance of staff members, the instruments have, according to our analysis, no negative effects on cost- efficiency. In any case, analysis shows that organisations that use an objective system to measure job performance have a high level of cost- efficiency. Of all the evaluated instruments, this one has on average the highest positive effect. Attention to objective job performance measurement is self-evident.

According to our analyses, career policy is linked to lower cost- efficiency. Career policy is an instrument focused on the mobility and employability of staff members and has mainly long term effects. With some caution, one may observe that the instrument does not seem to be suited for increasing cost- efficiency in the short term. Further research may very well throw

more light on the specific relationship between career policy and the realisation of the intended goals.

For a large number of instruments, our research has found no or very little effect on cost- efficiency (departmental training plan, employability, competence management, absence management and exit discussions). These instruments are broadly focused on the optimal deployment of people and are definitely not specifically focused on cost- efficiency.

Our analysis shows that for reaching a higher cost- efficiency a coaching type of management is to be preferred. Adopting this type of management is obviously something that is difficult to impose on organizations; it should be implemented by the organisations themselves. The possibility remains, of course, that an organisation finds itself in a situation in which another style of management is preferable. A relatively ineffective organisation in a transitional phase sometimes requires the use of a management style focused more on reform and change, without this leading immediately to higher cost- efficiency. During the period of transition, efficiency may even drop as a result of much deliberation and uncertainty. In the short term it may then be preferred to sacrifice cost- efficiency for other goals.

Finally, it is worth noting that of all the aspects investigated, management style seems by far to have the greatest impact on cost- efficiency (based on a reversed causality). This shows the crucial role played by managers in the performance of an organisation, as well as in the implementation of HRM policy. The latter is something that is also attested in HRM literature.

1 Inleiding

1.1 *Achtergrond*

De publieke sector staat voor een grote uitdaging bij het op peil houden van de dienstverlening. Enerzijds zijn er ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, waardoor het steeds lastiger zal worden om over voldoende gekwalificeerd personeel te beschikken. Anderzijds zijn er de overheidsfinanciën die met forse bezuinigingen beteugeld dienen te worden. Een manier op deze uitdaging aan te gaan is het verhogen van de productiviteit.

Op welke wijze productiviteitsgroei in de publieke sector tot stand kan worden gebracht is het hoofdthema van het onderzoeksprogramma ‘Onderzoek en kennisdeling over sturing, innovaties en productiviteit in de publieke sector’. De studies binnen het programma gaan over productiviteitsverschillen en -ontwikkelingen, maar vooral over de achtergronden en de mogelijkheden hiervan te leren. Het mag duidelijk zijn dat het belang van aanscherping van kennis en inzichten op het terrein van productiviteitsgroei breed wordt gedragen.

Productiviteitsverbetering in de publieke sector lijkt overigens vaak moeizaam tot stand te komen, zeker als deze wordt vergeleken met de productiviteitsverbeteringen in de marktsector. Dat wil niet zeggen dat het onmogelijk is. Ten opzichte van de marktsector heeft de publieke sector zelfs een belangrijk voordeel. Het veelal ontbreken van concurrentie betekent dat er weinig of geen bedrijfsgeheimen zijn. Dat maakt een instrument als benchmarking uitermate geschikt om in de publieke sector toe te passen. Onderhavige studie maakt gebruik van het benchmarkinstrument om mogelijke productiviteitsverbeteringen op te sporen. In eerste instantie wordt de productiviteit van instellingen bepaald aan de hand van de kostendoelmatigheid. Om vervolgens na te gaan wat de instellingen met een hoge kostendoelmatigheid gemeenschappelijk hebben.

De notie van knelpunten op arbeidsmarkt voor de publieke sector is niet van gisteren. De problematiek is al langer bekend. Zo heeft de commissie-Van Rijn (2001) de arbeidsmarktproblematiek voor de collectieve sector in kaart

gebracht. De commissie geeft ook mogelijke oplossingen voor de problemen. Een van de middelen waarvoor de commissie expliciet aandacht heeft, is verbetering van het Human Resources Management (HRM).

In deze studie ligt de focus op HRM als instrument voor verbeteringen van de kostendoelmatigheid. De studie is een vervolg op de studie *Benchmark Burgerzaken* (Hulst van & de Groot, 2011). Naast een inhoudelijke verdiepingsslag, het toevoegen van verklaringen voor verschillen, heeft een actualisatie plaatsgevonden naar 2009 en 2010.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit rapport wordt nagegaan welke aspecten van HRM gepaard gaan met een hoge kostendoelmatigheid. Mogelijk is een van de geheimen van een hoge kostendoelmatigheid een slim gebruik van HRM. Hierbij merken we wel op dat verhoging van de kostendoelmatigheid niet het enige doel is waarop HRM zich richt. De studie doet dus geen uitspraken over het nut van HRM, alleen over het effect van HRM op de kostendoelmatigheid.

Het onderzoek kent de volgende hoofdvraag:

- In hoeverre zijn verschillen in kostendoelmatigheid te verklaren door verschillen in HRM?

Gerelateerde onderzoeksvragen die aan de orde komen zijn:

- Hoe varieert de kostendoelmatigheid van Burgerzaken tussen gemeenten?
- Hoe is HRM meetbaar gemaakt?
- Hoe ziet de huidige HRM-praktijk eruit bij Burgerzaken?
- Welke HRM-instrumenten en cultuur gaan gepaard met een hoge kostendoelmatigheid?
- Hoe beïnvloedt de stijl van leidinggeven de kostendoelmatigheid?

1.3 Burgerzaken en HRM bij Burgerzaken

De afdeling Burgerzaken is traditioneel het organisatieonderdeel van de gemeente waar alle registraties van de inwoners van die gemeente worden

behandeld, zoals aangifte van geboorte en overlijden, voltrekken van een huwelijk, en verstrekken van een identiteitsbewijs. Burgerzaken is echter steeds vaker georganiseerd als onderdeel van een afdeling Publiekszaken die ook andere diensten aan het publiek levert, zoals vergunningen of uitkeringen. In de loop der jaren ontstaat bij verschillende gemeentelijke diensten steeds meer interactie met de burger. Tegelijkertijd is er behoefte aan een meer geïntegreerde dienstverlening met aandacht voor de burger als klant. Daarom kiezen gemeenten er steeds vaker voor om de dienstverlening, die vroeger verliep via verschillende loketten of vakafdelingen, te bundelen en onder te brengen in een afdeling Publiekszaken. Die bestaat uit een frontoffice (publieksbalie) en een aantal backoffices, waaronder Burgerzaken. Ook komt het voor dat gemeenten een geheel met de backoffices geïntegreerde publieksbalie hebben.

Deze studie gaat over de dienstverlening rond Burgerzaken, in het bijzonder het verstrekken van documenten (paspoorten, rijbewijzen, identiteitskaarten, uittreksels uit de GBA, uittreksel uit de burgerlijke stand) en sluiten van huwelijken. De overige dienstverlening van Publiekszaken, bijvoorbeeld het behandelen van vergunningen, is buiten beschouwing gelaten. In het vervolg van deze studie hanteren we consequent de term Burgerzaken, ongeacht de wijze waarop deze gemeentelijke activiteiten zijn georganiseerd.

In dit onderzoek is HRM vooral gemeten aan de hand van ingezette instrumenten (zie hoofdstuk 3). In relatie tot de inzet van HRM-instrumenten en meer algemeen het gehele HRM-beleid is het goed om op te merken dat een afdeling Burgerzaken slechts een (klein) onderdeel is (soms zelfs niet meer formeel als zodanig benoemd) van de gemeente. Dat betekent dat HRM meestal grotendeels centraal is bepaald en de inzet van specifieke HRM-instrumenten een gegeven (exogeen) is voor de desbetreffende afdeling. Deze notie is niet onbelangrijk, omdat we dan in geval van causaliteitsvraagstukken (heeft HRM gevolgen voor de kostendoelmatigheid of leiden verschillen in kostendoelmatigheid tot een bepaalde HRM-inzet?) weten dat HRM een gegeven is voor de afdeling Burgerzaken. Het omgekeerde geldt niet; de kostendoelmatigheid heeft niet geleid tot een bepaalde HRM-inzet.

1.4 Leeswijzer

Het rapport kent de volgende structuur. Hoofdstuk 2 presenteert de opzet van het onderzoek, met daarbij aandacht voor begrippen uit het voorgaande onderzoek (*Benchmark Burgerzaken*). Hoofdstuk 3 beschrijft hoe de verschillende aspecten van HRM in dit onderzoek zijn gemeten. In hoofdstuk 4 is de beschrijving van de onderzoeksgegevens opgenomen. Hoofdstuk 5 geeft de resultaten weer, conclusies en afsluitende beschouwingen.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

Het onderzoek kent een aantal bouwstenen. In de eerste plaats hebben we een model nodig waarmee we de prestaties van instellingen kunnen meten en vergelijken. Het model dat we daarvoor gebruiken is een zogeheten kostenmodel. Het gebruikte kostenmodel is uitgebreid beschreven in de voorgaande studie *Benchmark Burgerzaken* en wordt in dit hoofdstuk kort toegelicht.

Vervolgens is het zaak na te gaan hoe we HRM meten en welke gegevens daarvoor beschikbaar zijn. Over het meten en de effecten van HRM bestaat redelijk wat literatuur. In eerste instantie is dan ook een beknopt literatuuronderzoek uitgevoerd naar HRM en de effecten van HRM op prestaties van organisaties. De resultaten van de literatuurstudie zijn beschreven in hoofdstuk 3. Om gegevens over het HRM-beleid bij de verschillende afdelingen Burgerzaken te verkrijgen is een enquête gehouden. De opzet van de enquête wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk beschreven.

2.2 Kostenmodel

Zoals opgemerkt betreft het gehanteerde kostenmodel hetzelfde model als beschreven in *Benchmark Burgerzaken* (Hulst van & de Groot, 2011). Voor een uitgebreide beschrijving van het model verwijzen we dan ook naar die publicatie, of voor een meer algemene beschrijving van kostenmodellen, naar *The measurement of productive efficiency and productivity growth* (Fried et al., 2008)

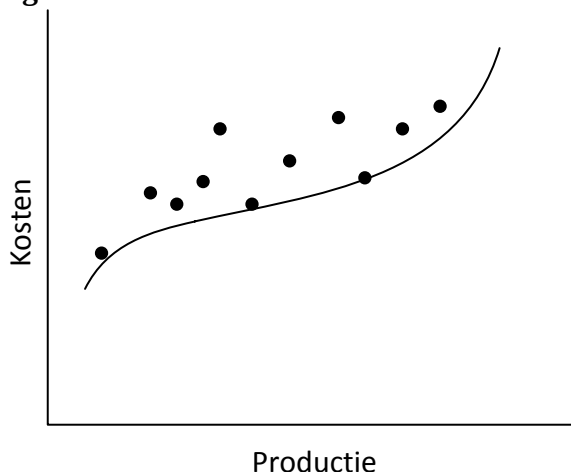
We gebruiken het kostenmodel om per instelling de kostendoelmatigheid te bepalen. De kostendoelmatigheid is één kengetal dat aangeeft hoe goed een organisatie presteert ten opzichte van de best presterende organisaties. De kostendoelmatigheid is de maatstaf waarmee in dit onderzoek organisaties

met elkaar zijn vergeleken. Voor het bepalen van de kostendoelmatigheid is allereerst een kostenfunctie nodig.

Een kostenfunctie geeft de samenhang weer tussen enerzijds de kosten en anderzijds de omvang en samenstelling van de dienstverlening, de prijzen van de ingezette middelen (zoals ambtenarensalarissen) en de stand van de techniek. Met econometrische technieken is het mogelijk om op basis van de empirie een kostenfunctie te bepalen. De kostenfunctie kan zo worden vastgesteld dat deze bepaald wordt door de instellingen met de laagste kosten gegeven de productie. We zijn juist in deze instellingen geïnteresseerd, omdat instellingen met de laagste kosten bij gegeven productie de instellingen zijn met de hoogste productiviteit; de instellingen hebben immers de laagste kosten per eenheid product. Een dergelijk functie heet ook wel frontier of grensfunctie.

Figuur 2-1 toont een voorbeeld van een kostenfunctie waarbij er sprake is van slechts één product. Op de horizontale as staat de productie weergegeven en op de verticale as de kosten. In de figuur stellen de punten instellingen voor met kosten en productie, ieder punt in de figuur representeert de kosten en productie van een afdeling Burgerzaken. Meer productie betekent over het algemeen hogere kosten. Een kostenfunctie geeft het precieze verband tussen kosten en productie. De curve in de figuur stelt de geschatte kostenfunctie voor, die door de punten loopt met de laagste kosten gegeven de productie.

Figuur 2-1 Voorbeeld van een kostenfunctie en kostendoelmatigheid



Figuur 2-1 dient eveneens als voorbeeld van de kostendoelmatigheid. Het is namelijk mogelijk om per instelling de afstand tot de frontiers te bepalen. De (relatieve) afstand van instellingen tot de kostenfunctie is de kostendoelmatigheid. De score geeft aan hoe efficiënt een instelling is. De individuele doelmatigheidsscore kan door een instelling worden gebruikt om na te gaan hoeveel verbeterpotentieel aanwezig is. Ook is het mogelijk om de gemiddelde doelmatigheidsscore te berekenen voor specifieke groepen van instellingen en deze met elkaar te vergelijken. Zodoende kunnen de kenmerken van efficiënte instellingen worden verduidelijkt. In dit onderzoek zijn de doelmatigheidsscores gekoppeld aan de verschillende HRM-aspecten, om zodoende zicht te krijgen op de invloed van HRM op de doelmatigheid.

In deze studie worden de begrippen productiviteit en kostendoelmatigheid door elkaar gebruikt. Daarnaast komt het begrip arbeidsmotivatie veel aan de orde in HRM-studies.

Productiviteit is de verhouding tussen het productievolume en het volume van ingezette middelen.

Kostendoelmatigheid is een kengetal, waarmee de productiviteit van verschillende instellingen met elkaar kan worden vergeleken. De kostendoelmatigheid vergelijkt op basis van de hoogste productiviteit; hoe verhouden de laagst mogelijke kosten van een instelling zich tot de feitelijke kosten gegeven het niveau van de dienstverlening. De kostendoelmatigheid is uitgedrukt in een percentage. Een percentage van 100 betekent de hoogste score (kosten zijn gelijk aan die van de best practice of beste praktijk).

Arbeidsmotivatie is het geheel van factoren die de werknemer bewegen tot het al of niet leveren van de van hem verwachte prestatie. Motivatie wordt gezien als een belangrijke voorspeller van hoge productiviteit. Verondersteld wordt dat motivatie te beïnvloeden is met HRM.

Voor de invulling van het kostenmodel zijn gegevens over productie en kosten nodig. In dit onderzoek is voor de productie uitgegaan van voorspelde productie (gegevens over de productie zijn niet voor alle

gemeenten bekend). Bij het voorspellen van de productie zijn de volgende producten voorspeld: paspoorten, rijbewijzen, NIK (Nederlandse identiteitskaart), uittreksels GBA (gemeentelijke basisadministratie) en uittreksels burgerlijke stand. Daarnaast is het aantal gesloten huwelijken als productie-indicator gebruikt; dit gegeven is wel voor alle gemeenten bekend. In bijlage D is een uitwerking opgenomen van het voorspellen van de producten.

Voor de kostengegevens is gebruikgemaakt van gegevens van het Centraal Bureau voor de statistiek (CBS). Burgerzaken is een aparte functie in de gemeenterekeningen. Daarmee zijn de lasten (en baten) van Burgerzaken per gemeente beschikbaar. In de kostengegevens voor Burgerzaken kan enige ruis zitten, omdat gemeenten bij het toedelen van de kosten een zekere vrijheid hebben. Ook de tendens dat Burgerzaken omgevormd wordt tot Publiekszaken speelt hier een rol. De kostengegevens zijn overigens gecontroleerd en uitbijters zijn buiten beschouwing gelaten. Verder kan de gehanteerde methode waarmee de kostenfunctie is geschat goed met ruis omgaan.

2.3 Enquête over HRM

Voor het berekenen van de kostendoelmatigheid zijn bronnen beschikbaar met gegevens over alle gemeenten. Voor de HRM-aspecten zijn geen openbare gegevens beschikbaar en is in april 2012 een digitale enquête gehouden onder de Nederlandse gemeenten. De inhoudelijke achtergronden van de vragenlijst zijn beschreven in hoofdstuk 3. De vragenlijst is opgenomen in bijlage B.

Alle hoofden Burgerzaken/Publiekszaken bij gemeenten zijn aangeschreven met het verzoek tot deelname aan de enquête. Uiteindelijk hebben 135 van de 415 gemeenten deelgenomen aan de enquête, een respons van bijna 33%. Niet alle vragen van de enquête zijn even goed ingevuld, in hoofdstuk 4 komt de respons per onderdeel aan de orde.

De deelnemers aan de enquête zijn vergeleken met de hele populatie van Nederlandse gemeenten, om zo doende zicht te krijgen op de representativiteit van de deelnemers. Tabel 2-1 toont de verdeling over de verschillende bevolkingsklassen en de gemiddelde kostendoelmatigheid. De

tabel laat zien dat kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) in de enquête zijn ondervertegenwoordigd, tegenover een oververtegenwoordiging van de grotere gemeenten (100.000 of meer inwoners). De gemiddelde kostendoelmatigheid van de deelnemers aan de enquête ligt gemiddeld iets hoger (de kostendoelmatigheid is immers voor alle gemeenten te bepalen; daarvoor worden geen enquêtegegevens gebruikt). In bijlage C zijn de statistische toetsten op representativiteit opgenomen.

Tabel 2-1 Kenmerken van de respondenten

	<i>Nederland (in %)</i>	<i>Respons (in %)</i>
Tot 10.000	9,2	7,1
10.000-20.000	27,5	26,1
20.000-50.000	45,8	46,4
50.000-100.000	11,3	9,6
100.000-150.000	3,1	5,3
Meer dan 150.000	3,1	5,3
Gem. kostendoelmatigheid	86,3	86,8

3 HRM

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe in deze studie een relatie is gelegd tussen HRM en prestaties en hoe we HRM meten in deze studie. Daarbij is dankbaar gebruikgemaakt van de rijke literatuur over HRM. Ondanks of juist dankzij het grote aantal publicaties over HRM is niet helder afgebakend wat HRM precies is. Er bestaan dan ook verschillende meningen, theorieën stromingen en scholen. Het is geenszins de bedoeling hierop in deze studie uitgebreid in te gaan; daar zijn betere studies voor te vinden bijvoorbeeld: (Boselie, 2002), (Doorewaard & de Nijs, 2004), (Boselie et al., 2005) of (Steijn & Groeneveld, 2009).

De volgende paragraaf schetst allereerst een conceptueel kader voor de relatie tussen HRM, leidinggevende en productiviteit. Vervolgens komt de operationalisatie van HRM en de rol van de leidinggevende aan de orde. Daarna is er aandacht voor eerder onderzoek naar de relatie tussen HRM en prestaties van organisaties, in het bijzonder organisaties in de publieke sector. In de slotparagraaf is aandacht voor de resultaten die gevonden zijn in de literatuur over de relatie tussen HRM en prestaties.

3.2 Conceptueel kader

In het inleidende hoofdstuk is de aanbeveling van de Commissie-Van Rijn (2001) tot verbetering van het HRM aangestipt. De Commissie-Van Rijn haalt daarin een oude stelling aan: tevreden medewerkers zijn productiever en creatiever. De achterliggende gedachte is vervolgens dat met HRM de tevredenheid van medewerkers is te beïnvloeden.

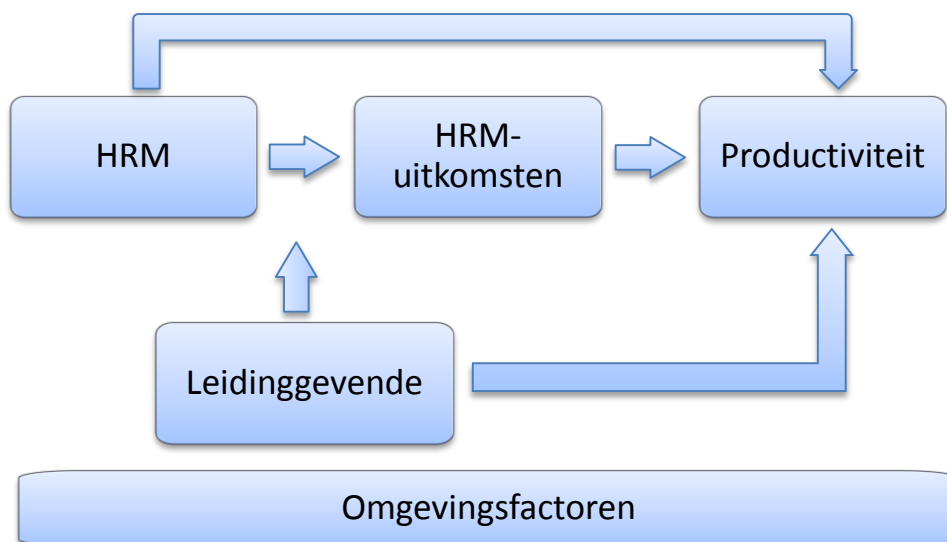
Het mechanisme van *‘a happy worker is a productive worker’* is verder uit te breiden. Paauwe en Richardson (1997) hebben een model gemaakt van de relatie tussen HRM en prestaties. In het model onderscheiden zij HRM, HRM-uitkomsten en prestaties. HRM leidt tot HRM-uitkomsten, onder

andere tevredenheid, maar ook motivatie, personeelsverloop en ziekteverzuim. De HRM-uitkomsten beïnvloeden op hun beurt de prestaties. HRM kan de productiviteit ook direct beïnvloeden, de kosten van de HRM zijn sowieso van invloed op de productiviteit. Ook kan er een omgekeerde causaliteit gelden. Daarnaast zijn er de invloeden van de omgeving.

In deze studie onderscheiden we ook de rol van de leidinggevende. De leidinggevende speelt immers op zijn beurt een cruciale rol in de vertaling van het HRM-beleid naar de organisatie (Steijn, 2009). De leidinggevende kan behalve een indirecte ook een directe invloed hebben op de prestaties.

In deze studie is de productiviteit (die we meten met de kostendoelmatigheid) de prestatie waarin we zijn geïnteresseerd. Figuur 3-1 geeft schematisch de verschillende invloeden weer op de productiviteit. Een deel van de figuur is vergelijkbaar met de figuur van (Paauwe & Richardson, 1997), waarin de relatie tussen HRM, HRM-uitkomsten, prestaties en omgevingsfactoren wordt geschetst. Een onderdeel dat in figuur 3-1 ontbreekt, is de omgekeerde causaliteit, ofwel dat de productiviteit HRM beïnvloedt. In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de causaliteit.

Figuur 3-1 Schematisch overzicht van de invloeden op de productiviteit



In deze studie gaat het ons primair om effecten op productiviteit. Een onderscheid tussen directe en indirecte effecten is daarom niet noodzakelijk. In feite kijken we naar het effect van de samengestelde directe relatie van HRM en leidinggevende op de productiviteit gecorrigeerd voor omgevingsfactoren.

De relatie tussen HRM kan vervolgens op twee manieren worden onderzocht:

- de instrumentele benadering, benadert HRM als individuele HR-praktijken;
- de systeembenadering, focust zich op consistente bundels of systemen van HR-praktijken (Huselid, 1995).

Bij de systeembenadering is de gedachte dat combinaties van HR-praktijken waardevoller zijn dan HR-praktijken afzonderlijk. Boselie en Paauwe (2002) noemen als nadeel van de systeembenadering dat systemen of bundels moeilijk interpreteerbaar zijn voor de praktijk. In deze studie onderzoek we zowel de instrumentele benadering als de systeembenadering. Vooruitlopend op de resultaten merken we wel op dat bij de presentatie van de resultaten de nadruk ligt op de instrumentele benadering, omdat de resultaten daar meer aanknopingspunten bieden. Bij de instrumentele benadering zijn de effecten overigens wel multivariaat geanalyseerd, zodat de kritiek van overschatting van effecten van de individuele praktijken op prestaties (Huselid, 1995) minder relevant is.

3.3 HRM in deze studie

In de literatuur over HRM wordt een onderscheid gemaakt naar *intended* HRM, *actual* HRM en *perceived* HRM, zie bijvoorbeeld (Wright & Nishii, 2007). *Intended* HRM is het beleid dat met name geformuleerd is vanuit HRM en zoals dat in beleidsstukken is terug te vinden. *Actual* HRM is het HRM-beleid zoals uitgevoerd door leidinggevende. En *perceived* HRM ten slotte is HRM zoals dit door de medewerker wordt ervaren. Een beperking van het onderzoek is dat we in het onderzoek per gemeente slechts één respondent, een leidinggevende, benaderen. Onderzoek naar *perceived HRM* zou betekenen dat per gemeente meerdere medewerkers benaderd moeten worden. In dit onderzoek is er per gemeente slechts één respondent, het aangeschreven hoofd Burgerzaken/Publiekszaken. In de praktijk bleek de

ingevulde vragenlijst vaak een gezamenlijk inspanning van Burgerzaken en de HRM-afdeling van de gemeente.

Het is de bedoeling van deze studie op een praktische en eenvoudige manier inzicht te verkrijgen in de verschillende HRM-praktijken bij Burgerzaken. Daartoe is een aantal vragen opgesteld. Bij de constructie is zoveel mogelijk uitgegaan van vragenlijsten uit eerder onderzoek. Tabel 3-1 geeft een overzicht van de meegenomen HRM-instrumenten, ingedeeld naar thema.

Tabel 3-1 Vragen ingezette HRM-instrumenten

<i>Thema</i>	<i>HRM-instrument</i>
Performance management	Functionerings- en beoordelingsgesprekken individuele coaching van medewerkers
Opleiding	Persoonlijke ontwikkelingsplannen Opleidingsplan voor de afdeling Competentiemanagement
Beloning	Prestatiebeloning
Loopbaan	Leeftijdsbewust personeelsbeleid Functie- en taakrotatie Loopbaanbeleid Employability
Evaluatie	Verzuimmanagement Exitgesprekken

De HRM-instrumenten die in deze studie zijn opgenomen, komen overeen met de instrumenten in het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (POMO) van het ministerie van BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (Steijn, 2003). Daarnaast zijn drie instrumenten aan de vragenlijst toegevoegd¹. Nadeel van een vragenlijst waarin wordt nagegaan of een instrument wel of niet is ingezet, is dat de kwaliteit van de implementatie onbekend is. Om hiermee enigszins rekening te kunnen houden is bij de

¹ Zie voor een beschrijving en resultaten van recent POMO-onderzoek: www.arbeidenoverheid.nl

vragen enige ruimte gelaten voor de mate waarin het instrument is ingezet (niet, gedeeltelijk, vrijwel altijd).

Waar het in tabel 3-1 gaat om ingezette instrumenten, zijn er ook aspecten die beter geclassificeerd kunnen worden als cultuuraspecten. Die aspecten gaan meer over het karakter van de relatie tussen werkgever en werknemer. Voor de cultuuraspecten zijn twee type vragen opgenomen in de vragenlijst. Tabel 3-2 toont de verschillende deelvragen. Soms schuren de vragen aan tegen het gebruik van HRM-instrumenten, bijvoorbeeld onderzoek naar de tevredenheid van medewerkers.

Tabel 3-2 Vragen cultuuraspecten

<i>Vraag</i>	<i>Antwoord</i>
Duidelijke functie- en taakomschrijvingen, uitvoering volgt voorschriften en protocollen.	ja/nee
Er is aandacht voor personeelstevredenheid en beoordeling van prestaties.	ja/nee
Personeelsbeleid is gericht op de wensen van personeel, klanten en afnemers.	ja/nee
Er is een objectief systeem om de prestaties van medewerkers te meten.	schaal: 1-4
Benodigde competenties van medewerkers zijn in kaart gebracht en daarin wordt geïnvesteerd.	schaal: 1-4
Medewerkers zijn bevoegd (binnen grenzen) verbeteringen zelf door te voeren.	schaal: 1-4
Medewerkers krijgen erkenning voor hun samenwerking met collega's.	schaal: 1-4
Er is voldoende aandacht voor effectieve samenwerking.	schaal: 1-4
De organisatie voert onderzoek uit om de tevredenheid van medewerkers te meten.	schaal: 1-4

De vragen zijn ontleend aan een vragenlijst op basis van het INK-managementmodel en een test die is opgesteld door de Stichting Rekenschap voor het Innovatiecentrum Vraagsturing.² Voor meer informatie over de geraadpleegde vragenlijsten verwijzen we naar volgende websites: <http://www.ink.nl>, http://www.gertjanschop.com/modellen/ink_model_.html en <http://www.icv.nl/component/content/article/2-ongecategoriseerd/14-hoe-vraaggestuurd-is-uw-organisatie>.

² Het INK is een onafhankelijke stichting, in 1991 opgericht op initiatief van het ministerie van Economische Zaken onder de naam Instituut Nederlandse Kwaliteit. Sinds 2000 is de formele naam INK.

3.4 Managementstijlen

De rol van de leidinggevende is geoperationaliseerd door te kijken naar de managementstijl. De in deze studie gebruikte vraag over de managementstijl is te vinden in verschillende onderzoeken en diverse vragenlijsten. In het *Handboek Innovatiemonitor openbaar bestuur* (InAxis, 2004) wordt de vraag toegeschreven aan het INK. Aan de hand van een metafoor wordt nagegaan welke managementstijl het best de stijl van leidinggeven beschrijft. De volgende vijf stijlen zijn onderscheiden:

- **Dirigent.** De leidinggevende stelt de doelen vast, bepaalt de werkwijze, instrueert medewerkers en controleert of alles volgens plan verloopt. Het resultaat dat de leidinggevende voor ogen heeft, staat centraal.
- **Spelverdeler.** De leidinggevende verdeelt verantwoordelijkheden en taken en staat zelf in het proces. Over doelstelling, werkwijze en taakverdeling vindt afstemming met medewerkers plaats.
- **Coach.** De leidinggevende zorgt dat medewerkers, individueel of als team, over voldoende kennis en vaardigheden kunnen beschikken om de processen effectief, efficiënt en flexibel uit te voeren.
- **Netwerker en bruggenbouwer.** De leidinggevende delegeert verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar medewerkers. De leidinggevende houdt zich vooral bezig met de toekomst van de afdeling en doet aan benchmarken.
- **Hervormer en vernieuwer.** De leidinggevende kijkt continu naar de toegevoegde waarde die de afdeling levert. Niet de huidige activiteiten zijn de basis voor verbeteringen, maar nieuwe mogelijkheden in de toekomst. Daartoe neemt de leidinggevende initiatieven.

3.5 HRM en prestaties

De relatie tussen HRM en prestaties is een dominant thema in onderzoek naar werkgever-werknemer relaties (Boselie, 2002). Een niet onbelangrijk onderdeel daarin is ook het meten van prestaties. In dit hoofdstuk is tot nu toe ingegaan op de wijze waarop HRM in deze studie is gemeten. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 gebruiken we de kostendoelmatigheid voor de prestaties van organisaties. Het is echter niet eenduidig bepaald hoe prestaties in HRM-studies worden gemeten. Het artikel ‘Commonalities and contradictions in HRM and performance research’ (Boselie et al., 2005)

geeft een overzicht van 104 studies over het onderwerp HRM en performance die gedurende de periode 1993-2003 in de belangrijkste wetenschappelijke tijdschriften zijn verschenen. Een van de conclusies is dat er een keur aan mogelijkheden wordt gebruikt om de prestaties van de organisaties in kaart te brengen. Daarbij komt dat een groot aantal studies uitgevoerd is in de marktsector. In de marktsector is het, in tegenstelling tot de publieke sector, mogelijk om gebruik te maken van financiële prestatie-indicatoren.

Vermeeren en Kuipers (2009) besteden ruim aandacht aan HRM en prestaties van publieke sectoren. Een eerste constatering die gedaan wordt is, dat met de opkomst van *New Public Management* weliswaar de aandacht voor prestaties van de publieke sector is toegenomen, maar dat het aantal studies dat een relatie legt tussen HRM en prestaties relatief klein is. De tweede conclusie betreft de constatering dat het bestaan van een relatie vaak wordt gevonden, maar dat nog onvoldoende duidelijk is hoe deze relatie verloopt.

In een overzichtsartikel geven Dhondt et al. (2010) een overzicht van ontwikkelingen in kwaliteit van de arbeid en productiviteit van het overheidspersoneel in de periode 1984-2009. Hierbij is volop aandacht voor de mogelijkheden tot kostenbesparingen bij de overheid met verschillende maatregelen. Een van de beschouwde maatregelen is HRM. De HRM is er recent op gericht om verschillen tussen groepen bij rekrutering en doorstroom weg te nemen. Dat betekent dat bepaalde groepen voorrang krijgen en dat met zo'n maatregel een arbeidsmarkteffect wordt beoogd. Het dagelijkse HRM-beleid ligt echter op het niveau van alle afzonderlijke organisaties, zodat de implementatie van de voorgestelde maatregelen in de praktijk sterk kan verschillen tussen overheidsorganisaties. De accenten van HRM zijn overal dezelfde, de uitwerking niet. Dit betekent dat met een centrale HRM-filosofie niet noodzakelijk een beperking van salariskosten wordt gerealiseerd. Voor het inperken van de omvang van het personeel is HRM wel een indirecte maatregel. Met HRM kan de bezetting worden geoptimaliseerd en daarmee de behoefte aan personeel worden ingeperkt.

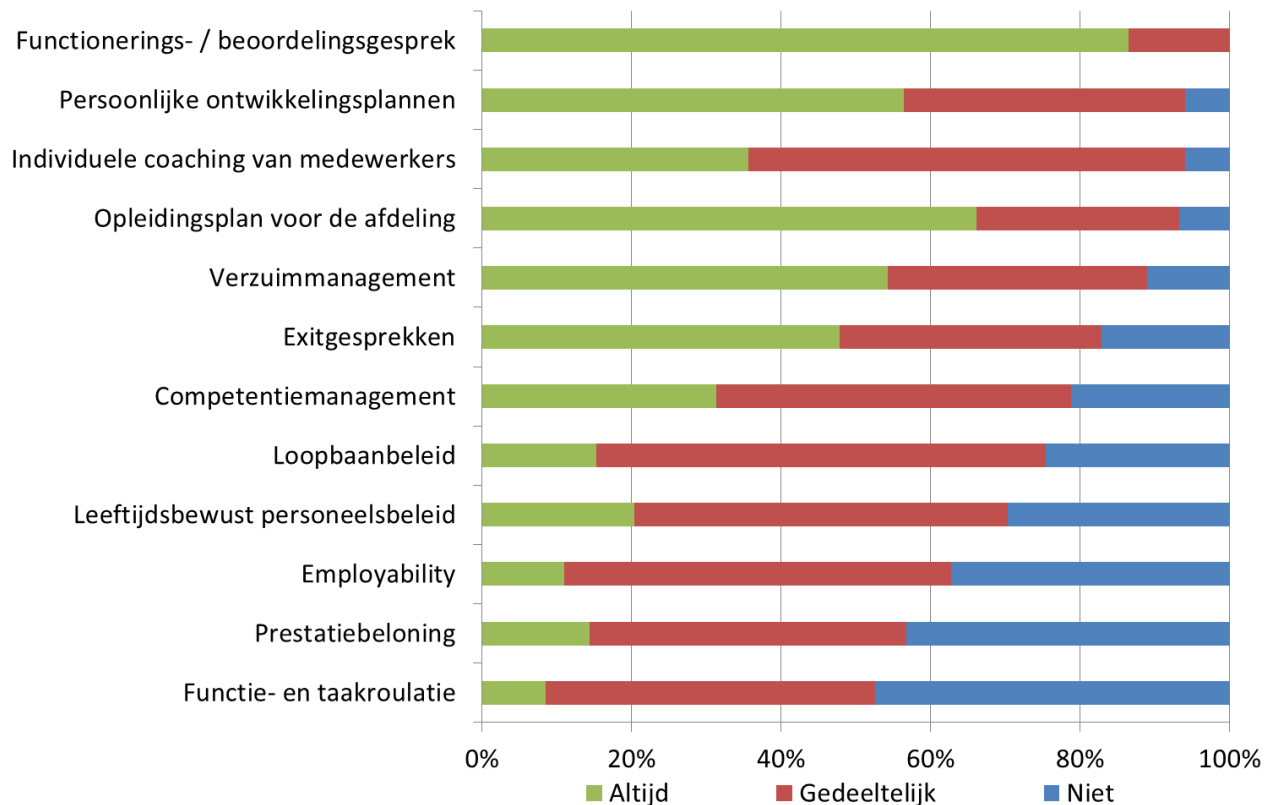
4 Beschrijving gegevens

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de resultaten van de enquête. Het gaat daarbij om inzicht in wat de respondenten op de verschillende vragen hebben geantwoord. Naast inzicht in het gebruik van HRM-instrumenten, cultuur en managementstijlen, is er aandacht voor de samenstelling van personeel en het ziekteverzuim.

4.1 HRM

Figuur 4-1 geeft een overzicht van de ingezette HRM-instrumenten en in welke mate de instrumenten zijn gebruikt.

Figuur 4-1 Inzet van HRM-instrumenten (N = 118)



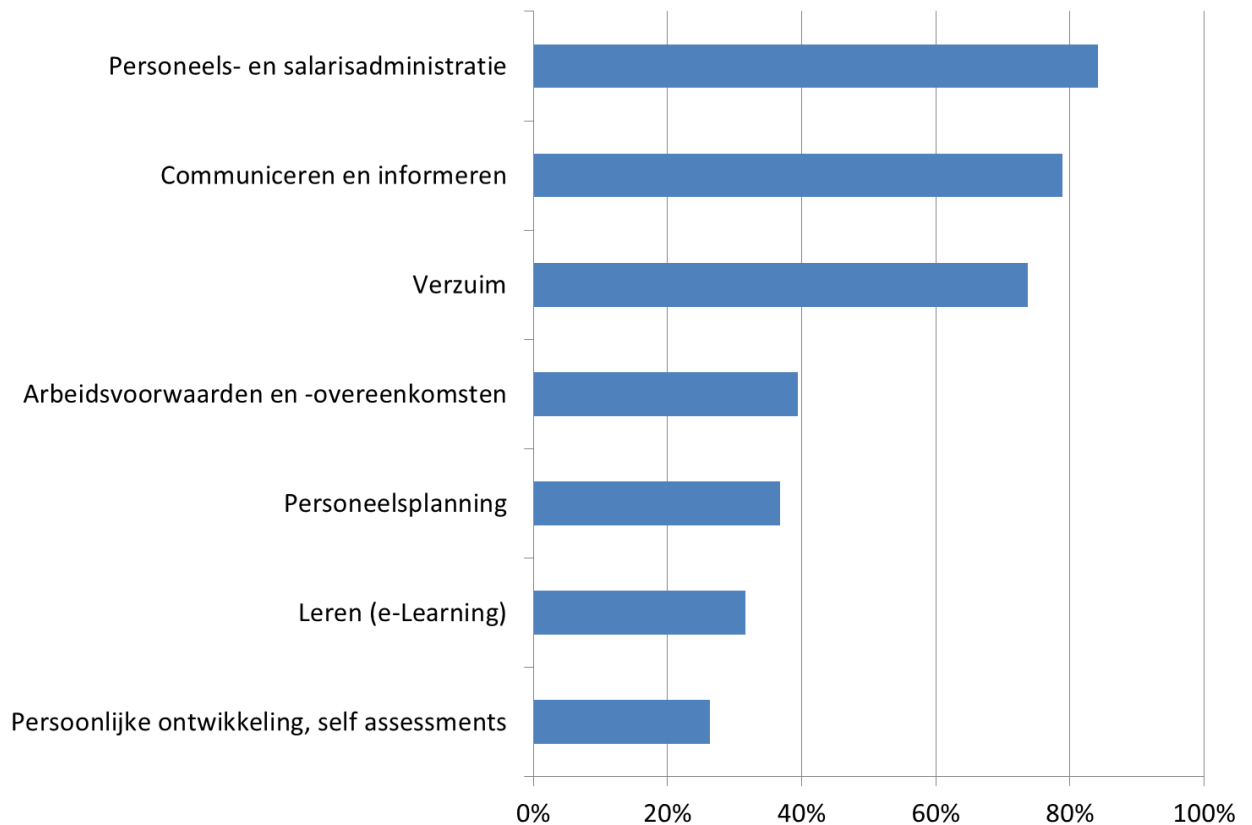
De figuur laat zien dat ontwikkelingsgerichte instrumenten (functionerings- en beoordelingsgesprekken, opleidingsplan voor de afdeling, persoonlijke ontwikkelingsplannen, individuele coaching van medewerkers) bijna in alle organisaties zijn ingezet. De functionerings- en beoordelingsgesprekken worden zelfs altijd ingezet. In die zin zijn de instrumenten standaard. De variatie voor deze instrumenten zit voornamelijk in de mate waarin deze instrumenten zijn ingezet.

Verzuimmanagement, exitgesprekken, competentie management komen ook in de meeste organisaties voor, maar hier zijn er al meer organisaties waar de instrumenten niet worden gebruikt.

De instrumenten gericht op loopbanen (loopbaanbeleid, leeftijdsbewust personeelsbeleid, employability, functie- en taakrotatie) en het instrument prestatiebeloning zijn slechts mondjesmaat volledig ingezet. Er zijn meer organisaties die het instrument niet gebruiken dan organisaties die het instrument volledig gebruiken.

Electronic Human Resource Management (e-HRM) is het ondersteunen van de activiteiten van Personeel & Organisatie (P&O) door gebruik te maken van internettechnologie. In de vragenlijst is eveneens gevraagd naar het gebruik van e-HRM. Gebruik van e-HRM is nog niet wijdverspreid en komt in een derde van de organisaties voor. Het gebruik van e-HRM is ook relatief nieuw; de overgrote meerderheid van de gebruikers maakt pas sinds 2010 gebruik van e-HRM. De top drie van toepassingen betreft personeelsplanning, communiceren en informeren en verzuimmanagement. Figuur 4-2 toont het gebruik van de verschillende toepassingen.

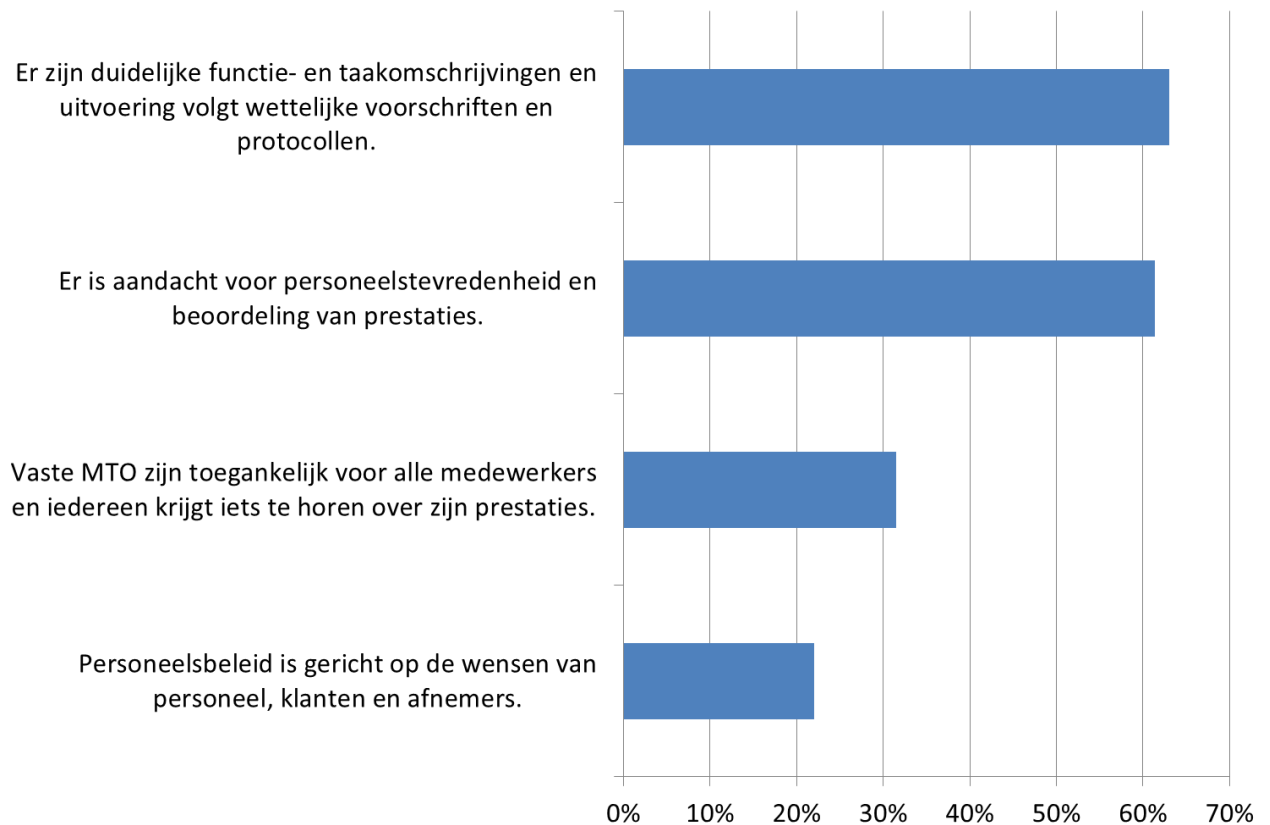
Figuur 4-2 Inzet van e-HRM (N = 38)



Het zijn overigens vooral grotere gemeenten die gebruikmaken van e-HRM. Onder de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is het gebruik van e-HRM 63%, tegenover 26% in de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

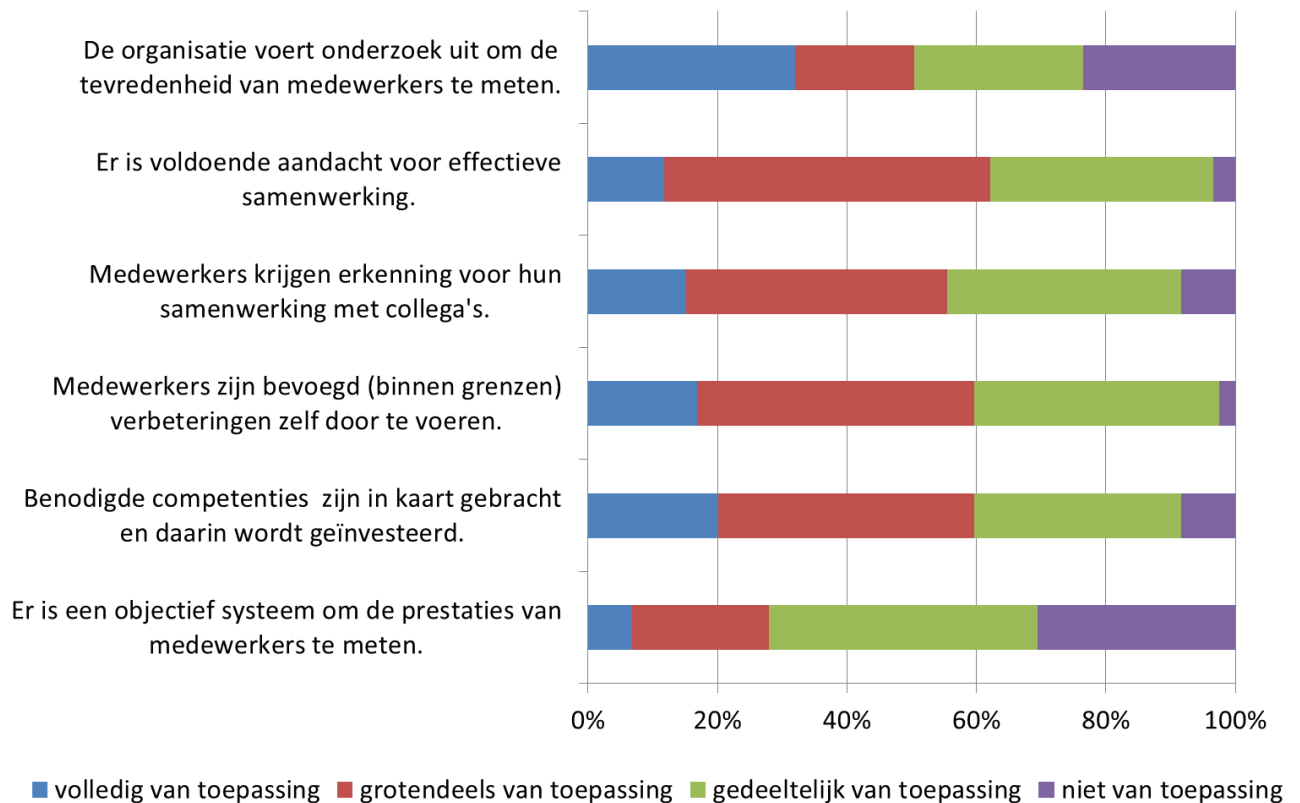
De cultuur bij Burgerzaken kenmerkt zich in de meeste gevallen door het hebben van duidelijke functie- en taakomschrijvingen en het volgen van wettelijke voorschriften en protocollen en/of aandacht voor personeelstevredenheid en beoordeling van prestaties. Voor meer dan 60% van de organisaties is één van beide aspecten een kenmerk, voor 41% zijn zelfs beide aspecten een kenmerk. Figuur 4-3 geeft de kenmerken grafisch weer.

Figuur 4-3 Cultuuraspecten (meerdere antwoorden) (N = 127)



De cultuuraspecten zijn verder in kaart gebracht met behulp van schaalvragen van het INK. Figuur 4-4 toont hoe op deze vragen is geantwoord. Meest afwijkend zijn de antwoorden op *de organisatie voert onderzoek uit om de tevredenheid van medewerkers te meten* en *er is een objectief systeem om de prestaties van medewerkers te meten*. Van het meten van de medewerkerstevredenheid wordt relatief vaak aangegeven dat organisaties hiervan gebruikmaken (volledig van toepassing). Omgekeerd komt het relatief ook vaak voor dat er geen gebruik van wordt gemaakt (niet van toepassing). Van een systeem om objectief prestaties te meten is slechts zelden sprake.

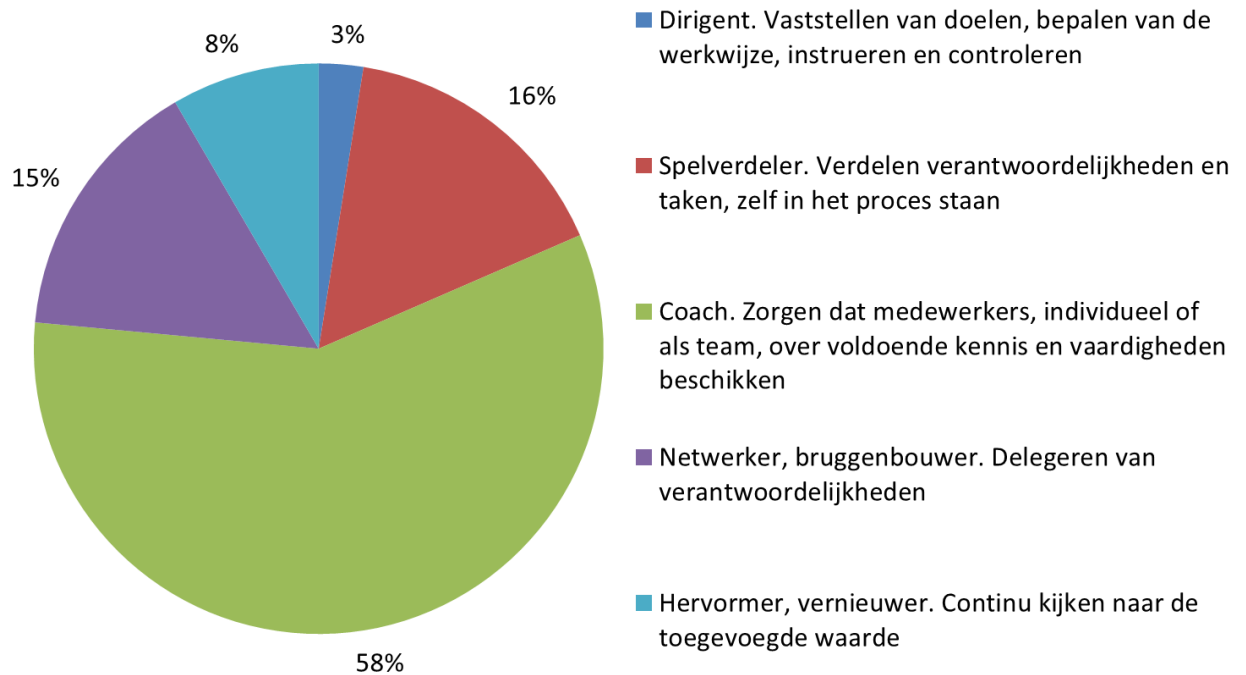
Figuur 4-4 Cultuuraspecten, INK (N = 119)



4.2 Managementstijl

Een bekende vraag over de managementstijl is de metafoor (dirigent, spelverdeler, coach, netwerker of bruggenbouwer, hervormer of vernieuwer). Figuur 4-5 geeft de verdeling voor Burgerzaken weer. Bij Burgerzaken gaat het in het merendeel van de gemeenten om een coachende stijl van het management. De rolopvattingen van spelverdeler en netwerker of bruggenbouwer komen ongeveer even vaak voor en komen met een aandeel van respectievelijk 16% en 15% op de tweede en de derde plaats. De dirigent komt nauwelijks voor.

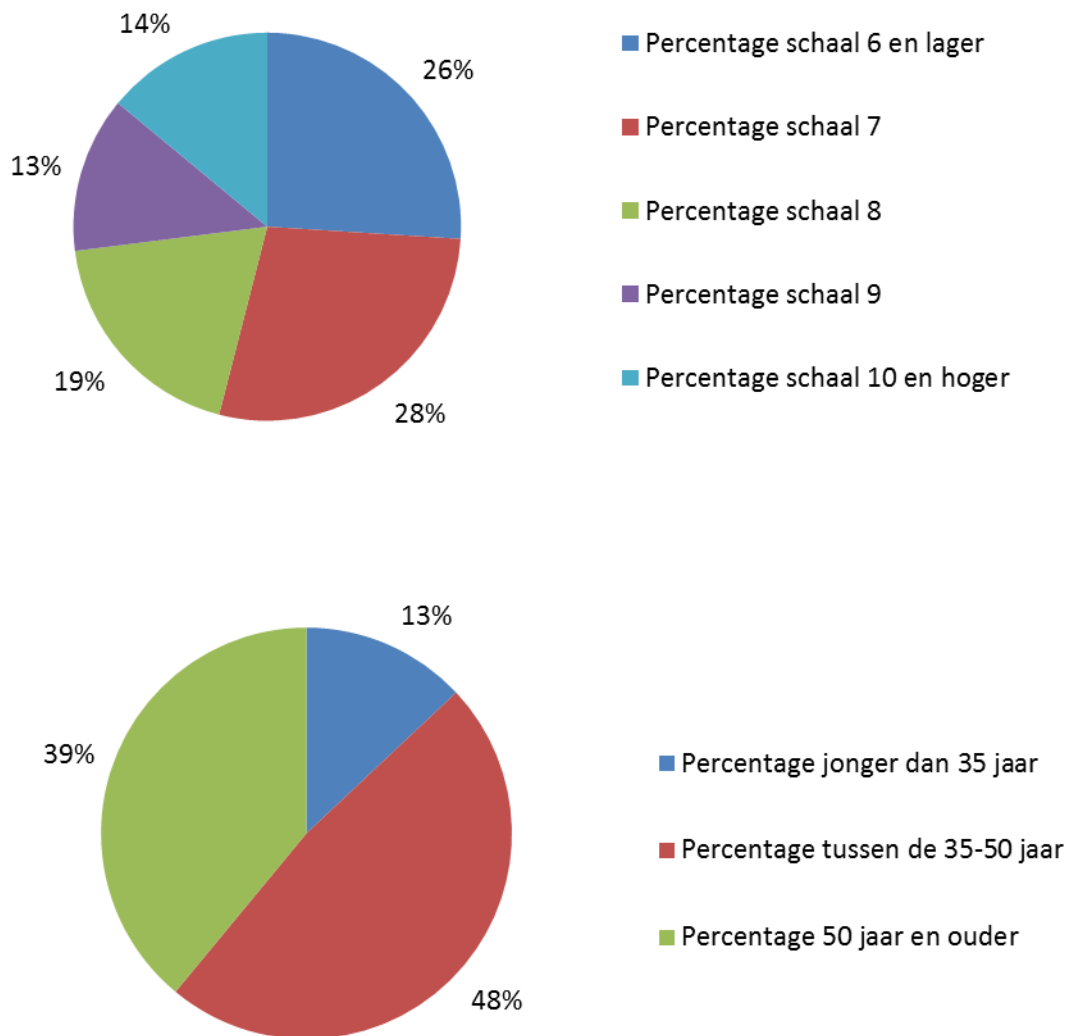
Figuur 4-5 Verdeling over managementstijlen (N = 119)



4.3 Personeelsgegevens

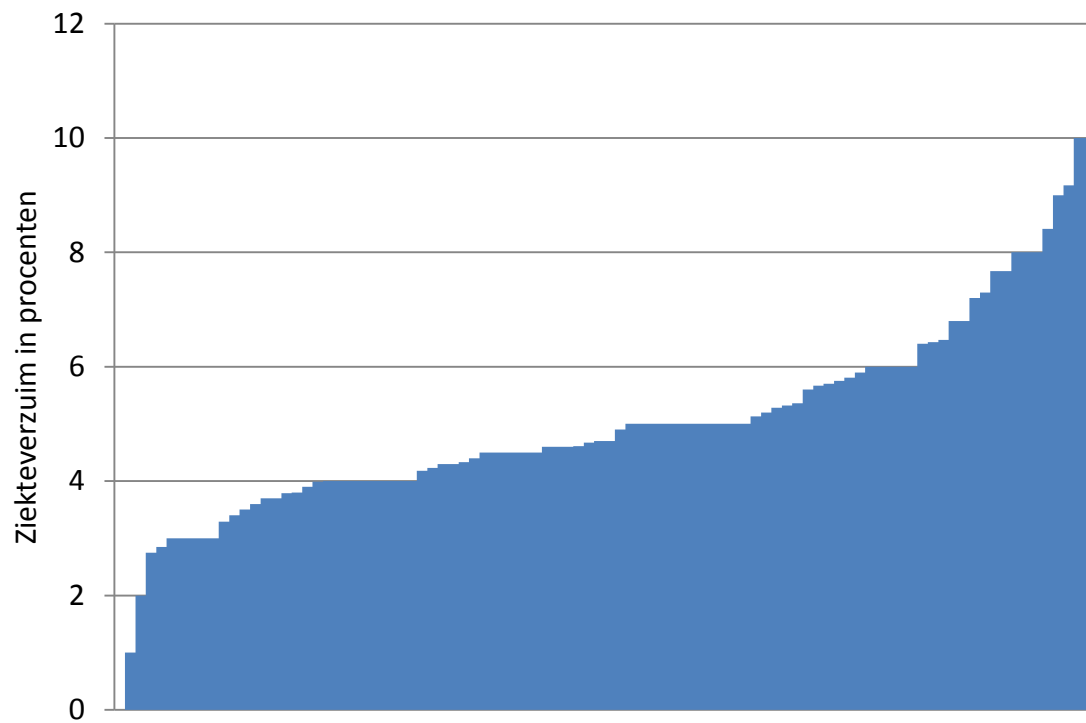
Aan de hand van de verdeling over schalen en leeftijden zijn kenmerken van het personeelsbestand in kaart gebracht. Het eerste wat opvalt, is dat een dergelijke vraag vrij lastig bleek te beantwoorden: slechts de helft van de respondenten geeft een inschatting van de personeelsopbouw. Circa de helft van het personeel zit in schaal 6 of 7. Bij de leeftijdsopbouw valt het kleine aandeel van personeel jonger dan 35 jaar op. Uiteraard kan de personeelsopbouw in individuele gemeenten afwijken.

Figuur 4-6 Gemiddelde verdeling over schalen (N = 65) en leeftijdsopbouw (N = 70)



Het ziekteverzuim in 2011 varieert onder de respondenten van 0% tot maximaal 10%. Het gemiddelde verzuim ligt daar met 5% precies tussenin. Figuur 4-7 geeft de verdeling van het ziekteverzuim bij de verschillende respondenten.

Figuur 4-7 Verdeling van het ziekteverzuim in 2011 (N = 94)



5 Resultaten

5.1 Inleiding

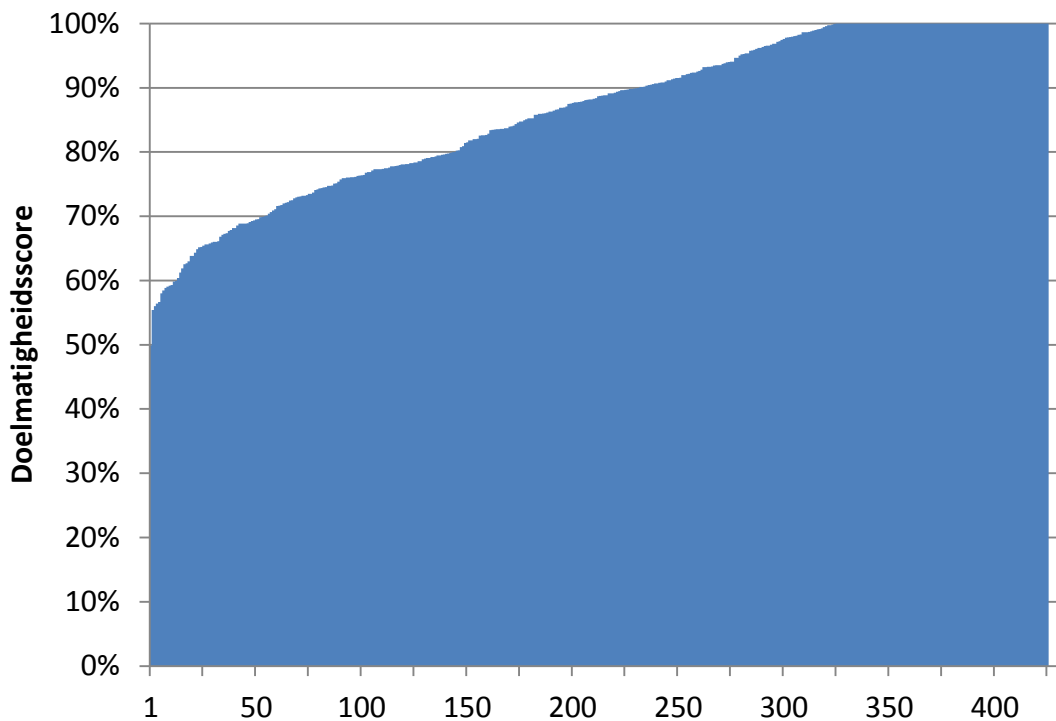
Dit hoofdstuk gaat in op de effecten van HRM op de kostendoelmatigheid. Hiertoe zijn allereerst de kostendoelmatigheidsscores uitgerekend. De scores zijn uitgerekend zoals beschreven in het eerdere deelrapport *Benchmark Burgerzaken* (Hulst van & de Groot, 2011), met een actualisatie van de gegevens naar 2009 en 2010 voor heel Nederland. Vervolgens is in een tweede ronde de relatie tussen HRM en kostendoelmatigheid geanalyseerd voor de gegevens van 2010. Hierbij is allereerst geanalyseerd volgens de instrumentele aanpak en vervolgens volgens de systeembenadering. Voor een beperkt aantal gemeenten zijn gegevens over personeelssamenstelling en ziekteverzuim bekend. Deze gegevens en de invloed op de kostendoelmatigheid zijn apart geanalyseerd.

5.2 Doelmatigheidsscores

In paragraaf 2.2 is het begrip kostendoelmatigheid besproken. In bijlage E van deze rapportage staat de uitgebreide technische verantwoording van de wijze waarop de kostendoelmatigheid is bepaald. De gemiddelde doelmatigheidsscore varieert nauwelijks door de tijd heen. De resultaten voor 2009 en 2010 zijn dan ook vergelijkbaar met de resultaten uit de voorgaande rapportage. In 2010 is de gemiddelde doelmatigheidsscore 86,3% met een standaarddeviatie van 12,4%. Verder valt op dat een groot aantal gemeenten (ongeveer een kwart) een score van 100% heeft; voor deze gemeenten komen de prestaties overeen met die van de ‘best practice’. De laagste score is overigens 49,9%. De doelmatigheidsscore van de deelnemende gemeenten aan de enquête is met een gemiddelde score van 86,8% overigens een 0,5 procentpunt hoger dan de gemiddelde score voor heel Nederland. Ook het aantal doelmatige instellingen met een score van 100% ligt een fractie hoger.

Figuur 5-1 toont de verdeling van de doelmatigheidsscores in 2010. In de figuur staan op de horizontale as de gemeenten, op de verticale as staat de doelmatigheidsscore. In de figuur zijn de gemeenten gesorteerd naar oplopende doelmatigheidsscore.

Figuur 5-1 Doelmatigheidsscore Burgerzaken, 2010 (N = 426)



5.3 HRM-instrumenten en managementstijl

In deze paragraaf wordt een relatie gelegd tussen de berekende doelmatigheidsscores en HRM zoals in hoofdstuk 3 en 4 beschreven. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre HRM verschillen in doelmatigheid verklaart. Vooraf merken we hierbij op dat HRM verschillende doelen kan hebben en zeker niet als enig doel heeft een verbetering van de kostendoelmatigheid. Een aantal instrumenten kan bijvoorbeeld ingezet zijn om voldoende gekwalificeerd personeel te werven. Over dergelijke effecten doen we geen uitspraak. De constatering dat een instrument geen effect heeft op de kostendoelmatigheid wil dus niet zeggen dat inzet geen zin heeft, mogelijk worden juist andere beoogde effecten bereikt.

De verschillende aspecten van HRM zijn alle gelijktijdig geschat. De effecten van HRM op de kostendoelmatigheid zijn met een specifieke vorm van multivariate regressieanalyse geanalyseerd: de Tobit-regressie. De Tobit-regressie wordt toegepast in situaties waarin de afhankelijke variabele is afgeknot. Aangezien de waarde van de doelmatigheidsscores maximaal 100% is, ligt de Tobit-regressie hier dus voor de hand. Voor een uitgebreide beschrijving van de techniek zie bijvoorbeeld Judge et al. (1988). Voor de interpretatie van de parameterschattingen passen we een vuistregel toe. De parameterschattingen zijn vermenigvuldigd met het percentage niet-afgeknotte waarnemingen om het effect te bepalen. Voor een uitgebreide toelichting op de vuistregel zie Greene (2008). De schattingsresultaten van de Tobit-regressie zijn opgenomen in bijlage F.

Een van de factoren die verschillen in doelmatigheidsscores verklaart, is de wijze waarop Burgerzaken is georganiseerd (Publiekszaken, gedeeltelijke geïntegreerd, Burgerzaken). In de analyses is hiervoor gecontroleerd door voor de verschillende organisaties een dummy variabele in de regressie op te nemen. Bepaalde HRM-instrumenten, personeelsbeleid en managementstijlen komen relatief vaker voor bij een bepaalde wijze van organiseren. Zouden we daarvoor niet controleren dan worden effecten onterecht toegerekend aan instrumenten. De oorzaak van verschillen in gemiddelde kostendoelmatigheid van het type organisatie is overigens een resultaat waar we geen conclusies aan verbinden. De verschillen ontstaan naar alle waarschijnlijkheid doordat in het algemeen bij Publiekszaken meer producten worden aangeboden, waardoor kostentoerekening aan puur Burgerzaken lastig is. Ook voor de bevolkingsomvang is in de verklarende analyse gecontroleerd. Een grotere gemeente heeft in de praktijk meer mogelijkheden voor HRM-beleid.

Een relevante vraag bij het leggen van relaties is het causaliteitsvraagstuk: veroorzaakt HRM nu verschillen in doelmatigheid of leiden doelmatigheidsverschillen tot een andere inzet van HRM? Wright et al. (Wright et al., 2005) laten onderzoeken zien waarin een positieve invloed van HRM op performance wordt gevonden, terwijl feitelijk wordt vastgesteld dat performance leidt tot meer HRM. Ook Gerhart (2007) gaat in op de cross-sectionele data en de implicaties voor de resultaten. Is het mogelijk dat er in een aantal gevallen sprake is van omgekeerde causaliteit: de afhankelijk veronderstelde variabele veroorzaakt de onafhankelijk veronderstelde variabele? Bijvoorbeeld een hoog ziekteverzuim – dat zichtbaar wordt als lage kostendoelmatigheid – kan aanleiding zijn om

verzuimmanagement toe te passen. Als er gemeten wordt vlak na invoering van het verzuimmanagement dan kunnen verzuimmanagement en ziekteverzuim positief gecorreleerd zijn met elkaar (het verzuimmanagement heeft nog geen effect gehad). Door omdraaiing van de causaliteit zou de verkeerde conclusie dan zijn dat verzuimmanagement een hoog verzuim veroorzaakt.

Het causaliteitsprobleem kan omzeild worden met een instrumentele variabele analyse, zie bijvoorbeeld Greene (2008). In deze studie is een poging daartoe gedaan, we zijn echter niet in staat geweest om goede instrumenten te vinden, waardoor dit geen uitsluitend oplevert. Wel is het zo dat het HRM-beleid voor de afdeling Burgerzaken meestal exogeen is, dat wil zeggen gemeente breed bepaald. Daardoor is de inzet van instrumenten als gevolg van een lage kostendoelmatigheid uit te sluiten en is de richting van de causaliteit bepaald. Hier valt nog tegenin te brengen dat als het gemeente breed goed of slecht gaat, met andere woorden de prestaties van de gemeente als geheel zijn goed of slecht, dit wel gevolgen kan hebben voor de investeringen in HRM. Er is literatuur die suggereert dat betere of mindere prestaties tot meer of minder HRM leiden (Paauwe & Richardson, 1997). Het spreekt voor zich dat indien voor alle waarnemingen de prestaties van Burgerzaken representatief of een goede indicatie zijn voor de prestaties van de gehele gemeente, het argument van exogeniteit niet meer valide is.

Het exogeniteitsargument kan niet voor de managementstijlen worden gehanteerd: daarvoor is het nog steeds mogelijk dat een bepaald type manager is aangesteld naar aanleiding van een lage kostendoelmatigheid.

5.3.1 HRM-instrumenten

Bij HRM-instrumenten valt een onderscheid te maken naar instrumenten die vrijwel standaard zijn en instrumenten die dat niet zijn. Functionerings- en beoordelingsgesprekken, persoonlijke ontwikkelingsplannen, opleidingsplan voor de afdeling en individuele coaching van medewerkers komen in vrijwel iedere organisatie voor. Voor deze instrumenten is nagegaan in welke mate het instrument is ingezet (gedeeltelijk versus altijd). De overige HRM-instrumenten zijn iets minder wijdverbreid, er is een substantieel aantal organisaties dat geen gebruikmaakt van de instrumenten.

Tabel 5-1 beschrijft de effecten van de verschillende HRM-instrumenten op de doelmatigheid. Waarbij het voor de eerste vier instrumenten dus gaat om

een verschil in intensiteit en bij de overige instrumenten om het wel of niet inzetten van een instrument.

Tabel 5-1 Gemiddeld effect en betrouwbaarheidsinterval (in procentpunten) op de kostendoelmatigheid van ingezette HRM-instrumenten

<i>Instrument</i>	<i>Gemiddeld effect</i>	<i>Interval</i>
Functionerings- en beoordelingsgesprekken	4,4	-1,8 - 10,7
Persoonlijke ontwikkelingsplannen	4,4	-0,5 - 9,2
Opleidingsplan voor de afdeling	0,7	-4,7 - 6,0
Individuele coaching van medewerkers	-1,8	-6,2 - 2,7
Competentiemanagement	-1,7	-7,8 - 4,4
Leeftijdsbewust personeelsbeleid*	6,2	1,2 - 11,2
Functie- en taakroulatie	-4,3	-9,6 - 0,9
Loopbaanbeleid*	-6,8	-13,6 - 0,0
Employability	1,7	-3,5 - 6,9
Prestatiebeloning*	-5,4	-9,9 - -0,9
Verzuimmanagement	-0,3	-8,1 - 7,4
Exitgesprekken	-0,9	-7,0 - 5,2

* = significant op 5%.

Uit de tabel blijkt dat alleen voor één instrument een significant sterk positief effect wordt gevonden. Leeftijdsbewust personeelsbeleid heeft een significant positief effect op de kostendoelmatigheid. Inzet van dit instrument gaat gepaard met een hogere kostendoelmatigheid.

Voor twee instrumenten worden significant (sterk) negatieve effecten gevonden (loopbaanbeleid en prestatiebeloning). Deze instrumenten gaan gepaard met een lagere kostendoelmatigheid. Zoals eerder opgemerkt kan de inzet van instrumenten echter verschillende doelen hebben en worden zij niet alleen gebruikt ter bevordering van de kostendoelmatigheid.

Vervolgens is er een aantal instrumenten waarvoor geen significante effecten zijn gevonden. Hierbij gaat het enerzijds om resultaten waar de spreiding te groot is voor een significant resultaat. En anderzijds om gevonden resultaten

die daadwerkelijk erg klein zijn, of beter gezegd die waarschijnlijk geen effect hebben.

Voor de instrumenten functionerings- en beoordelingsgesprekken, en persoonlijke ontwikkelingsplannen worden niet-significante effecten gevonden. Met name bij de functionerings- en beoordelingsgesprekken kennen de uitkomsten een sterke spreiding (zie ook figuur 5-2). Wat hier wellicht een rol speelt, is dat het gaat om een instrument dat hoe dan ook altijd is ingezet en dat de mate waarin het instrument is ingezet voor dit instrument wellicht onvoldoende onderscheidend is. Ook voor functie- en taakrotatie en individuele coaching van medewerkers zijn effecten niet significant, zoals ook uit het betrouwbaarheidsinterval in figuur 5-2 blijkt.

Tot slot is er een aantal instrumenten waarvoor kleine effecten worden gevonden. Opleidingsplan voor de afdeling, employability, competentie management, verzuimmanagement en exitgesprekken vallen in de categorie ‘baat het niet dan schaadt het niet’. De gemeten effecten zijn voor deze instrumenten gering. Voor deze instrumenten lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat ze geen of weinig effect hebben op de kostendoelmatigheid.

De ‘zachte’ kant van HRM is uitgevraagd aan hand van twee standaardvragen, met een aantal subvragen. De beide vragen blijken een grote overlap te hebben. In de analyses blijkt het daardoor praktischer om de eerste vraag niet in de analyses mee te nemen. De tweede vraag is gemeten op een vierpuntsschaal en heeft een bewerking nodig voordat deze gebruikt kan worden. De categorieën ‘volledig’ en ‘grotendeels’ zijn samengenomen. Tabel 5-2 toont een overzicht van effecten van de kenmerken van het personeelsbeleid op de kostendoelmatigheid.

Tabel 5-2 Gemiddeld effect en betrouwbaarheidsinterval (in procentpunten) op de kostendoelmatigheid naar kenmerken van personeelsbeleid

<i>Kenmerk</i>	<i>Gemiddeld effect</i>	<i>Interval</i>
Objectief systeem meten prestaties*	8,5	3,1 - 13,9
Overzicht en investeren competenties	1,0	-3,9 - 6,0
Medewerkers bevoegd doorvoeren verbeteringen	0,7	-4,4 - 5,8
Erkenning voor samenwerking	-3,1	-8,1 - 1,9
Aandacht effectieve samenwerking*	5,0	0,0 - 10,1
Organisatie onderzoekt medewerkerstevredenheid	-3,0	-7,8 - 1,8

* = significant op 5%.

Bij de kenmerken van personeelsbeleid valt op dat een objectief systeem om de prestaties van medewerkers te meten, gepaard gaat met een hogere kostendoelmatigheid. Kennelijk zijn organisaties gebaat bij duidelijkheid. Ook is in een gevoeligheidsanalyse gekeken naar de combinatie van prestatiebeloning en het hanteren van een objectief systeem voor het meten van prestaties. Het blijkt dat er voor deze combinatie positieve effecten zijn (overigens niet significant). Ook aandacht voor effectieve samenwerking gaat gepaard met significant hogere kostendoelmatigheid.

Erkenning voor samenwerking en onderzoek naar medewerkerstevredenheid hebben geen significant effect.

Tot slot zijn de effecten gering voor overzicht en investeren in competenties en medewerkers zijn bevoegd binnen bepaalde grenzen verbeteringen door te voeren. Hiervoor zou de conclusie kunnen zijn dat er geen effect is.

5.3.2 Managementstijl

Bij de stijl van management gaat het in de enquête om vijf verschillende stijlen die elkaar uitsluiten (een organisatie wordt gekenmerkt door slechts één stijl).³ Voor de analyse betekent dat, dat we een referentiestijl nodig hebben. Als referentiestijl is gekozen voor de coach, dit is de managementstijl die verreweg het meest voorkomt. Tabel 5-3 toont het

³ In de praktijk hoeven verschillende stijlen elkaar uiteraard niet uit te sluiten.

verschil in kostendoelmatigheid voor een bepaald type management ten opzichte van het type coach.

Tabel 5-3 Gemiddeld effect en betrouwbaarheidsinterval op de kostendoelmatigheid van de managementstijl (in procentpunten)

<i>Type management</i>	<i>Gemiddeld effect</i>	<i>Interval</i>		
Dirigent	7,1	-6,0	-	20,1
Spelverdeler	-3,4	-9,8	-	2,9
Coach	referentiecategorie			
Netwerker*	-9,8	-16,1	-	-3,5
Hervormer*	-9,4	-17,5	-	-1,3

* = significant op 5%.

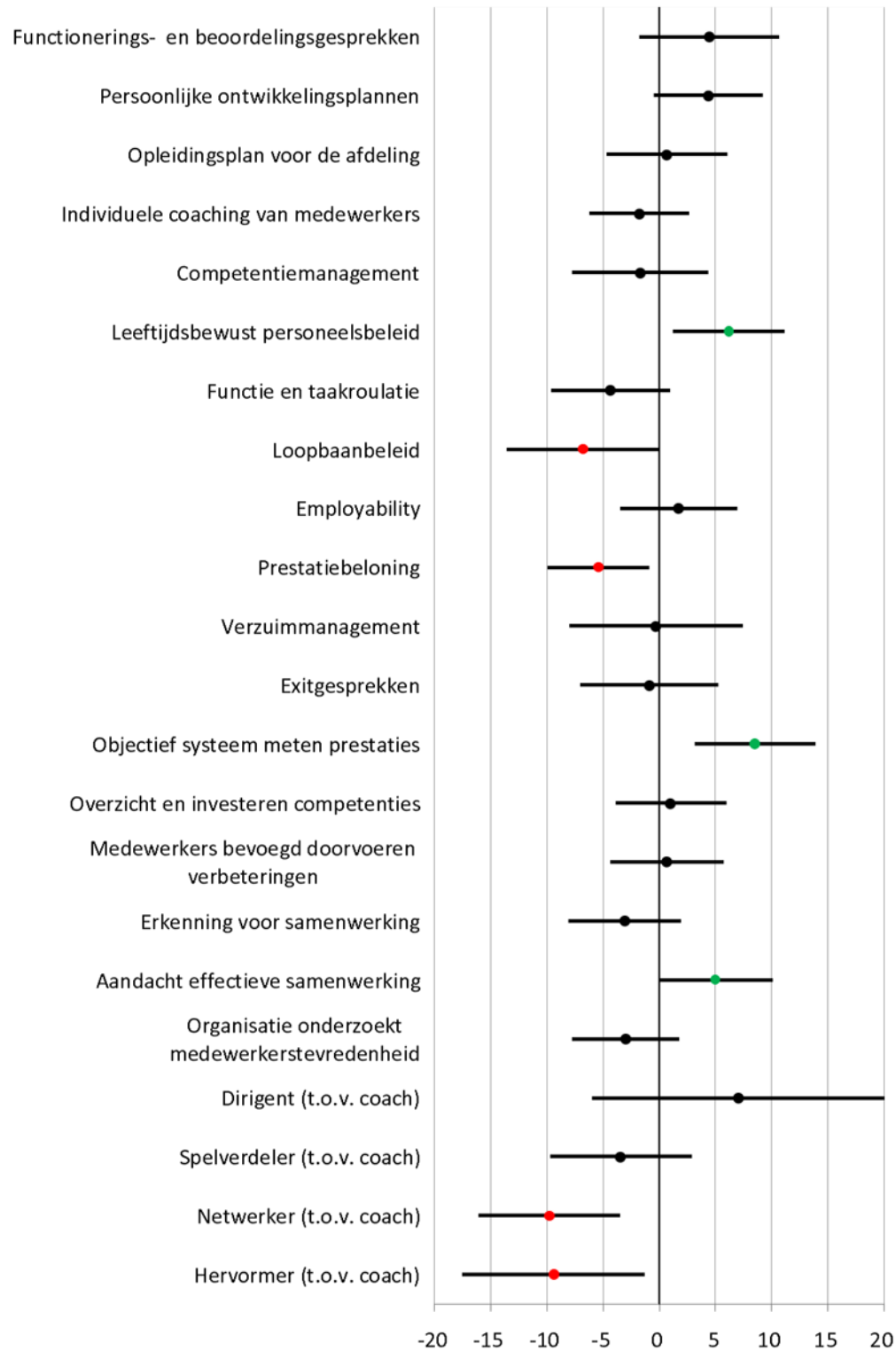
Opvallend is dat de netwerker en hervormer gemiddeld een significant lagere score voor de kostendoelmatigheid hebben. Het is de vraag in hoeverre dit verschil is toe te schrijven aan de stijl van leidinggeven of dat er sprake is van omgekeerde causaliteit. Een organisatie kan een bepaald type management hebben, omdat zij in een fase zit waarin bijvoorbeeld hervormingen doorgevoerd worden omdat sprake is van lage kostendoelmatigheid, terwijl de resultaten van die hervormingen nog niet zichtbaar zijn. Juist de netwerker en de hervormer zijn stijlen die geassocieerd kunnen worden met veranderingen in de organisatie. Overigens zij opgemerkt dat de gevonden effecten een grote spreiding kennen.

Het effect van de spelverdeler ten opzichte van de coach is aan de geringe kant en niet significant. De conclusie kan hier zijn dat er geen effect is van de spelverdeler ten opzichte van de coach. De dirigent lijkt een fors effect te hebben. Het gaat hier echter om slechts drie waarnemingen, waardoor de spreiding groot is en het effect niet significant is. Voor de dirigent is een betere conclusie dat we eigenlijk niet weten wat het effect is.

5.3.3 Samenvatting effecten

Figuur 5-2 geeft een samenvatting van de effecten. In de figuur is per aspect zowel de schatting van het gemiddelde effect opgenomen (bolletjes) als het bijbehorende statistische (95%) betrouwbaarheidsinterval (streepjes). De groene bolletjes betreffen significant positieve effecten, de rode bolletjes zijn significant negatieve effecten.

Figuur 5-2 Gemiddeld effect en betrouwbaarheidsinterval (in procentpunten) op de kostendoelmatigheid van gemeten HRM-aspecten



5.4 HRM-intensiteit

In het voorafgaande zijn de verschillende aspecten van HRM weliswaar in onderlinge samenhang bekeken, maar zijn effecten aan individuele instrumenten toegeschreven; vergelijkbaar met de instrumentele benadering uit hoofdstuk 3. We gaan nu in op de systeembenadering. We bepalen het HRM vanuit een meer abstract perspectief en gaan daarbij uit van de 'hoeveelheid' HRM die een organisatie inzet. Guest (2000) stelt in dat verband dat naarmate meer HRM-praktijken worden toegepast, de invloed op werknemers groter is.

Een vraag is uiteraard hoe de intensiteit van het HRM is te meten. De meest eenvoudige manier om dit te doen is door het aantal ingezette instrumenten bij elkaar te tellen. Steijn (2003) past deze methode en geeft twee beperkingen. De uitgevraagde instrumenten hoeven niet dekkend te zijn voor al het HRM-beleid van een organisatie. En in de tweede plaats is niets bekend over de kwaliteit van de implementatie van de ingezette instrumenten.

Een alternatief is om op de verschillende ingezette instrumenten een factoranalyse los te laten. De gedachte is dan dat bepaalde instrumenten in combinatie worden ingezet om specifieke doelen te bereiken. Daarnaast is er voor de vragen gebaseerd op de vragenlijst van het INK de mogelijkheid om de scoremethodiek van het INK te gebruiken.

Zowel de eenvoudige manier van tellen van instrumenten als de meer geavanceerde factoranalyse is gebruikt om de intensiteit te meten. De schattingsresultaten zijn opgenomen in Bijlage F. Uit de analyse van de relatie tussen HRM-intensiteit en kostendoelmatigheid blijkt dat er geen significant effect wordt gevonden. Dat betekent dus dat een hoge intensiteit van HRM niet ten koste gaat van de kostendoelmatigheid. Net als in de eerdere analyse veronderstellen we daarbij dat de inzet van HRM voor Burgerzaken als exogeen kan worden beschouwd, want grotendeels bepaald door hogere managementniveaus.

5.5 Overige factoren

Een voor de hand liggende oorzaak van een lagere kostendoelmatigheid is het ziekteverzuim: medewerkers worden doorbetaald, maar leveren geen prestaties. Het blijkt dat in de onderzochte gemeenten een hoger verzuim inderdaad gepaard gaat met een significant lagere kostendoelmatigheid: per procentpunt ziekteverzuim ongeveer 1,5 tot 2 procentpunten verlies aan kostendoelmatigheid. Eerder hebben we geconstateerd dat de inzet van verzuimmanagement geen significant effect heeft. Het verband tussen verzuim en kostendoelmatigheid geeft nog eens aan dat heel genuanceerd naar het effect van verzuimmanagement moet worden gekeken. Juist in organisaties met een hoog verzuim zou het verzuimmanagement op termijn wel eens een probaat middel kunnen zijn om de kostendoelmatigheid te verhogen.

Er is ook gekeken naar de relatie tussen de ingezette HRM en de omvang van het verzuim. In de analyse worden geen significante effecten gevonden van HRM-instrumenten op het verzuim. De enige significante verklarende factor is de omvang van de gemeente, gemeten in inwoneraantallen. In het algemeen geldt hoe groter de gemeenten des te hoger het verzuimpercentage. Het effect is weliswaar significant, maar ook erg klein; voor iedere 10.000 inwoners extra ligt het verzuim ongeveer 0,1 procentpunt hoger. Het effect is iets sterker voor kleinere gemeenten.

Een andere factor die de kostendoelmatigheid kan beïnvloeden, is de opbouw van het personeelsbestand. In onze analyse vinden we echter geen significante effecten van de verdeling over schalen en de leeftijdsopbouw van personeel bij Burgerzaken.

5.6 Beschouwingen

Inzet van HRM-instrumenten dient verschillende doelen. In dit onderzoek is nagegaan wat de relatie is tussen de ingezette instrumenten en de kostendoelmatigheid; daarmee is gefocust op slechts één aspect van HRM.

Er zijn vier instrumenten die vrijwel alle organisaties toepassen. De enig overblijvende variatie in deze studie voor deze instrumenten is de mate waarin de instrumenten worden ingezet. Voor deze instrumenten geldt dat er

geen significant effect op de kostendoelmatigheid wordt gevonden bij een intensievere inzet van de instrumenten. Het is overigens zo dat voor ‘opleidingsplan voor de afdeling’ het effect inderdaad nihil blijkt te zijn.

Van de andere HRM-instrumenten is het effect op de kostendoelmatigheid onderzocht bij het wel of niet inzetten van het instrument. Inzet van leeftijdsbewust personeelsbeleid gaat gepaard met een significant hogere kostendoelmatigheid. Verder zetten juist organisaties met relatief veel ouderen en/of relatief veel jongeren het instrument in. Voor jongeren kan leeftijdsbewust personeelsbeleid ook belangrijk zijn, omdat jongeren graag uitdagend werk hebben. Gezien de vergrijzing bij de overheid lijken extra aandacht en stimulering van het instrument voor de hand te liggen. Saillant detail is dat gemeenten sinds 2008 verplicht zijn om leeftijdsbewust personeelsbeleid te voeren. De tendens is overigens wel dat leeftijdsbewust personeelsbeleid in de gemeente een belangrijk onderwerp van HRM is. In de enquête Personeelsmonitor gemeenten 2011 komt leeftijdsbewust personeelsbeleid op de vijfde plaats bij de belangrijke beleidsthema’s (Donkers et al., 2012).

Prestatiebeloning gaat gepaard met een lagere kostendoelmatigheid. Vanuit het oogpunt van de kostendoelmatigheid kan het verstandiger zijn het instrumenten niet in te zetten. Of in ieder geval na te gaan onder welke voorwaarde het instrument werkt en wat de beoogde doelen zijn en daarmee bij de implementatie van het instrument rekening te houden. In combinatie met een objectief systeem om prestaties van medewerkers te meten blijkt het instrument in onze analyse geen negatief effect te hebben op de kostendoelmatigheid. De gevonden resultaten stemmen overeen met eerdere studies. Een grootschalig onderzoek van KPMG laat bijvoorbeeld zien dat variabele beloning vaak niet rendeert (KPMG, 2002). De grootste knelpunten vormen het onderscheid maken tussen medewerkers door leidinggevend en de meetbaarheid van prestaties. Voor de toepassing van prestatie management worden positieve effecten op de organisatieresultaten gevonden (Waal de A.A, 2002).

Dit laatste stemt ook overeen met het resultaat dat een objectief systeem om prestaties van medewerkers te meten wel vruchten afwerpt bij het verbeteren van de kostendoelmatigheid. Er blijkt een significant verband te bestaan tussen de kostendoelmatigheid en een objectief systeem van prestatiemeting

van medewerkers. Aandacht voor objectieve prestatiemeting, mogelijk in combinatie met prestatiebeloning, ligt voor de hand.

Loopbaanbeleid gaat gepaard met een lagere kostendoelmatigheid. Het instrument is gericht op de mobiliteit en inzetbaarheid van werknemers, vaak gericht op de lange termijn. Daarnaast kent loopbaanbeleid een aantal faal- en succesfactoren. Nauta et al. (2005) geven aan dat loopbaanbeleid een kwestie is van een lange adem, tijd en geld. Bovendien is loopbaanbeleid een instrument dat vaak gepaard gaat met een aantal andere instrumenten, waardoor het effect van het loopbaanbeleid niet helemaal helder is. Ook is loopbaanbeleid bij uitstek een instrument dat zich niet beperkt tot Burgerzaken en juist gaat over een loopbaan binnen de gehele gemeentelijke organisatie. Met enige voorzichtigheid lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat loopbaanbeleid geen geschikt instrument is om de kostendoelmatigheid te verhogen, zeker op de korte termijn. Dat neemt niet weg dat het instrument voor andere effecten bruikbaar kan zijn.

Verder vinden we voor een groot aantal HRM-instrumenten geen significant effect op de kostendoelmatigheid. Deels betreft het effecten die klein zijn. Voor deze instrumenten lijkt de conclusie te rechtvaardigen dat ze geen effect hebben op de kostendoelmatigheid. Dat betekent dus ook dat ze niet ten koste gaan van een hoge kostendoelmatigheid en vanuit het perspectief van andere beoogde doelen zonder meer ingezet kunnen worden. Voor een ander deel betreft het effecten die een grote spreiding hebben. Zo wordt voor functie- en taakrotatie een niet significant negatief effect gevonden. Maar ook voor dit instrument is het vanuit het perspectief van de kostendoelmatigheid wellicht verstandiger om het niet in te zetten. Het effect is weliswaar niet significant, maar het balanceert wel op het randje van significantie.

De stijl van het management blijkt sterk van invloed te zijn op de kostendoelmatigheid. Een coachende stijl, de stijl die overigens het meest voorkomt bij Burgerzaken, verdient de voorkeur. Ook Steijn (2009) benadrukt dat het geven van feedback, weliswaar vanuit het perspectief van arbeidstevredenheid en arbeidsmotivatie, belangrijk is. Individuele coaching van medewerkers als instrument blijkt overigens niet significant en neigt eerder naar een negatief effect op de kostendoelmatigheid. Steijn noemt de functionerings- en beoordelingsgesprekken een goed moment voor feedback en het stellen van doelen.

Coachend leiderschap verdient dus de voorkeur. Het kan overigens zo zijn dat een organisatie zich in een situatie bevindt dat juist een andere stijl gewenst is. Het is dan een keuze om de kostendoelmatigheid ondergeschikt te maken aan andere doelen. Bij de leiderschapsstijl kan een omgekeerde causaliteit gelden. We weten dus niet zeker of een hoge of lage kostendoelmatigheid oorzaak of gevolg is. Wel is het zo dat in de HRM-literatuur de cruciale rol van de direct leidinggevende in het HRM-beleid wordt onderstreept (Knies, 2012; Steijn, 2009). Desalniettemin mag bij de gevonden resultaten bij de leiderschapsstijlen de omgekeerde causaliteit niet worden uitgesloten.

Tot slot is het opvallend dat van de onderzochte aspecten de managementstijl verreweg het grootste effect op de kostendoelmatigheid lijkt te sorteren. Dit geeft te denken: een juiste stijl van management heeft meer effect dan de inzet van extra HRM-instrumenten. Steijn (2009) merkt hierover overigens op dat de direct leidinggevende een cruciale rol heeft bij de implementatie van het HRM-beleid. Het is immers de leidinggevende die het best weet wat zijn medewerkers waard zijn.

Bijlage A Gebruikte afkortingen

BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DEA	Data Envelopment Analysis
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
HRM	Human Resource Management
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
KCC	Klant contactcentrum
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
MTO	Medewerkers tevredenheidsonderzoek
NIK	Nederlandse identiteitskaart
NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
POMO	Personeels- en Mobiliteitsonderzoek
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SFA	Stochastic Frontier Analysis
VDP	Vereniging Directeuren Publieksdiensten
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage B Vragenlijst

1. Welke omschrijving past het best bij de wijze waarop de dienstverlening van burgerzaken in uw organisatie is georganiseerd?

- De dienstverlening van burgerzaken is geïntegreerd in een publieksdienst waar producten van verschillende afdelingen verkrijgbaar zijn.
- Zowel frontoffice als backoffice De dienstverlening van burgerzaken is deels geïntegreerd. Er is een publieksbalie voor producten van verschillende afdelingen (frontoffice) en een gescheiden vakafdeling.
- De dienstverlening van burgerzaken is op zichzelf staand en heeft een eigen frontoffice en backoffice.

2. Op hoeveel fysieke locaties in de gemeente kunnen burgers terecht voor het aanvragen en/of afhalen van (een gedeelte van) de producten en diensten van burgerzaken?

3. Zijn er in de afgelopen vijf jaar locaties voor het aanvragen en/of halen van (een gedeelte van) de producten en diensten van burgerzaken gesloten?

4. Welke beschrijving past het beste bij uw stijl van leidinggeven?

- Dirigent. Vaststellen van doelen, bepalen van de werkwijze, instrueren medewerkers en controleren of alles volgens plan verloopt. Het resultaat staat centraal.
- Spelverdeler. Verdelen verantwoordelijkheden en taken, zelf in het proces staan. Over doelstelling, werkwijze en taakverdeling vindt afstemming met medewerkers plaats.
- Coach. Zorgen dat medewerkers, individueel of als team, over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om de processen effectief, efficiënt en flexibel uit te voeren.
- Netwerker, bruggenbouwer. Delegeren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar medewerkers. Vooral bezig met de toekomst van de afdeling en maakt gebruik van benchmarking.
- Hervormer, vernieuwer. Continu kijken naar de toegevoegde waarde die de afdeling levert. Niet de huidige activiteiten zijn de basis voor verbeteringen, maar nieuwe mogelijkheden.

5. Kunt u aangeven welke uitspraken van toepassing zijn op het personeelsbeleid?

U kunt meerdere antwoorden aanvinken.

- Er zijn duidelijke functie- en taakomschrijvingen en uitvoering volgt wettelijke voorschriften en protocollen.
- Er is aandacht voor personeelstevredenheid en beoordeling van prestaties.
- Vaste onderzoeken naar medewerkerstevredenheid zijn toegankelijk voor alle medewerkers en iedereen krijgt iets te horen over zijn prestaties.
- Personeelsbeleid is gericht op de wensen van personeel, klanten en afnemers.

6. Kunt u van de onderstaande uitspraken aangeven in hoeverre deze van toepassing zijn voor uw organisatie?

(volledig van toepassing / grotendeels van toepassing/ gedeeltelijk van toepassing/ niet toepassing)

- Er is een objectief systeem om de prestaties van medewerkers te meten.
- Er is in kaart gebracht welke competenties medewerkers nodig hebben en daarin wordt geïnvesteerd.
- Medewerkers zijn bevoegd (binnen bepaalde grenzen) verbeteringen zelf door te voeren.
- Medewerkers krijgen erkenning voor hun samenwerking met collega's ter verbetering van de bedrijfsvoering.
- Er is voldoende aandacht voor effectieve samenwerking.
- De organisatie voert onderzoek uit om de tevredenheid van medewerkers te meten.

7. Kunt u van de volgende HRM-instrumenten aangeven in welke mate ze in uw organisatie worden gebruikt? (niet/ gedeeltelijk / (vrijwel) altijd)

- Functionerings- en beoordelingsgesprekken
- Persoonlijke ontwikkelingsplannen
- Opleidingsplan voor de afdeling
- Individuele coaching van medewerkers
- Competentiemanagement
- Leeftijdsbewust personeelsbeleid
- Functie- en taakrotatie

- Loopbaanbeleid
- Employability
- Prestatiebeloning
- Verzuimmanagement
- Exitgesprekken

8. Wordt in uw organisatie gebruikgemaakt van e-HRM?

(e-HRM: het ondersteunen van de activiteiten van Personeel & Organisatie (P&O) door gebruik te maken van internettechnologie)

Kunt u ook ongeveer aangeven sinds wanneer?

9. Voor welke onderdelen wordt gebruikgemaakt van e-HRM?

- Personeels- en salarisadministratie
- Arbeidsvoorwaarden en -overeenkomsten
- Persoonlijke ontwikkeling (self assessments, elektronische feedback etc.)
- Leren, (e-Learning)
- Communiceren en informeren, het publiceren van relevante documentatie
- Personeelsplanning
- Verzuim
- Andere toepassing, namelijk:...

10. Wat was het ziekteverzuimpercentage van uw organisatie over 2011?

11. Hoeveel van de volgende producten zijn het afgelopen jaar (2011) afgegeven?

- Paspoorten
- Rijbewijzen
- Identiteitskaarten
- Uittreksels GBA
- Uittreksels burgerlijke stand

12. Kunt u een globale verdeling van het personeel over de volgende salarisschalen geven?

- Percentage schaal 6 en lager ...%
- Percentage schaal 7 ...%
- Percentage schaal 8 ...%

- Percentage schaal 9 ...%
- Percentage schaal 10 en hoger ...%

13. Kunt u een globale inschatting geven van de verdeling van het personeel over de volgende leeftijdscategorieën?

- Percentage jonger dan 35
- Percentage tussen de 35-50 jaar
- Percentage 50 jaar en ouder

Bijlage C Representativiteit

De respons op de enquête is onderzocht op representativiteit. Daarbij is gekeken naar de omvang van de gemeenten, het aantal gemeenten met een doelmatigheidsscore van 100% en de kostendoelmatigheid.

Tabel B-1 toont de resultaten voor een χ -toets op de verdeling van de deelnemers over kleine en grote gemeenten. Bij de χ -toets wordt het verschil tussen verwachting en enquête gekwadrateerd en gedeeld door de verwachting. Gesommeerd geeft dit de toetsgrootte (in dit geval 5,3). Vervolgens kan voor de toetsgrootte de p-waarde worden bepaald, deze is 37,9%. Dat wil zeggen dat we geen significant verschil vinden, we mogen er van uitgaan dat het verschil tussen verwacht en de enquête gebaseerd is op toeval. De enquête is representatief.

Tabel B-1 χ -toets deelname grote en kleine gemeenten, efficiënte en niet efficiënte instellingen

	<i>Verwacht aantal</i>	<i>Enquête</i>
Tot 10.000	12	10
10.000-20.000	37	35
20.000-50.000	62	63
50.000-100.000	15	13
100.000-150.000	4	7
Meer dan 150.000	4	7
χ-Toets	$P(\chi(5) \geq 5,3) = 37,9\%$	
Aantal efficiënt	32	35
Aantal niet efficiënt	103	100
χ-Toets	$P(\chi(1) \geq 0,5) = 51,6\%$	

De χ -toets is eveneens toegepast op het aantal efficiënte en niet efficiënte instellingen. Wederom wordt een niet significant resultaat gevonden wat wil zeggen dat voor dit aspect de enquête representatief is.

Ook voor de doelmatigheidsscore is gekeken of de enquête representatief is. Dit is gedaan door gebruik te maken van een eenvoudige regressie waarin deelname aan de enquête een verklarende variabele is. Uit de resultaten van de regressie (tabel B-2) blijkt dat er geen significant verschil is tussen deelnemers aan de enquête en niet deelnemers daar waar het gaat om de kostendoelmatigheid (T-waarde is 0,55). Ook als we de iets geavanceerdere Tobit analyse toepassen vinden we geen significante verschillen. Op het gebeide van de kostendoelmatigheid lijkt de enquête dus ook representatief.

Tabel B-2 doelmatigheidsscore verklaard met deelname aan enquête.

	<i>Parameter</i>	<i>St dev.</i>	<i>T-waarde</i>
Constante	86,1	0,7	119,28
Deelname enquête	0,7	1,3	0,55

Al met al is er geen enkel reden om te twijfelen aan de representativiteit van de deelnemers aan het onderzoek.

Bijlage D Voorspellen producten

In dit onderzoek is het aantal afgenomen producten per gemeente voorspeld op basis van de populatie van de gemeente. Daarbij is als volgt te werk gegaan. Op basis van een steekproef van gemeenten (deelnemers aan de Benchmark Publiekszaken) wordt bepaald hoeveel producten (paspoorten, rijbewijzen, NIK, uittreksels GBA en uittreksels burgerlijke stand) door de bevolking aangevraagd worden. Vervolgens wordt voor alle gemeenten per jaar een voorspelling gedaan over het aantal producten dat door de bevolking wordt afgenomen. Hierbij is voor het aantal paspoorten, rijbewijzen, en NIK rekening gehouden met de jaarlijkse landelijke ontwikkeling.

Voor de eerste stap is voor ieder product de volgende vergelijking geschat:

$$\ln(y) = \sum b_i \ln(x_i)$$

Met:

- y het product;
- x_i bevolkingskenmerk i; en
- b_i de te schatten parameters.

Tabel B-3 Schattingsresultaten afgegeven producten op basis van bevolkingssamenstelling (N = 231)

<i>Bevolkingskenmerk</i>	<i>Paspoorten</i>	<i>Rijbewijzen</i>	<i>NIK</i>	<i>GBA</i>	<i>Register</i>
Bevolking 18-19 jaar	0,17	0,23		0,45	–0,05
Bevolking 20-65 jaar	0,62	0,51	0,44	–0,47	0,44
Bevolking 65-plus	0,02	0,20	0,38	0,72	0,15
N.W. allochtoon 1^e gen.	0,03		0,42	0,71	0,35
N.W. allochtoon 2^e gen.	0,09	0,001	–0,39	–0,38	

In de tweede stap is voor iedere gemeente op basis van de bevolkingssamenstelling en de geschatte parameters uit de eerste stap het

aantal producten voorspeld. Daarbij is de voorspelling van de documenten per jaar gecorrigeerd voor de landelijke ontwikkeling (voorspellingen betreffen 2008). We weten immers dat het aantal afgenomen producten van jaar tot jaar sterk varieert. De correctiefactoren zijn zo dat de voorspelde waarden macro (voor heel Nederland) kloppend zijn. Tabel B-4 toont de correctiefactoren.

Tabel B-4 Correctiefactoren ten behoeve van landelijke ontwikkeling (2005-2010)

<i>Bevolkingskenmerk</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Paspoorten	0,918	0,929	1,088	1,030	1,070	0,909
NIK	1,149	0,985	1,045	0,824	0,969	1,258
Rijbewijzen	0,419	0,604	0,997	0,982	1,038	0,913

Bijlage E Kostenfunctie schattingsresultaten

De volgende kostenfunctie is geschat:

$$\ln(C) = a_0 + \sum_{i=2}^T a_i D_i + \sum_{i=1}^m b_i \ln(Y_i) + \sum_{i=1}^n c_i \ln(W_i) + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^m b_{ij} \ln(Y_i) \ln(Y_j) + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n c_{ij} \ln(W_i) \ln(W_j) + \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n e_{ij} \ln(Y_i) \ln(W_j) \quad (1)$$

Met:

C = totale kosten;

Y_i = output i (i = 1,..., m);

D_i = jaardummy voor het jaar van de waarneming (i = 2,..., T);

W_i = prijs van het ingezette middel i (i = 1,..., n);

$a_0, a_i, b_i, c_i, b_{ij}, c_{ij}, e_{ij}$, te schatten parameters.

In het hier gebruikte model is geen gebruikgemaakt van verschillen in inputprijzen. Om een eerlijke kostenvergelijking tussen de jaren te maken, zijn de kosten gedefleerd met de consumentenprijsindex. Dit komt op hetzelfde neer als de consumentenprijsindex in de kostenfunctie opnemen. Door de restricties, in verband met homogeniteit van graad 1 voor de prijzen, ontstaan echter voor de parameterschattingen triviale uitkomsten. De parameter voor de prijs is 1 en voor de kruist termen 0. Vanwege deze trivialiteit is gekozen voor defleren in plaats van expliciet opnemen van de parameters.

Tabel B-5 toont de schattingsresultaten voor het in de hoofdttekst gehanteerde model. Als productindicatoren zijn gebruikt:

- ongewogen optelling van voorspeld aantal documenten (paspoorten, rijbewijzen en NIK);
- ongewogen optelling van voorspeld aantal uittreksels (GBA en register);
- aantal huwelijken.

Tabel B-5 Schattingsresultaten Burgerzaken, productie op basis van voorspelde productie (N = 2556), 2005-2010

<i>Instrument</i>		<i>Schatting</i>	<i>St. dev.</i>	<i>T-waarde</i>
Constante	A0	-0,41	0,03	-14,77
2006	A2	0,03	0,02	1,60
2007	A3	-0,10	0,02	-3,90
2008	A4	-0,02	0,02	-0,94
2009	A5	0,02	0,02	0,90
2010	A6	0,10	0,02	4,16
Documenten	B1	0,60	0,10	5,79
Uittreksels	B2	0,24	0,09	2,61
Aantal huwelijken	B3	0,12	0,03	3,53
Documenten × documenten	B11	0,31	0,32	0,98
Documenten × uittreksels	B12	-0,10	0,27	-0,36
Documenten × huwelijken	B13	-0,12	0,08	-1,42
Uittreksels × uittreksels	B22	0,10	0,24	0,42
Uittreksels × huwelijken	B23	0,00	0,08	0,03
Huwelijken × huwelijken	B33	0,19	0,06	3,41
Sigma		2,72	0,10	26,55
Lambda		1,21	0,16	7,75

Voor de schatting is gebruikgemaakt van een zogeheten Stochastic Frontier Analysis (SFA). Bij een dergelijke schatting zijn er twee additionele parameters: sigma en lambda (beide groter dan nul). De parameter lambda zegt iets over de component inefficiëntie in het model, bij lambda = nul is er sprake van een gewone OLS-schatting. Sigma is de som van de standaardfout van meet- en specificatiefouten en de standaardfout van de ondoelmatigheid. Voor een gedetailleerde beschrijving zie Kumbhakar en Lovell (2000).

Bijlage F Resultaten Tobitregressie

Tabel B-6 Schattingsresultaten (N = 112)

<i>Instrument</i>	<i>Schatting</i>	<i>St. dev.</i>	<i>T-waarde</i>
Constante	0,350	0,232	1,51
Dummy deels geïntegreerd	0,071	0,035	1,99
Dummy opzichzelfstaand	0,091	0,040	2,31
Bevolkingsomvang	0,035	0,019	1,82
Functionerings- en beoordelingsgesprekken	0,052	0,047	1,10
Persoonlijke ontwikkelingsplannen	0,045	0,031	1,45
Opleidingsplan voor de afdeling	0,000	0,029	-0,01
Individuele coaching van medewerkers	-0,038	0,029	-1,33
Competentiemanagement	0,009	0,026	0,35
Leeftijdsbewust personeelsbeleid	0,079	0,024	3,25
Functie- en taakroulatie	-0,037	0,027	-1,34
Loopbaanbeleid	-0,070	0,036	-1,96
Employability	0,025	0,032	0,79
Prestatiebeloning	-0,048	0,023	-2,10
Verzuimmanagement	0,018	0,028	0,66
Objectief systeem meten prestaties	-0,014	0,024	-0,57
Overzicht en investeren competenties	0,076	0,037	2,05
Medewerkers bevoegd doorvoeren verbeteringen	0,014	0,037	0,38
Erkenning voor samenwerking	-0,006	0,037	-0,17
Aandacht effectieve samenwerking	-0,053	0,035	-1,54
Organisatie onderzoekt medewerkerstevredenheid	0,079	0,036	2,23
Dirigent (t.o.v. coach)	-0,028	0,034	-0,81
Spelverdeler (t.o.v. coach)	0,093	0,090	1,02
Netwerker (t.o.v. coach)	-0,027	0,045	-0,59
Hervormer (t.o.v. coach)	-0,145	0,045	-3,20

Tabel B-7 Schattingsresultaten HRM-intensiteit (N = 116)

<i>Instrument</i>	<i>Schatting</i>	<i>St. dev.</i>	<i>T-waarde</i>
Model: optelling instrumenten			
Constant	0,78	0,19	3,99
Dummy deels geïntegreerd	0,04	0,04	1,10
Dummy opzichzelfstaand	0,11	0,04	2,79
Bevolkingsomvang	0,00	0,02	0,24
HRM-intensiteit	0,00	0,01	0,31
Model: factoranalyse en INK-score			
Constant	0,74	0,20	3,72
Dummy deels geïntegreerd	0,04	0,04	1,11
Dummy opzichzelfstaand	0,10	0,04	2,52
Bevolkingsomvang	0,01	0,02	0,28
HRM-factor 1	−0,01	0,02	−0,47
HRM-factor 2	−0,02	0,02	−1,51
HRM-factor 3	0,02	0,02	1,08
INK-score 1	0,06	0,10	0,57
INK-score 2	0,06	0,07	0,78

Literatuur

- Boselie, P. (2002). *Human resource management, work systems and performance: a theoretical-empirical approach*. Erasmus University, Rotterdam.
- Boselie, P., Dietz, G., & Boon, C. (2005). Commonalities and contradictions in HRM and performance research. *Human Resource Management Journal*, 15(3), 67-94. doi: 10.1111/j.1748-8583.2005.tb00154.x
- Boselie, P., & Paauwe, J. (2002). Het geheim ontrafeld? De bijdrage van Strategisch Human Resource Management aan prestatieverbetering. . *M&O, Tijdschrift voor Organisatiekunde en Sociaal Beleid*, 56(4), 5-24.
- Commissie Van Rijn. (2001). De arbeidsmarkt in de collectieve sector, Investeren in mensen en kwaliteit. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Dhondt, S., Have, K. t., & Kraan, K. O. (2010). Vijfentwintig jaar kostenbesparing bij de overheid. Gevolgen voor kwaliteit van de arbeid en productiviteit. In R. Batenburg, P. de Beer & J. Mevissen (Eds.), *Arbeid in crisis?* (pp. 143-162). Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Donkers, H., Jooren, J., Hoevenagel, R., Moggré, M., & Jansen, F. (2012). *Monitor gemeenten 2011, Personeel in Perspectief*. Den Haag: Stichting A+O fonds Gemeenten.
- Doorewaard, H., & de Nijs, W. (2004). *Organisatieontwikkeling en human resource management*. Utrecht: Lemma.
- Fried, H. O., Lovell, C. A. K., & Schmidt, S. S. (2008). *The measurement of productive efficiency and productivity growth*. New York: Oxford University Press.
- Gerhart, B. (2007). Modeling HRM and performance linkages. *Oxford Handbook of Human Resource Management*, 552-580.
- Greene, W. H. (2008). *Econometric Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall International.
- Guest, D. E. (2000). Human Resource Management – the workers' verdict *Human Resource Management Journal*(3), 5-25.
- Hulst van, B. L., & de Groot, H. (2011). Benchmark Burgerzaken, Een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van burgerzaken *IPSE-Studies reserch reeks*. Delft: IPSE-Studies.

- Huselid, M. A. (1995). The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance. *The Academy of Management Journal*, 38(3), 635-672.
- InAxis. (2004). *Handboek Innovatiemonitor Openbaar Bestuur*. Den Haag.
- Judge, G. C., Hill, R. C., Griffiths, W. E., Lütkepohl, H., & Lee, T. S. (1988). *Introduction to the theory and practices of econometrics, second edition*. New York: John Wiley.
- Knies, E. (2012). Meer waarde voor en door medewerkers: een longitudinale studie naar de antecedenten en effecten van peoplemanagement.
- KPMG. (2002). Variabele beloning leidt niet tot betere prestatie bij werknemer.
- Kumbhakar, S. C., & Lovell, C. A. K. (2000). *Stochastic frontier analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Nauta, A., Winthagen, T., & Stark, K. (2005). Loopbaanbeleid bij brandweer en ambulance. *TNO Kwaliteit van Leven, Hoofddorp*.
- Paauwe, J., & Richardson, R. (1997). Introduction. *International Journal of Human Resource Management*, 8(3), 257-262.
- Steijn, B. (2003). HRM, arbeidssatisfactie en de publieke sector. *Bestuurswetenschappen*, 20(4), 289-307.
- Steijn, B. (2009). Arbeidsteveredenheid, arbeidsmotivatie en HRM. In B. Steijn & S. Groeneveld (Eds.), *Strategisch HRM in de publiek sector* (pp. 181-206). Assen: Van Gorcum.
- Steijn, B., & Groeneveld, S. (2009). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Koninklijke Van Gorcum B.V.
- Vermeeren, B., & Kuipers, B. (2009). HRM en prestaties van publiek organisaties. In B. Steijn & S. Groeneveld (Eds.), *Strategisch HRM in de publiek sector* (pp. 209-224). Assen: Van Gorcum.
- Waal de A.A. (2002). *The role of behavioral aspects in the successful implementation and use of performance management systems* Phd, Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam.
- Wright, P. M., Gardner, T. M., Moynihan, L. M., & Allen, M. R. (2005). The relationship between HR practices and firm performance: Examining causal order. *Personnel Psychology*, 58(2), 409-446.
- Wright, P. M., & Nishii, L. H. (2007). Strategic HRM and organizational behavior: Integrating multiple levels of analysis. *CAHRS Working Paper Series*, 468.