

Motiveren, belonen en presteren in de publieke sector

Robert Dur

Oratie uitgesproken op 8 oktober 2009 bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Economics of Incentives and Performance aan de Erasmus Universiteit Rotterdam vanwege de Vereniging Trustfonds Erasmus Universiteit Rotterdam

Meneer de rector magnificus,

Leden van het College van Bestuur van de Erasmus Universiteit Rotterdam,

Meneer de decaan van de Erasmus School of Economics,

Leden van het bestuur van de Vereniging Trustfonds Erasmus Universiteit Rotterdam,

Dames en heren,

Werk neemt een centrale plaats in in het leven van veel mensen. Werk kost over het algemeen veel tijd, het is een belangrijke bron van inkomen, en, minstens zo belangrijk, het vervult in behoeften aan sociale contacten, waardering en erkenning, en zelfontplooiing. Werk is daarmee een factor van betekenis voor menselijk geluk.

Binnen mijn leerstoel Economics of Incentives and Performance doen we onderzoek naar de manier waarop werk georganiseerd is en beloond wordt. Kort gezegd onderzoeken we wat de invloed is van personeelsbeleid op de prestaties en het welzijn van werknemers. We onderzoeken dit zowel binnen het bedrijfsleven als binnen de publieke sector. Ik heb ervoor gekozen om vandaag vooral over de publieke sector te praten, maar gaandeweg zal ik ook het een en ander vertellen over onze bevindingen in het bedrijfsleven.

De publieke sector verdient speciale aandacht om tenminste drie redenen:

Ten eerste blijkt uit vele onderzoeken dat werknemers in de publieke sector andere wensen of voorkeuren hebben dan werknemers in het bedrijfsleven. Dat maakt dat resultaten van onderzoek in het bedrijfsleven niet altijd generaliseren naar de publieke sector. Wat werkt voor het bedrijfsleven, kan averechts werken in de publieke sector. De mensen zijn anders, en dus moet het personeelsbeleid er anders uit zien.

Een tweede reden voor speciale aandacht is dat de publieke sector in sommige beroepen monopsonie-macht geniet. Dat wil zeggen: de publieke sector is bij bepaalde beroepen de enige werkgever en hoeft dus niet te concurreren met andere werkgevers bij het aantrekken of behouden van mensen. Voorbeelden van zulke beroepen zijn rechter, politie-agent, en militair. Maar ook in het onderwijs en de gezondheidszorg is de concurrentie tussen werkgevers vaak zo beperkt dat je van monopsonie kunt spreken. Die machtspositie heeft belangrijke gevolgen voor het personeelsbeleid dat een organisatie zich kan veroorloven.

En dat brengt mij bij de derde reden voor speciale aandacht voor de publieke sector. Het personeelsbeleid binnen organisaties in de publieke sector is heel verschillend van dat in het bedrijfsleven.

Ik zal zodadelijk laten zien wat de belangrijkste verschillen zijn, maar ik wil nu alvast aangeven dat deze drie bijzondere kenmerken van de publieke sector nauw met elkaar samenhangen. Monopsoniemacht geeft aanleiding tot een ander personeelsbeleid, wat op zijn beurt gevolgen heeft voor het type mensen dat een baan binnen de publieke sector ambieert. Ook daarover kom ik te spreken.

Mijn oratie is als volgt gestructureerd:

- 1) Ik zal eerst ingaan op de verschillen in personeelsbeleid tussen de publieke sector en het bedrijfsleven. Deze verschillen zijn enorm. Van een stimulerend personeelsbeleid lijkt in grote delen van de publieke sector niet of nauwelijks sprake.

2) Vervolgens zal ik laten zien wat de gevolgen hiervan zijn voor de selectie van mensen naar de publieke sector en het gedrag van mensen op de werkvloer.

Er is goed nieuws en slecht nieuws voor ambtenaren. Het slechte nieuws is dat de bestaande negatieve stereotypen van ambtenaren grosso modo worden bevestigd door de data. Het goede nieuws is dat er ook veel mensen in de publieke sector werken met hart voor de publieke zaak. Zogenaamde intrinsiek gemotiveerde mensen. Er lijkt sprake van een tweedeling binnen de publieke sector: Zij die er intrinsiek gemotiveerd vol voor gaan, en zij die het er grotendeels bij laten zitten.

3) Vervolgens laat ik aan de hand van een recente studie zien hoe het ervoor staat met die intrinsieke motivatie van werknemers in de publieke sector in Nederland. De resultaten geven aanleiding tot zorg: de publieke sector doet een dusdanig groot beroep op de intrinsieke motivatie van haar werknemers, dat de rek er grotendeels uit is, met name onder werknemers die al wat langer in de publieke sector werken.

4) Tenslotte ga ik in op de vraag of en zo ja hoe het personeelsbeleid binnen de publieke sector zou moeten veranderen.

Ik zal betogen dat het niet efficiënt is als de publieke sector het bedrijfsleven kopieert. Maar, er valt wel veel te verbeteren. Het personeelsbeleid binnen veel delen van de publieke sector is zo karig, dat van kleine verbeteringen grote positieve effecten te verwachten zijn, zowel op de prestaties van mensen als op de tevredenheid van het grootste deel van de werknemers.

Ik zal nu in vogelvlucht een beeld schetsen van de verschillen in personeelsbeleid tussen de publieke sector en het bedrijfsleven. De beperkte tijd dwingt mij allerlei verschillen binnen de sectoren te negeren en te focussen op enkele aspecten van personeelsbeleid. Ik zal mij richten op beloningsbeleid en management.

Allereerst het beloningsbeleid.

Er is een groot aantal studies naar beloningsverschillen tussen het bedrijfsleven en de publieke sector.

Een simpele blik op de data leert dat het gemiddelde salaris in de publieke sector in Nederland zo'n 10% hoger ligt. De gemiddelde werknemer in de publieke sector heeft echter ook een hoger opleidingsniveau en meer jaren werkervaring. Als we daar rekening mee houden, en dus een werknemer met dezelfde opleiding en werkervaring met elkaar vergelijken, betaalt de publieke sector juist slechter in plaats van beter, zo'n 3%. Dit beloningsverschil bestaat nog niet aan het begin van de carrière van werknemers.

Starters zijn zelfs iets beter af in de publieke sector dan in het bedrijfsleven, zoals afgebeeld in de figuur op het scherm. Maar na zo'n 12 jaar werkervaring, gaan werknemers in de publieke sector achterlopen op werknemers in het bedrijfsleven. Kortgezegd: het is qua beloningsniveau prima starten in de publieke sector, maar het is moeilijker om salarissprongen te maken gedurende de carrière.

Dit gebrek aan salarissprongen hangt samen met de manier waarop de publieke sector prestaties van werknemers beloont, of beter gezegd: niet beloont.

In de figuur op het scherm is te zien hoe vaak prestatiebeloning voorkomt in het bedrijfsleven en de publieke sector. De definitie van prestatiebeloning is een ruime: het omvat bonussen voor individuele prestaties en teamprestaties, maar ook periodieken en promoties voor goed presteren. Duidelijk is te zien dat in de zorg en het onderwijs weinig aan prestatiebeloning wordt gedaan. Wellicht verrassend is de hoge score voor de sector Overheid, waarin zowel Rijksoverheid en lagere overheden, politie en brandweer, als sociale verzekeringsinstellingen zijn ingedeeld. De figuur suggereert dat de overheid kampioen op het gebied van bonussen is. Maar de schijn bedriegt, en dat komt niet door ABN Amro, de data zijn van net voor de nationalisatie van de bank. De schijn bedriegt

omdat de figuur niets zegt over de hoogte van de prestatiebeloning. Bij de overheid worden vooral kleine beloningen betaald, tussen de 0 en 5% van het salaris. Als we alleen de wat substantielere beloningen van meer dan 5% van het salaris tellen, ontstaat het volgende beeld.

Substantiele beloningen voor goed presteren komen nagenoeg niet voor bij de overheid, en ook niet in de zorg en het onderwijs.

Uiteraard zijn bonussen voor goede presteerders slechts een manier om werknemers te stimuleren en te belonen. Een andere, op het oog minder vriendelijke manier, is het werken met malussen: sancties voor slecht presterende werknemers.

Een recent onderzoek van Harry van Dalen, Kène Henkens en Joop Schippers voor het NIDI geeft een beeld van hoe organisaties omgaan met slecht presterende werknemers. In dit onderzoek werd de vraag gesteld: “Hoe wordt binnen uw organisatie omgegaan met werknemers van 35 jaar en jonger die ondermaats presteren?” Een uitsplitsing naar bedrijfsleven en publieke sector geeft het volgende beeld.

Snel ontslag is de meest genoemde maatregel in zowel bedrijfsleven als publieke sector, maar komt veel vaker voor in het bedrijfsleven. In 50% van de organisaties in het bedrijfsleven worden slecht presterende werknemers snel ontslagen, tegen slechts 30% van de organisaties in de publieke sector. Het verschil van 20 procent wordt voor een groot deel verklaard door een sterkere gedoogcultuur in de publieke sector.

Zoals te zien is in de figuur, wordt ondermaats presteren in bijna 30% van de organisaties in de publieke sector gedoogd. Let wel: het gaat hier om werknemers jonger dan 35 jaar, die dus nog decennia lang te gaan hebben. En zoals iedere werkgever weet, zijn ondermaats presterende mensen meestal niet de eersten die uit zichzelf opstappen. In het bedrijfsleven komt gedogen veel minder vaak voor.

De publieke sector wordt dus gekenmerkt door een gebrek aan financiële prikkels, zowel in termen van bonussen als malussen.

Een tweede aspect van personeelsbeleid dat ik wil belichten is management. Managers kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de motivatie van werknemers, onder andere door te inspireren en door te investeren in loyaliteit. Wordt het gebrek aan prestatiegericht belonen in de publieke sector wellicht gecompenseerd door een zeer inspirerend management?

Onze analyse van data uit het Mobiliteitsonderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken suggereert van niet. In deze enquête worden werknemers ondervraagd die van sector veranderd zijn, van bedrijfsleven naar publieke sector, of andersom. De werknemers werd gevraagd: Wat zijn de drie belangrijkste redenen voor het veranderen van baan? De gebrekkige kwaliteit van management wordt vaak genoemd, en met name door werknemers die de publieke sector verlaten. Dat is te zien in de volgende figuur.

Ruim 60% van de werknemers die uit de publieke sector vertrekken doet dat mede vanwege onvrede over het management. Werknemers die uit het bedrijfsleven vertrekken noemen slecht management veel minder vaak, zo'n 35%. Overigens geldt dit patroon voor vrijwel alle onderdelen van de publieke sector.

Een vaak gehoorde reden voor gebrekkig management binnen de publieke sector is dat managers niet zozeer worden uitgekozen op basis van hun management-vaardigheden alswel op hun professionele vaardigheden. Bijvoorbeeld, het zijn vaak de beste en meest gemotiveerde docenten van een school die gepromoveerd worden tot conrector. En iemand die het inhoudelijk goed doet op een ministerie of bij een gemeente, krijgt vroeg of laat als beloning voor dit goede functioneren een afdeling onder zich. Dit is geen goed personeelsbeleid, om twee redenen. Ten eerste zijn de beste docenten en de beste notaschrijvers lang niet altijd goede managers. En zelfs de duurste managementcursus kan een gebrek aan talent meestal niet goedmaken. Ten tweede haal je de mensen af van de taken waar ze in uitblinken. De beste docenten verdwijnen uit de klas en eindigen op een

kantoor. Beter is het mensen te belonen voor waar ze goed in zijn. Maar zoals we hebben gezien, blinkt de publieke sector daar bepaald niet in uit.

Al met al lijkt van een stimulerend personeelsbeleid binnen de publieke sector nauwelijks sprake. Ondermaatse prestaties worden op grote schaal gedoogd, uitmuntende prestaties nauwelijks beloond, en over de kwaliteit van het management wordt veel geklaagd.

De economische theorie heeft duidelijke voorspellingen over de gevolgen hiervan:

- Ten eerste is er een incentive effect: Werknemers zullen slechter presteren als prestaties slecht beloond en niet aangemoedigd worden. Hoewel deze voorspelling klinkt als een klok, is er veel debat over in de wetenschappelijke literatuur en, sinds de financiële crisis, ook in de media. Sommige wetenschappers beweren dat beloningen averechts kunnen werken, met name als de werknemers intrinsiek gemotiveerd zijn. Hierover kom ik straks te spreken.

- Ten tweede is er een selectie-effect: Werknemers met veel talent en veel energie zullen de publieke sector mijden, omdat er voor hen meer te verdienen valt in het bedrijfsleven, zowel in termen van inkomen als erkenning. Luie en minder getalenteerde werknemers zullen de publieke sector juist een aangename werkgever vinden.

Ik heb voor deze oratie veel ambtenaren uitgenodigd. En met het risico hen voor het hoofd te stoten: Op basis van recent onderzoek kan ik niet anders concluderen dan dat deze tweede voorspelling in sommige delen van de publieke sector hout snijdt.

Een geruststellende gedachte is uiteraard dat dit alleen maar om gemiddelden gaat, en er altijd vele uitzonderingen op de regel zijn. Maar toch. In de al eerder genoemde enquête van het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden werknemers die van sector veranderen gevraagd waarom ze dat deden. Een van de antwoordcategorieën is: de hoge werkdruk in mijn vorige baan. Hier komen de harde cijfers.

Bij de Rijksoverheid is er nagenoeg niemand die zijn baan opzegt vanwege de hoge werkdruk, slechts 1,5% geeft dit als een van de drie belangrijkste redenen.

Er is echter wel een toestroom van mensen uit het bedrijfsleven naar de publieke sector die hun vorige baan te druk vonden: voor bijna 16% is dit een van de drie belangrijkste redenen om het bedrijfsleven te verlaten.

Voor provincies en gemeenten vinden we een soortgelijk patroon. De nieuwe campagne van de provincie Overijssel lijkt dus geen overbodige luxe: Met slogans als 'Nooit meer stress of overwerk? Bij ons dus niet!' en 'Lekker vanuit je luie stoel toekijken. Bij ons dus niet!' probeert de provincie het beeld weg te nemen dat werken bij de provincie een luizenleventje is.

Bij defensie, en in mindere mate de politie, lijkt dat veel minder nodig: Dat zijn geen sectoren waar mensen naar toe trekken in de hoop op minder werkdruk, zoals uit de cijfers in de figuur blijkt.

In het onderwijs en de zorg lijken wel veel mensen te hopen om een rustige plek te vinden, maar komen ze van een koude kermis thuis. Onder de mensen die het onderwijs verlaten noemt een groot deel de zware werkdruk als reden.

Ook als we kijken naar talenten zien we een negatieve selectie naar de publieke sector. Josse Delfgaauw en ik hebben recent een Amerikaanse dataset bestudeerd. We weten van een aantal duizenden mensen hun IQ-niveau op 16-jarige leeftijd. Daarnaast weten we welk opleidingsniveau ze uiteindelijk behaald hebben, in welke sector ze werken, en wat ze verdienen op 53-jarige leeftijd. Een analyse van deze cijfers laat het volgende beeld zien. De publieke sector betaalt met name voor diploma's, niet zozeer voor IQ. Het rendement op IQ blijft ver achter in de publieke sector:

Tien extra punten IQ betekent in de publieke sector een stijging van het inkomen met 2%. In het bedrijfsleven leveren tien extra punten IQ maar liefst 7% extra inkomen op! Dit verschil maakt het voor slimme mensen aantrekkelijk om de publieke sector te mijden en in het bedrijfsleven te werken. En dat is ook wat we terugvinden in de data: Bij ieder opleidingsniveau is het met name de onderkant van de IQ-verdeling die naar de publieke sector gaat, de bovenkant kiest met name voor het bedrijfsleven.

Nu zijn dit Amerikaanse data. Maar uit een studie met Nederlandse data van Joop Hartog en Hessel Oosterbeek van enige tijd geleden komt hetzelfde beeld naar voren, in ieder geval wat betreft het negatieve selectie-effect.

Het gebrek aan waardering, aanmoediging en inspiratie maakt de publieke sector dus niet de meest aantrekkelijke werkgever voor slimme en energieke mensen. Dat zijn echter niet de enige eigenschappen die de prestaties van een werknemer bepalen. Je kunt nog zo slim en energiek zijn, maar dat maakt je nog geen productieve werknemer. De intrinsieke motivatie die een werknemer meebrengt kan minstens zo belangrijk zijn, zeker in een omgeving waar prestatiebeloning en inspirerend management schaars zijn.

Intrinsiek gemotiveerde werknemers zijn mensen die hard werken ook als er geen beloning of waardering tegenover staat. Ze vinden het werk simpelweg leuk of belangrijk. Voorbeelden zijn een leraar die lesgeven leuk vindt, een politie-agent die er voldoening uithaalt dat door zijn optreden de wijk veiliger wordt, en een gemeente-ambtenaar die het plezierig vindt als zijn idee omgezet wordt in beleid. Ik noem hier allemaal voorbeelden van werknemers in de publieke sector. Maar intrinsieke motivatie komt uiteraard ook voor in het bedrijfsleven. Maar vaker dan in het bedrijfsleven, gaan banen in de publieke sector om het helpen van mensen of het bijdragen aan de maatschappij als geheel. Theorieën in de bestuurskunde voorspellen daarom dat de publieke sector een aantrekkelijke werkgever is voor mensen met een intrinsieke motivatie om anderen te helpen of de publieke zaak te dienen.

Deze voorspelling is vaak getoetst. In de meest studies worden werknemers simpelweg gevraagd wat ze belangrijk vinden of wat hen motiveert. In lijn met de theorie geven werknemers in de publieke sector vaak aan het belangrijk te vinden dat hun werk nuttig is voor de maatschappij en dat ze het leuk vinden om mensen te helpen. In vergelijking met werknemers in het bedrijfsleven, geven werknemers in de publieke sector ook veel vaker aan dat ze zich verantwoordelijk voelen voor het verminderen van pijn en lijden in de wereld.

Andere studies vragen mensen naar hun gedrag. Bijvoorbeeld, uit verschillende studies blijkt dat werknemers in de publieke sector vaker aangeven bloeddonor te zijn of vrijwilligerswerk te doen.

Recent hebben Margaretha Buurman en ik een studie gedaan naar de intrinsieke motivatie van werknemers in Nederland. We maken hiervoor gebruik van een enquête gehouden in het jaar 2000 door TNO onder 3000 werknemers. Iedere deelnemer aan de enquête kreeg als dank voor het invullen van de vragenlijst de keuze tussen 3 cadeaus: een kadobon, een staatslot, of een donatie aan een goed doel naar keuze. De waarde van ieder van deze keuzes was 25 gulden. Dat is niet een immens groot bedrag, maar in die tijd al gauw goed voor bijvoorbeeld 12 biertjes in een cafe. U ziet, ik werk toe naar de borrel. Dat de beloning van 25 gulden substantieel wordt gevonden blijkt ook uit het aantal mensen dat voor een gift aan het goede doel kiest. Bij kleine bedragen is dit al snel 80 of 90%. In onze dataset geeft slechts 20% zijn 25 gulden aan het goede doel, 35% kiest voor de kadobon, en 45% kiest een staatslot.

Met behulp van deze data kunnen we twee hypothesen toetsen:

- Ten eerste: Zijn werknemers in de publieke sector risicomijdender? (kiezen ze minder vaak voor het staatslot ten opzichte van de kadobon?)

We verwachten van wel. In de publieke sector verdien je misschien wat minder, maar je bent wel zekerder van je baan en van je inkomen door het gebrek aan bonussen en

malussen, zoals we eerder zagen. Dit maakt de publieke sector een aantrekkelijke werkgever voor mensen die niet van risico's houden.

- Ten tweede: Zijn werknemers in de publieke sector altruistischer? (kiezen ze vaker voor een donatie aan het goede doel ten opzichte van de kadobon?)

Oftewel, vinden we steun voor de theorie uit de bestuurskunde dat werknemers in de publieke sector een sterkere neiging hebben anderen te helpen of bij te dragen aan het maatschappelijk belang.

Een duidelijk voordeel van onze studie ten opzichte van alle eerdere studies is dat wij ons niet baseren op wat mensen zeggen, maar op wat mensen doen! Een echte Rotterdamse studie dus: Geen woorden, maar daden!

Onze resultaten zijn als volgt.

Ten eerste vinden we dat werknemers in de publieke sector inderdaad risico-mijdend zijn in hun keuze. Ze kiezen veel minder vaak het staatslot dan werknemers in het bedrijfsleven. De kans is zo'n 30% kleiner. Dit geldt zowel voor als na het controleren voor een groot aantal achtergrondkenmerken, zoals geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen et cetera.

Ten tweede vinden we bewijs voor de stelling dat werknemers in de publieke sector altruistischer zijn, maar dit geldt alleen voor de starters. Starters in de publieke sector kiezen met een grotere kans voor het goede doel dan starters in het bedrijfsleven, en dit verschil is substantieel, zo'n 20% grotere kans. Maar naarmate iemand langer in dienst is bij een organisatie in de publieke sector, neemt de geneigdheid om voor het goede doel te kiezen rap af, zoals ook te zien is in de volgende figuur.

Na een paar jaar is het verschil met het bedrijfsleven verdwenen, en bij ongeveer 10 jaren ambtstermijn is de kans significant kleiner dan bij een soortgelijke werknemer in het bedrijfsleven. Dit blijft zo gedurende de rest van de loopbaan.

Gemiddeld genomen kiezen werknemers in de publieke sector minder vaak voor het goede doel dan werknemers in het bedrijfsleven, de kans is zo'n 25% kleiner.

Wat zegt dit nu over het altruïsme van werknemers in de publieke sector? Kunnen we concluderen dat ze, op de starters na, egoïstischer zijn dan werknemers in het bedrijfsleven?

Nee, alles wat we met deze data kunnen meten is de bereidheid om nog iets extra's te doen voor de maatschappij, in dit geval in de vorm van een gift aan het goede doel. En die bereidheid is blijkbaar gering. Een mogelijke reden hiervoor is dat werknemers in de publieke sector vinden dat ze overdag op hun werk al genoeg bijdragen aan de maatschappij voor een te laag salaris.

En hiervoor vinden we sterke aanwijzingen. Een van de vragen in de enquête was:

Vindt u dat u genoeg verdient in vergelijking met wat u bijdraagt op uw werk? Ja, zegt 58% van de werknemers in het bedrijfsleven. In de publieke sector is 44% het met deze stelling eens.

Binnen deze groep tevreden werknemers vinden we geen verschil tussen bedrijfsleven en publieke sector in de bereidheid om iets extra's te doen voor de maatschappij.

Echter, onder de ontevreden werknemers vinden we een heel groot verschil tussen de sectoren: ontevreden werknemers in de publieke sector zijn veel minder geneigd te geven aan het goede doel dan ontevreden werknemers in het bedrijfsleven. Dit is een sterke aanwijzing dat werknemers in de publieke sector de bijdragen op hun werk zien als een substituuut voor het geven aan een goed doel.

We trekken twee conclusies uit deze bevindingen. Altruïstische motieven zijn belangrijk voor werknemers in de publieke sector. Tegelijkertijd zijn er sterke aanwijzingen dat in de Nederlandse publieke sector deze bron van motivatie grotendeels is uitgeput en er weinig reserves over zijn. De bereidheid om nog iets extra's te doen is klein, met name onder mensen die al wat langer in de publieke sector werkzaam zijn. Starters beginnen bevlogen en hebben veel te geven. Maar na een tiental dienstjaren is de reserve grotendeels op.

Al met al is het beeld van werk in de publieke sector zorgelijk. Het beloningsbeleid en het management bieden weinig uitdaging. De sterke motivatie van mensen met hart voor de publieke zaak maakt gelukkig veel goed. Maar het beroep dat we als maatschappij doen op deze intrinsiek gemotiveerde mensen is dermate groot, dat de rek er grotendeels uit is.

Kan het anders en beter?

Onze ervaringen in het bedrijfsleven suggereren van wel. De afgelopen jaren heb ik met Willem Verbeke, Josse Delfgaauw, Joeri Sol, en Roel Dietvorst een aantal veld-experimenten gedaan in grote bedrijven. In deze experimenten onderzoeken we de effecten van verschillende beloningsvormen en het geven van erkenning op de prestaties en de tevredenheid van werknemers.

Een veld-experiment werkt als volgt.

Beschouw een groot bedrijf met meerdere afdelingen waar ongeveer dezelfde werkzaamheden worden gedaan. Dit kan bijvoorbeeld een winkelketen zijn met een groot aantal vestigingen. In een willekeurig deel van de vestigingen wordt een bepaalde belonings- of organisatie-innovatie ingevoerd. Bijvoorbeeld: in een deel van de

vestigingen wordt een bonus ingevoerd voor medewerkers of teams die de omzet weten te verhogen, de klanttevredenheid vergroten, of winkeldiefstal verminderen. Door de prestaties en de tevredenheid van de werknemers in deze vestigingen te vergelijken met die in de rest van de vestigingen, kunnen we een betrouwbare schatting maken van de effecten van bonussen.

En ik wil hier het woord betrouwbaar benadrukken. Veel organisatie-adviseurs en zelfs sommige wetenschappers doen uitspraken over de effecten van prestatiebeloning door simpelweg organisaties te vergelijken met en zonder prestatiebeloning. Als organisaties met prestatiebeloning het slechter doen dan organisaties zonder prestatiebeloning, wordt de conclusie getrokken dat prestatiebeloning dus niet werkt. Dergelijke uitspraken zijn onbetrouwbaar! De reden hiervoor is dat organisaties niet toevalligerwijs verschillen in hun personeelsbeleid.

Laat ik een voorbeeld geven, geïnspireerd door een paper van mijn aio Arjan Non.

Stel er is een organisatie met een zeer inspirerende manager en een met een weinig inspirerende manager. Zonder prestatiebeloning zullen de prestaties van werknemers in de organisatie met een inspirerende manager beter zijn dan in de andere organisatie, zoals in de figuur is afgebeeld. Prestatiebeloning zal minder snel worden ingevoerd in de eerste organisatie, omdat werknemers al heel hard werken, geïnspireerd door hun manager. In organisaties waar managers rondlopen die minder indruk maken op de werknemers, zal eerder gebruik worden gemaakt van prestatiebeloning. Stel dat de tweede organisatie inderdaad prestatiebeloning invoert, en de eerste niet. Veronderstel ook dat prestatiebeloning de prestaties verbetert, zoals nu afgebeeld in de figuur.

Ondanks het positieve effect van prestatiebeloning, kunnen de prestaties slechter blijven dan in de andere organisatie door het gebrek aan inspirerend management. Door simpelweg organisaties met en zonder prestatiebeloning te vergelijken, leren we dus weinig over de effecten van prestatiebeloning. Om die effecten in kaart te brengen, moet

je organisaties met elkaar vergelijken die op basis van toeval wel of geen prestatiebeloning hebben ingevoerd. Dat is precies wat we doen in een veldexperiment.

Een soortgelijk probleem doet zich voor bij het volgen van een organisatie door de tijd. Dit is de manier waarop bedrijven vaak zelf hun beleid evalueren. Bijvoorbeeld: prestatiebeloning heeft niet gewerkt, want sinds de invoering ervan zijn de resultaten verslechterd. Het probleem is echter om te bepalen of dat ook door de prestatiebeloning komt. De achteruitgang in resultaten had nog groter kunnen zijn als de prestatiebeloning niet was ingevoerd. Ook dit probleem doet zich niet voor bij een veldexperiment, omdat we op hetzelfde moment organisaties met elkaar vergelijken. Dus, een economische crisis beïnvloedt alle vestigingen van een winkelbedrijf, zowel die met als zonder prestatiebeloning. Door de twee groepen te vergelijken leren we wat het effect van prestatiebeloning is.

De resultaten van onze veldexperimenten laten zien dat het belonen van goede prestaties met geld of met simpelweg erkenning grote positieve effecten heeft op de prestaties en de tevredenheid van werknemers. Dit geldt overigens niet voor alle werknemers in even sterke mate. We zijn belangwekkende verschillen tussen bijvoorbeeld mannen en vrouwen op het spoor. Sommige vormen van prestatiebeloning lijken heel aansprekend voor mannen, maar maken nauwelijks indruk op vrouwen. En waar vrouwen vinden dat de werksfeer sterk is verbeterd na de introductie van een bepaalde vorm van prestatiebeloning, vinden mannen de sfeer soms juist slechter worden. Hoewel deze resultaten nog heel voorlopig zijn, zijn ze belangwekkend voor organisaties die een aansprekend personeelsbeleid willen voeren voor zowel mannen als vrouwen. In de komende jaren gaan we samen met bedrijven en organisaties ontdekken hoe zo'n personeelsbeleid eruit moet zien.

Wat is nu de relevantie van deze bevindingen in het bedrijfsleven voor organisaties in de publieke sector? Is het verstandig als de publieke sector een personeelsbeleid gaat voeren dat meer lijkt op dat in het bedrijfsleven? Dat wil zeggen: professioneler management, meer prestatiebeloning, en minder gedogen van ondermaats presteren.

Nogal wat wetenschappers vinden dit een slecht idee. Prestatiebeloning en andere prikkels zouden in de publieke sector ineffectief of zelfs schadelijk kunnen zijn, omdat het de intrinsieke motivatie van werknemers aantast. De meest extreme vorm van dit idee stelt dat prestatiebeloning leidt tot slechtere prestaties, omdat de intrinsieke motivatie zodanig afneemt, dat mensen per saldo minder gemotiveerd zijn. Een aantal studies claimt dat er overweldigend bewijs is voor een dergelijk effect. Maar een wat betere blik op de studies die gedaan zijn leert dat er nauwelijks bewijs voor is, in ieder geval niet in de werkomgeving.

Zo geven Weibel, Rost en Osterloh een recent overzicht van 47 bestaande onderzoeken naar de effecten van individuele prestatiebeloning. De titel van het artikel is (vrij vertaald) 'Prestatiebeloning in de publieke sector -- Baten en (verborgen) kosten'. Je zou verwachten dat in een artikel met zo'n titel studies besproken worden naar prestatiebeloning in de publieke sector. Niets is minder waar. Welgeteld een van de 47 studies gaat over de publieke sector. Het overgrote deel van de besproken studies (38) is in een laboratorium uitgevoerd. Voor de niet-ingewijden: Dat is een zaal vol computers waarop studenten bepaalde taken uitvoeren (bijvoorbeeld puzzels oplossen), en op een verschillende manier beloond worden. Dit soort laboratorium studies zijn buitengewoon nuttig als een eerste stap naar meer kennis. Maar ze staan zover af van de dagelijkse praktijk, dat je er beter geen beleid op kunt baseren. Van de overige 9 studies die wel in een werkomgeving zijn uitgevoerd, laten er 8 een significant positief effect van prestatiebeloning zien (inclusief de studie die in de publieke sector plaatsvond). Slechts een studie vindt een negatief effect, maar dit effect is insignificant. Geen enkele veldstudie ondersteunt dus de hypothese dat prestatiebeloning voor werknemers averechts werkt.

Dit wil overigens niet zeggen dat prestatiebeloning geen averechts effect kan hebben. Anecdotisch bewijs suggereert dat hele lage en hele hoge bonussen de prestaties kunnen verslechteren. Heel lage bonussen geven het signaal af dat de organisatie goede prestaties weinig waard vindt. Heel hoge bonussen kunnen mensen nerveus maken en ertoe leiden

dat ze zich alleen nog maar richten op dat wat beloond wordt. Het lijkt er dus op dat zowel de publieke sector als de financiële wereld in het verkeerde segment zitten.

Het artikel van Weibel en collega's negeert overigens een aantal heel recente studies die juist wel hebben plaatsgevonden in de publieke sector en die dus wel over echte werknemers in een natuurlijke werkomgeving gaan. In Engeland, de VS, en Israël is een aantal veldexperimenten met beloningen in de publieke sector gedaan, zoals individuele beloningen voor leraren in het middelbaar onderwijs, teambeloningen voor arbeidsconsulenten, en sancties voor managers van ziekenhuizen met te lange wachtlijsten. De resultaten van deze studies zijn heel hoopgevend: Wachtlijsten werden korter, werklozen werden sneller aan een baan geholpen, en examenresultaten van scholieren verbeterden ten opzichte van de controlegroep.

Bestaande studies tonen dus aan dat prestatiebeloning een krachtig instrument kan zijn om werknemers in de publieke sector te motiveren. Het is bovendien een efficiënte manier om de onvrede over salarissen te verminderen. Zoals we gezien hebben vindt niet iedereen in de publieke sector dat hij te weinig verdient voor wat hij bijdraagt. Prestatiebeloning is een manier om mensen die veel bijdragen beter te belonen.

Tegelijkertijd is voorzichtigheid geboden. Vooralsnog bestaat er nog maar een handjevol studies dat door middel van een veldexperiment op betrouwbare manier vaststelt wat de effecten van prestatiebeloning in de publieke sector zijn. Bovendien is de reikwijdte van de studies beperkt. Er is bijvoorbeeld weinig aandacht voor de tevredenheid van de werknemers.

Meer onderzoek is daarom hard nodig. En dat is wat wij de komende jaren in Rotterdam gaan doen. Samen met organisaties in de publieke sector gaan we veldonderzoeken opzetten waarin geëxperimenteerd wordt met verschillende belonings- en organisatie-innovaties. Het eerste veldexperiment is inmiddels in voorbereiding. Samen met het Ministerie van Onderwijs en het Top Institute for Evidence-Based Education Research bereiden we op dit moment een experiment voor met teambeloningen voor leraren. Mijn

ambitie is om de komende jaren een groot aantal van dit soort onderzoeken te doen en een centrum van expertise op te bouwen. Hierin kunnen organisaties uit de publieke sector leren van ervaringen in andere organisaties. En ze kunnen bijdragen aan de bestaande kennis door samen met ons een onderzoek op te zetten.

Ik ben zeer optimistisch over het welslagen hiervan. Drie weken geleden, op Prinsjesdag, heeft het kabinet bekendgemaakt dat het pilots en experimenten wil subsidiëren die gericht zijn op een verhoging van de arbeidsproductiviteit in de publieke sector. Nederland mag zich bovendien gelukkig prijzen met vakbonden die flexibele vormen van beloning niet systematisch afwijzen. De meeste CAO's in de publieke sector bieden dan ook nu al volop ruimte aan organisaties om een uitdagender personeelsbeleid te voeren. Van deze ruimte wordt in de praktijk helaas nog maar mondjesmaat gebruik gemaakt. Veel werknemers in de publieke sector betreuren dit. Uit enquêtegegevens van de Loonwijzer 2008 blijkt dat een groot deel van de werknemers zou willen dat zijn loon meer afhankelijk is van prestaties.

Bij de Rijksoverheid wil 47% van de ondervraagden meer prestatiebeloning, in de zorg 53%, en in het onderwijs 64%, met uitschieters van bijna 80% van de basisschoollerares en de leraren in het HAVO/VWO.

Het is de hoogste tijd tegemoet te komen aan deze breedgedragen wens. En het best stukje bij beetje en niet overal tegelijk, zodat we samen kunnen leren wat wel en wat niet werkt in de publieke sector.

Ik heb gezegd.