

# Professionals onder druk of professionele tegendruk?

## Gebalanceerde motivatie voor de publieke zaak in professionele publieke dienstverlening

Nina Mari van Loon & Mirko Noordegraaf\*

### Introductie

Sinds vele jaren maken wetenschappers, politici en maatschappelijke organisaties zich druk om publieke professionals. Politieagenten, artsen, leraren en andere uitvoerenden zouden door bureaucratische en bedrijfsmatige systemen, geïnspireerd door het zakelijke New Public Management (NPM), beklemd worden en hun autonomie, vakmanschap en zelfs beroepstrots verloren hebben. Zo zouden ze door bedrijfsmatigheid en marktwerking vervreemd geraakt zijn van wezenlijke publieke waarden en zou de kwaliteit van publieke dienstverlening flink aangetast zijn (onder andere Tonkens, 2008; Verbrugge, 2004; Jansen, Van den Brink & Kole, 2009; zie voor een overzicht Noordegraaf, 2008; De Bruijn & Noordegraaf, 2010; Noordegraaf & Steijn, 2013). De oplossing ligt voor de hand. Via de bevrijding van professionals uit de dwingende greep van managers en systemen en via het vergaand terugdringen van marktwerking zouden publieke professionals en daarmee publieke dienstverlening gered worden. 'Leiding geven aan professionals? Niet doen!', is dan de door velen omarmde boodschap (conform Weggeman, 2007).

Om meerdere redenen zijn deze constatering problematisch. Ofschoon we in klassieke zin fundamentele conflicten tussen *organizational* en *professional logics* kunnen identificeren (bijvoorbeeld Scott, 1966; Hall, 1968; Mintzberg, 1983) en meer recent die tussen *managerial*, *professional* and *consumer logics* (conform Freidson, 2001), moeten we oppassen met het verabsoluteren van zulk dichotoom denken. Internationaal wordt gewezen op de gevaren van binair en oppositioneel denken als het om publieke dienstverlening gaat (bijvoorbeeld Gleeson & Knights, 2006; Noordegraaf, 2011), omdat het vasthouden aan de idee van professionele *autonomie* als absolute oplossing en het bestempelen van professionals tot welhaast willoze *slachtoffers* van beleid, organisaties en management problematisch is.

\* Nina van Loon MSc is als promovenda verbonden aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht. E-mail: N.M.vanLoon@uu.nl. Prof. dr. Mirko Noordegraaf is als hoogleraar publiek management verbonden aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht. E-mail: M.Noordegraaf@uu.nl.

Nina Mari van Loon & Mirko Noordegraaf

In dit artikel willen we het vraagstuk waardoor professionals zoveel druk ervaren benaderen vanuit een ander perspectief door de dynamiek tussen professionele en organisatieloga's te verbinden met de institutionele logica die publieke diensten kenmerkt, en door de bijdrage daaraan van de houding van medewerkers ten opzichte van hun werk te analyseren. Onderzoek rondom de motivatie voor de publieke zaak, *public service motivation* (Perry & Wise, 1990; Kim & Vandenaabee, 2010), laat namelijk zien dat medewerkers in de publieke sector een sterke autonome, dat wil zeggen vanuit zichzelf aangedreven, drive hebben om te werken aan maatschappelijke problemen in een bredere context. Zo blijkt dat organisaties met publieke professionals met hoge motivatie om bij te dragen aan de maatschappij beter presteren omdat deze medewerkers meer tijd en moeite in hun maatschappelijk relevante werk stoppen (Brewer, 2008).

Hoe verhouden de belemmingen en prikkels vanuit de organisatie zich tot de motivatie van de professional – en vooral, is het de organisatie of de specifieke institutionele aard van publieke dienstverlening die deze motivatie beïnvloedt? Aan de hand van het onderscheid tussen meerdere dimensies van *public service motivation* analyseren we in hoeverre de motivatie van medewerkers uit penitentiaire inrichtingen, scholen, politieorganisaties, zorginstellingen en gemeenten van elkaar verschilt, en kijken we in hoeverre de institutionele condities, in plaats van de zakelijke organisatiedruk, dit beïnvloedt. Het voordeel is dat we daarmee niet alleen de oppositie tussen professionele en organisatieloga's relativeren, maar ook professionele motivatie en de bijdrage daarvan laten variëren. In verschillende (institutionele) contexten kan die motivatie sterk verschillen. Dat versterkt de af en toe gemaakte observatie dat 'de professional' niet bestaat (bijvoorbeeld Noordegraaf & Steijn, 2013).

Hieronder staan we eerst nader stil bij publieke professionals onder druk en bij de zojuist beschreven constatering. Aansluitend verkennen we *public service motivation* en geven we aan hoe motivatie, los van wat organisaties en managers voorstaan, het werk van professionals kracht bij kan zetten. Dit plaatsen we in een breder institutioneel kader door typen dienstverlening te onderscheiden – in plaats van typen organisaties of typen management, inclusief zakelijk management. Nadat we hebben uitgelegd hoe we ons empirisch onderzoek hebben ingericht en uitgevoerd, presenteren we resultaten rond de motivatie in meerdere typen dienstverlening, die we duiden vanuit de institutionele setting waarin ze werken. Dit relateren we vervolgens aan organisaties, inclusief zakelijk NPM, en we tonen hoe organisaties op een *alternatieve* manier medewerkers kunnen stimuleren om hun werk goed te doen – hoe professionele tegendruk benut in plaats van onderdrukt kan worden.

## Publieke professionals onder druk

In Nederland woedt sinds vele jaren een debat over de 'beklemde professional', die onderworpen is geraakt aan bureaucratische en zakelijke bedrijfsmatige systemen en die daardoor een verlies aan beroepseer, -trots en vakmanschap zou erva-

ren. Publieke professionals zoals artsen, verpleegkundigen, politieagenten, rechters, thuiszorgmedewerkers en docenten zouden tussen meerdere vuren in staan – organisatie-invloeden (inclusief targets, monitoring en resultaatmeting), markt-invloeden (inclusief concurrentie, prikkels en prijsbepaling) en maatschappelijke invloeden (inclusief veranderende gezagsverhoudingen en mondigere burgers) – waardoor ze zelf toenemende frustraties ervaren en waardoor publieke dienstverlening gefrustreerd wordt. Vooral benadrukt door opinieleiders (bijvoorbeeld Van der Lans, 2008; Weggeman, 2007; Verbrugge, 2004; Tonkens, 2008; Trappenburg, 2011; Jansen e.a., 2009), al dan niet met de nodige academische onderbouwing, maar ook onderstreept in meer doorwrochte analyses (bijvoorbeeld Freidson, 2001; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2004), wordt het volgende geconstateerd.

Publieke dienstverlening is verzakelijkst als gevolg van NPM: dienstverleners moeten op markten concurreren en bedrijfsmatige principes moeten zorgen voor organisaties die *in control* zijn. Als gevolg van die ontwikkelingen en principes, gedragen door managers en andere overhead (personeelsfunctionarissen, controllers), worden primaire processen belast; er zijn te weinig handen aan het bed, en de handen die er zijn moeten vooral zaken registreren en vastleggen. Professionals kunnen hierdoor hun vakmanschap niet meer waarmaken omdat hun vrijheid en autonomie voortdurend verder ingeperkt worden; uitvoerenden krijgen last van beroepszeer, en de kwaliteit van dienstverlening daalt.

Met de opkomst van NPM en dus zakelijke en bedrijfsmatige principes wordt er inderdaad meer dan ooit gemeten en gemonitord, en met het optuigen van organisatiesystemen, zoals kwaliteitssystemen, planning & control en ketenaanpakken, wordt de (klassieke) speelruimte van professionals aangetast. Maar we moeten tevens op meerdere manieren oppassen voor het verabsoluteren van de kritieken. Als voorbeeld geldt dat het in empirische zin kan meevallen; niet in alle scholen, ziekenhuizen en dergelijke voelt de professional zich beklemd en vreemd (onder andere Van der Meulen & De Wit, 2011). Bovendien hebben professionals allerlei mogelijkheden om druk van buiten te weerstaan (bijvoorbeeld Thomas & Davies, 2005; Ackroyd, Kirkpatrick & Walker, 2007; Waring & Currie, 2009; Hupe & Van der Krogt, 2013).

Dit impliceert dat we voorbij eenvoudige binaire en oppositionele distincties, zoals volledige autonomie of slechte dienstverlening, moeten denken. Professionals zijn geen willoze slachtoffers, maar ingebed in dynamische sociale, culturele en technologische systemen, die mede afhankelijk van de aard en vitaliteit van relaties in meer of mindere mate uitmonden in conflictueuze situaties en verlies van vakmanschap en kwaliteit van dienstverlening. Zowel de specifieke aard van publieke dienstverlening en institutionele settings als de eigen houding en ontwikkeling van de professional bepaalt de rolopvatting en daarmee de beleving van de professional. Daartussen bestaat een belangrijke wisselwerking.

Daarom is een belangrijke vraag of er ook empirisch een wisselwerking tussen institutionele omstandigheden waarbinnen zij werken en hun motivatie vast te

Nina Mari van Loon & Mirko Noordegraaf

stellen is. Ofschoon motivationele factoren wel worden geïntroduceerd in het debat over publieke professionals (zelfs via opinieleiders, zoals in het boek *Beroepstrots* van Jansen e.a. (2009)), worden ze nagenoeg niet conceptueel nader geduid, laat staan empirisch verkend en getest (uitgezonderd enkele studies uit Denemarken, zoals die van Andersen en Pedersen (2012)).

### Professionals en motivatie

Professionals in de publieke sector kunnen op meerdere manieren zijn gemotiveerd. Omdat de diensten die professionals leveren vaak gespecialiseerde kennis vereisen en de beroepsgroep er baat bij heeft als iedereen zich aan dezelfde normen houdt, wordt vanuit de beroepsgroep door middel van opleiding, socialisering en interne regulering gestuurd op het gedrag van de professional. De motivatie om als individuele professional te voldoen aan de professionele normen en het werk goed te doen, kan dus gecontroleerd zijn doordat bepaald gedrag kan worden bestraft en ander gedrag wordt beloond door de beroepsgroep en collega's. Echter, niet alles kan worden gecontroleerd door de beroepsgroep en daarom is de autonome motivatie, waarbij het individu handelt omdat hij dit uit zichzelf wil zonder dat het wordt opgelegd, ook belangrijk als verklaring voor het gedrag van een professional (Deci & Ryan, 2000).

Volgens de *Self-Determination Theory* (SDT) van Deci en Ryan (2000) worden individuen in meerdere of mindere mate gemotiveerd vanuit zichzelf. Zij stellen het onderscheid tussen intrinsiek en extrinsiek als te simpel; het gaat om gradaties van gecontroleerde tot autonome motivatie, waarbij de laatste leidt tot de hoogste inzet van individuen voor de taak of het werk. Volgens hen zijn er drie basisbehoeften: *autonomy*, *relatedness* en *competence*. Hoe meer een medewerker – of in ons geval professional – het gevoel heeft *in staat te zijn het werk goed te doen* (competence), *zich persoonlijk verbonden voelt met het doel van het werk en de mensen om zich heen* (relatedness), en *in enige mate zelf kan beslissen over hoe het werk in te richten*, hoe meer autonoom of vanuit zichzelf de professional gemotiveerd is om het werk te doen.

Kijkend naar professionals, zien we dat zij volgens de literatuur gemotiveerd worden vanuit professionele normen (ofwel geïnternaliseerd of opgelegd), maar professionals in de publieke sector werken ook voor 'de samenleving' (Andersen, 2009; Andersen & Pedersen, 2012). Medewerkers in publieke organisaties zijn, meer dan medewerkers in de private sector, gemotiveerd om bij te dragen aan maatschappelijke opgaven en ambities (Crewson, 1997) en hier richten wij dan ook het onderzoek op. Motivatie voor de publieke zaak, *public service motivation* (Perry & Wise, 1990), is een specifieke autonome motivatie waarin het belang van de samenleving voor het eigenbelang wordt gesteld. Het idee dat medewerkers in publieke organisaties de belangen van de samenleving als leidend principe nemen in hun beslissingen is niet een nieuw idee, maar gaat terug tot Plato. In *De Republiek* poneerde hij al het idee dat ambtenaren, vanuit plichtsgevoel of roeping, het belang van de maatschappij voor het eigenbelang moesten laten gaan (Horton,

2008). Naast professionele normen spelen dus ook normen van maatschappelijk belang een rol in hoe professionals hun werk doen.

Deze drijfveer om via het werk een bijdrage te leveren aan de samenleving bestaat volgens de grondleggers Rainey (1982) en Perry en Wise (1990) uit drie typen motivatie. Allereerst zien zij dat publieke medewerkers *rationele* of *instrumentele motivatie* kennen. Dit type appelleert aan het willen participeren in publieke besluitvorming, aan het debat, en aan het willen verbeteren van de dienstverlening. Ten tweede onderscheiden zij *affektieve motivatie*, waarbij medewerkers vanuit emotie bij het zien van mensen die het minder hebben of vanuit affectie voor een specifieke groep willen werken aan publieke dienstverlening. Tot slot zien zij dat normen een rol spelen in de motivatie, *normatieve motivatie*, in de zin dat medewerkers worden gedreven door waarden, een 'plichtsbesef' naar de maatschappij of een gevoel van 'roeping' waardoor zij werk willen doen met een publieke functie (Perry & Wise, 1990; Kim & Vandenabeele, 2010). Hoewel deze motieven theoretisch van elkaar te onderscheiden zijn, vormt de motivatie van individuen een complexe mix van verschillende typen motieven (Kjeldsen, 2012b; Perry, 2000; Perry & Wise, 1990).

### Professionele motivatie in publieke dienstverlening

Professionals in publieke en maatschappelijke organisaties zoals scholen, ziekenhuizen en politie houden zich bezig met het verlenen van publieke diensten. Zij worden hierin gemotiveerd vanuit hun beroep, de inhoud van hun vak en het kunnen bijdragen aan de maatschappij, maar hun motivatie staat in constante interactie met de institutionele logica's die (a) de dienstverlening als zodanig en (b) de omgevingen waarin zij leven en werken beïnvloeden. Zo heeft eerder onderzoek aangetoond dat de mate van *public service motivation* wordt gevormd door religie en socialisatie in de jeugd (Perry, 1997), opleiding (Kjeldsen, 2012a), mate van professionalisering (Andersen, 2009), de aard en sterkte van professionele ideologieën (Ackroyd e.a., 2007) en staatsstructuren (Vandenabeele & Van de Walle, 2008). Een Deense studie onder zorgpersoneel toonde verder aan dat zowel de sector waarin men werkte (publiek versus privaat) als de mate van professionalisering invloed had op het type motivatie: zorgpersoneel in publieke organisaties was meer gemotiveerd om vanuit de samenleving te helpen, terwijl personeel in private organisaties voornamelijk gericht was op de tevredenheid van de individuele patiënt (Kjeldsen, 2012b). Uit vele studies blijkt dus dat er op meerdere vlakken een wisselwerking is tussen de motivatie van de professional en de institutionele logica's (Vandenabeele, 2011). Ook in de eerder aangehaalde WRR-studie *Bewijzen van maatschappelijke dienstverlening* wordt gewezen op het belang van institutionele logica, die voor een deel het bredere (beleids)systeem in een specifieke sector betreft, alsook de dienstverlening zelf. Ofschoon de WRR voor dat laatste aparte conceptuele categorieën gebruikt, zoals provisieloga, gaat het in feite om institutionele condities – om de structurerende kaders die zowel regulatieve als normatieve en cognitieve inkaderingen van sociaal gedrag implice-

Nina Mari van Loon & Mirko Noordegraaf

ren (conform bijvoorbeeld Scott, 1995). Naast sectorstelsels en staatsystemen gaat het kortom ook om de werelden, waarden, werkwijzen die met specifieke vormen van dienstverlening samenhangen. Onderwijs kan op die manier bijvoorbeeld niet goed worden vergeleken met politiezorg, hoewel het staatsstelsel en de sturing overeen kunnen komen.

In dit artikel bestuderen wij welke motieven dominant zijn in verschillende publieke domeinen, in het licht van die institutionele condities. Wij gaan in op de vraag of en hoe deze verschillen zijn te verklaren vanuit een institutioneel perspectief dat de nadruk legt op typen dienstverlening die uiteenlopende logica's (werelden, waarden, werkwijzen) representeren. Binnen uiteenlopende institutionele omgevingen kunnen vergelijkbare dan wel andere soorten diensten worden geleverd, met andere zogenaamde 'professionele' en 'provisiologica's' (conform WRR, 2004). Qua professionele logica zijn er grote verschillen tussen soorten professionals, vooral in de mate waarin ze tot gevestigde domeinen behoren en professionele macht aan de dag kunnen leggen (bijvoorbeeld Ackroyd e.a., 2007). Qua provisiologica wijkt het leveren van tastbare diensten aan individuen (bijvoorbeeld gevangenen) af van het leveren van minder tastbare diensten aan moeilijk traceerbare individuen (bijvoorbeeld politiezorg) en van het leveren van diensten aan groepen (bijvoorbeeld onderwijs) (vergelijk Wilson, 1989). Mede ingegeven door de klassieke literatuur over *street-level* dienstverlening (bijvoorbeeld Lipsky, 1980 en vooral Hasenfeld, 1972) zijn we vooral geïnteresseerd in het onderscheid tussen diensten die erop gericht zijn om problemen op te lossen en cliënten beter te maken, *people-improving services*, en diensten die een meer 'intractable' cliëntèle hebben (conform Hargrove & Glidewell, 1997) en cliënten niet echt beter kunnen maken, *people-processing services*. We verwachten dat deze verschillen invloed uitoefenen op de motivatiedynamiek onder professionals. Hoe we dit alles onderzoeksmatig hebben uitgewerkt, bespreken we hieronder.

## Onderzoeksopzet

Deze studie is gebaseerd op 49 interviews in dienstverlenende organisaties met een publieke functie (zie ook Van Loon, Leisink & Vandenabeele, 2013). Interviews zijn een beproefde methode om de dynamieken van attitudes en motivatie te onderzoeken (Boeije, 2010). Ze kunnen inzicht geven in individuele gedachten en geven de mogelijkheid om door te vragen. De interviews vonden plaats in scholen (14 interviews), politiebureaus (10), penitentiaire inrichtingen (8), ziekenhuizen (8) en gemeenten (enkel gemeentehuizen, geen sociale diensten) (9).

Deze selectie kwam op grond van twee overwegingen tot stand. Ten eerste is gezocht naar spreiding qua institutionele omgevingen. Onderwijs, politiezorg, gevangeniswezen, zorg en gemeentelijke dienstverlening representeren uiteenlopende 'institutionele logica's', in de zin van bredere omgevingen. Ze opereren in verschillende wettelijke regimes, hebben andere typen taken en kennen verschillende culturele patronen. De mate waarin de overheid direct reguleert en controleert kan verschillen (met gemeente, politie en gevangeniswezen tegenover



onderwijs en zorg), evenals de mate waarin dienstverleners klassieke veiligheids-taken (politie, gevangenissen) dan wel moderne verzorgingsstatelijke taken (onderwijs, zorg) vervullen. Deze verschillen kunnen doorwerken in hoe motivatie gestalte krijgt.

Ten tweede herkennen we een spreiding qua typen dienstverlening, inclusief de met diensten verbonden institutionele kenmerken. De provisie logica kan verschillen, zoals zojuist is verhelderd: het leveren van tastbare diensten aan individuen (naast gevangeniswezen ook gemeentelijke dienstverlening zoals paspoort-productie of bouwvergunningen) wijkt af van het leveren van minder tastbare diensten aan moeilijk traceerbare individuen (naast politiezorg gemeentelijke dienstverlening in het sociale en culturele domein) en van het leveren van diensten aan groepen (onderwijs). Respondenten werden steekproefsgewijs geselecteerd van een lijst of aangedragen door de organisatie op basis van vrijwilligheid. Onder de geïnterviewde medewerkers bevonden zich uitvoerenden, leidinggevend en ondersteunend personeel. Om de motieven van de professionals te analyseren hebben wij hier enkel de interviews met professionals meegenomen, in totaal 32 interviews. Onder professionals verstaan wij mensen met uitvoerende taken (hoewel zij ook leiding kunnen geven aan medewerkers). Managers met volledig leidinggevende taken en ondersteunende staf zijn dus niet in de hoofdanalyse meegenomen, maar worden gebruikt ter ondersteuning van het argument. Alle interviews zijn afgenomen in 2012 en duurden 45 tot 60 minuten. De hoofdvraag in elk interview was: 'Wat motiveert je om je werkt goed te doen?' Door het interview zo breed en open te starten konden de respondenten hun motieven blootleggen zonder te worden geleid in de richting van motivatie voor de publieke zaak. De topiclijst kan in bijlage 1 worden gevonden.

Alle interviews zijn getranscribeerd en vervolgens geanalyseerd met NVivo 10. De codes zijn van tevoren vastgesteld op basis van omschrijvingen van de typen motivaties door Perry en Wise (1990) en Kim en Vandenabeele (2010). De hoofd-codes waren dus 'instrumenteel', 'normatief' en 'affectief'. Elke hoofdcode was opgedeeld in sub-codes die relateerden aan de omschrijvingen in de literatuur. Voor elke organisatie is het geheel aan *public service* motieven geanalyseerd, en gekeken naar patronen in typen motivatie. Deze patronen zijn omschreven en vervolgens in een tabel samengevat (Van Loon e.a., 2013). Deze vergelijkende tabel wordt vervolgens in de discussie geïnterpreteerd aan de hand van de institutionele logica, in het bijzonder de waarden en werkwijzen die publieke dienstverlening karakteriseren. Hoewel de medewerkers meerdere motieven noemen om het werk te doen, zoals baanzekerheid, salaris, werksfeer, contact met leidinggevende en werkinhoud, focussen wij hier in de analyses op de specifieke motivatie om via dienstverlening bij te dragen aan de maatschappij, en richten we ons in het bijzonder op de wijze waarop de specificiteit van diensten interacteert met de professionele motivatie. Wij hebben dus gekeken naar de patronen in motivatie bij de medewerkers en in hoeverre deze te koppelen zijn aan de logica van de dienstverlening. In de volgende sectie presenteren we de bevindingen.

Nina Mari van Loon & Mirko Noordegraaf

## Resultaten: motivatie van publieke professionals

De uitkomsten van de analyses worden allereerst beschreven per organisatie aan de hand van de interviewanalyses. Vervolgens worden de omschrijvingen van de motieven in elk domein samengevat en gecondenseerd in één tabel om te vergelijken welk type motivatie dominant is en te analyseren waar dit door beïnvloed wordt.

### Gemeenten: instrumenteel en normatief

De medewerkers in de gemeenten gaven aan gemotiveerd te worden vanuit het deelnemen aan het politieke ‘spel’, het afwegen van belangen en het deelnemen aan of uitvoeren van beleid. Voortdurend de balans zoeken tussen verschillende partijen en laten inzien wat het algemeen belang is, spelen een belangrijke rol voor de motivatie van de respondenten. Zoals de volgende respondenten het omschrijven:

*Het leuke aan de gemeente is dat je een ongelofelijk complex bedrijf hebt. Wat aan de ene kant luistert naar zijn ‘stemvolk’ en de burgers als klanten heeft, die ook andere keuzes kunnen maken, maar aan de andere kant burgers heeft die klanten zijn, maar totaal geen andere keus kunnen maken en wel van jou afhankelijk zijn. En in een ander opzicht ben je gewoon ook handhaver van het recht richting de burger, dus dat is niet de burger als klant, dat is weer een compleet andere situatie. Dat vind ik interessant. Het hele spel naar bestuur en politiek. – R32*

*Nee, dat [koerswijziging na de verkiezingen] is juist het mooie aan de democratie. Kijk ik heb het nu wel een paar keer gezien. Op een gegeven moment werd er ook bij ons bezuinigd, en dan is er weer meer geld, zo gaat dat op en neer. Dat is gewoon de realiteit, we hebben gekozen voor een democratie. – R30*

De motivatie wordt gevormd door de spanning van beleidsvorming en politiek, maar ook vanuit het belang van publieke waarden en dus het afwegen van eigenbelang versus het maatschappelijk belang. Waarden die hierin worden genoemd, zijn democratie als hoogste goed, efficiënt werken zodat er geen gemeenschaps-geld wordt verspild en gelijke behandeling van burgers. De volgende respondent omschrijft hoe belangrijk het werken aan publieke waarden is en hoe de professionele ambtenaar belangen moet afwegen:

*Ik vind eigenlijk, je werkt bij een gemeente, je werkt voor de burger dus je moet er voor de burger zijn. Dus ik vind ook dat je bij besluiten het belang van de burger mee moet nemen. En dus niet zeggen van mijn eigenbelang stel ik boven dat van de burger. Je moet soms ook gewoon dingen doen waarvan je denkt, nou. (...) Maar ik probeer ook begrip te kweken voor mijn functie en de regels. Ik moet ervoor zorgen dat u aan de regels voldoet. Want stel dat uw burens dat zouden aanvragen. Dan gaan mensen heel anders denken, van nee daar zou ik niet zo blij mee zijn. Ik zeg kunt u dat voorstellen, ik kijk niet alleen voor u, maar ook voor uw burens. – R31*



Sommige respondenten streven daarin een specifiek doel na, bijvoorbeeld kunnen bijdragen aan een leefbare omgeving of, zoals de volgende respondent, verduurzaming:

*Daar kwam dan wel uit en waarom ik dan ook hier zit dat ik het wel belangrijk vind dat het maatschappelijke relevantie zit en dat je dat ook wel redelijk direct kan zien, want ik zat hiervoor bij de rijksoverheid. Dus dat je ook gelijk iets van merkt en niet te abstract bezig bent en dus ook merkt dat je iets voor mensen kan betekenen. Dus door bijeenkomsten en rondleidingen te organiseren. (...) En dat zijn kleine dingen maar daardoor krijg je wel bij de mensen tussen de oren van het zijn hele kleine dingen en ik kan daar ook iets aan doen. En het is wel belangrijk dat je daar iets aan doet. – R28*

Hierin valt te zien dat er een combinatie is van de instrumentele motieven (iets willen doen en verbeteren, meedenken) en normatieve motieven (vanuit belang van bepaalde waarden). Affectieve motivatie, vanuit identificatie of medeleven met de medemens, werd nauwelijks benadrukt. Sommige respondenten geven aan dat ze bewust afstand houden omdat ze onafhankelijkheid zien als absolute noodzaak. Anderen denken echter dat kunnen inleven en meer persoonlijk contact de komende jaren steeds meer nodig zijn vanwege veranderende verhoudingen en omdat gemeenten proberen meer via interactie met burgers problemen op te lossen. Genoemd wordt *mediation*, en om dat te laten slagen moeten medewerkers zich meer inleven in de burger:

*Gewoon meedenken en je in de partijen verplaatsen. Niet zeggen van 'ik ben alleen maar ambtenaar' maar ook beseffen van als ik nou daar op die andere stoel zou zitten als burger of bedrijf, wat zou ik ervan vinden als ze dat tegen mij zouden zeggen. – R30*

Echter, het valt vooral op dat het afwegen van belangen, het politieke speelveld en het werken aan publieke waarden de belangrijkste drijfveren zijn.

### **Scholen: affectief en instrumenteel**

In de scholen is het bijdragen aan de maatschappij zeer belangrijk voor de medewerkers. De manier waarop ze hun *public service motivation* vervolgens omschrijven is echter anders dan in de gemeenten. Hier worden voornamelijk de leerling en het bijdragen aan de ontwikkeling genoemd, waarbij ze uitspreken dat het bijdragen aan de maatschappij gericht is op een specifieke doelgroep:

*De maatschappelijke component? Nou ik denk wel de helft... nee, dat is alles. Dat is het. Dat is mijn werk. Ik draag bij aan de maatschappij doordat ik leerlingen help zichzelf te vormen en persoonlijk te ontwikkelen waardoor ze zichzelf leren kennen waardoor ze op een bepaalde manier met ander mensen omgaan, maar ook waardoor ze een bewustwording creëren over de maatschappij en hun positie in de maatschappij bepalen en waardoor ze respectvol met anderen omgaan. Ik denk dat dat het belangrijkste van mijn hele werk is. – R11*

Nina Mari van Loon & Mirko Noordegraaf

*Dus uiteindelijk is het voor mij belangrijker wat ik met die leerlingen doe dan echt met mijn vak bezig zijn. Dus dat geeft echt aan dat ik het leuk vind om met een bepaalde groep te werken. En ik zou over een paar jaar wat anders doen, dan zou ik bijvoorbeeld in het gevangeniswezen willen werken. Het gaat me dus meer om die doelgroep dan dat ik daar geschiedenis zou willen staan geven. – R12*

Deze betrokkenheid van docenten bij de studenten gaat ver. Studenten in achterstandswijken of studenten met problemen maken veel los bij de medewerkers. Zo omschrijft een respondent hoe een voorval met een scholiere met problemen veel emoties losmaakt:

*Dat raakt me nu nog steeds. Het was heel heftig, maar dat laat ik dan ook zien, dan zit ik ook te huilen. Het raakte me gewoon, ik werd ook overweldigd. En dan vind ik het zo lief dat zo'n kind dan de volgende dag komt en zegt ik heb jou ook wel aan het schrikken gemaakt he? – R11*

Volgens de gesproken directeuren leidt de grote emotionele betrokkenheid tot beter onderwijs, zij zien het contact maken en een relatie opbouwen als essentiële voorwaarden om daadwerkelijk de studenten iets te kunnen leren. De bevlogenheid die ze bij veel medewerkers zien, heeft echter ook nadelen: als er verzuim is, zijn de oorzaken vaak psychologische problemen en gaan docenten soms te ver over hun eigen grenzen heen om studenten te helpen. Hoewel emotionele en affectieve motivatie als noodzakelijk worden gezien om te kunnen identificeren met de student, zien de directeuren dat de problemen groter worden doordat de grenzen vervagen: de maatschappij vraagt steeds meer van docenten, en scholen krijgen naast onderwijs ook andere taken waardoor er veel wordt verlangd van docenten. De emotionele betrokkenheid leidt ertoe dat veel medewerkers verder gaan dan hun functie van hen vereist:

*En ik houd er wel van, ik neem mijn werk ook mee naar huis. Dat is ook wel het gevaar van zo'n baan, ben ook wel eens jaloers op mensen die om 5 uur de computer uit zetten en klaar zijn. Bij mij staat de computer altijd aan, om half 12 voordat ik naar bed ga stuur ik nog wat mailtjes eruit. En dat is het enige echte nadeel van een baan die maatschappelijk is. – R12*

*Bij mij kan je bijna beter vragen wanneer houdt je dag op. Want mijn dag houdt heel vaak heel laat op. Ik werk vaak, denk wel drie keer per week door tot 2 uur s nachts. – R8*

Naast deze affectieve motieven waren er ook uitingen van instrumentele en normatieve motieven, medewerkers die meer gericht waren op het verbeteren van onderwijs, het bereiken van meer gelijkheid of kansen creëren voor kinderen met een achterstand:

*Het is een hele dure aangelegenheid, het is alleen maar duurder geworden. Het moet wel rendement opleveren. Ik kom hier niet voor flauwekul, ik wil wel dat ik iets bijdraag. – R14*

*Ik vind dat een leraar altijd een opvoeder is. Ik vind dat altijd een belachelijke discussie. Ik moet altijd lachen dat dat überhaupt een discussie is. Alsof een politiemann ook niet een soort moralist moet zijn, sommige dingen gaan gewoon samen. Je kunt een katalysator zijn om dingen in gang te zetten. En onderwijs is gewoon het makkelijkste instrument wat ik heb. – R12*

### **Ziekenhuizen: instrumenteel en affectief**

In de ziekenhuizen stond voor veel medewerkers, net zoals in de scholen, motivatie vanuit identificatie en medeleven met de medemens – de patiënt – centraal:

*Om mijn werk goed te doen, ja dat is toch wel het contact met de patiënt, dat je voor de patiënt het goede wilt. Dat is wel de motivatie ja. – R46*

De patiënt is zo belangrijk dat het eigenbelang achtergesteld wordt. Velen vertellen dat ze vaak langer blijven omdat een patiënt nog geholpen moet worden, en als een patiënt binnenkomt vijf minuten voordat de dienst afloopt, pakken ze het toch op, ook al behelst dit vaak pas drie uur later het ziekenhuis uitlopen. Dit betekent niet dat het werk klaar is als de patiënt tevreden is, wat meer zou wijzen op algemene servicegerichtheid. Bij doorvragen werd bijvoorbeeld het volgende gezegd:

*Dat is ook een doel dat de patiënt tevreden is, maar dat is niet je doel. Dat is niet de hoofdzaak dat de patiënt tevreden is, maar je wilt goede zorg verlenen en daarmee bereik je vaak dat de patiënt ook tevreden is.*

*I: Is het dan voornamelijk een individuele patiënt die je motiveert of meer zorg in het algemeen?*

*R: Het is vooral zorg in het algemeen. – R49*

Een leidinggevende omschrijft hoe belangrijk het is voor medewerkers in het ziekenhuis om in het werk hun empathie te kunnen inzetten:

*En dat heeft ook wel te maken met de organisatie van de zorg, maar op het moment dat je een gesprek hebt met de verpleegkundige, 'laat dan die zorgassistent de patiënt naar het toilet helpen dan kan jij alvast een infuus aanmaken', dat is soms wel heel moeilijk. Want zo'n verpleegkundige is empathisch en wil solidair zijn met de patiënt en wil dus heel graag ook nog even contact hebben met de patiënt en niet alleen dat infuus komen aanhangen. – R50*

Naast deze affectieve motieven gaven respondenten aan gemotiveerd te worden door het werken in een complexe organisatie die zich voortdurend moet aanpassen aan ontwikkelingen in de maatschappij en aan de politiek, het moeten nadenken over hoe de kosten naar beneden kunnen zonder de kwaliteit uit het oog te verliezen, of het kunnen werken aan het verbeteren van de zorgverlening:

Nina Mari van Loon & Mirko Noordegraaf

*Voor mij is het moeilijk om te stoppen. Het is echt een valkuil voor mij, voor ik het weet zit ik weer een hele avond te werken. (...) Wat mijn drijfveer daarin is, is verbetering. Hoe kan het beter hoe kan het nog anders. Daar ben ik heel bewust voor gegaan. Om daar een bijdrage aan te geven dat vind ik belangrijk. En dat vind ik ook belangrijker dan een carrière pad of over zoveel jaar wil ik daar staan en zoveel verdienen. Maar de maatschappelijke relevantie staat voor mij op 1. Dat vind ik het belangrijkste. – R48*

### **Penitentiaire inrichtingen: normatief en affectief**

Ook in de penitentiaire inrichtingen was het kunnen bijdragen aan de maatschappij een motief voor medewerkers om het werk goed te doen:

*I: Wat maakt dat je hier past in de organisatie?*

*R: Ja... bijdragen aan de maatschappij. Dat klinkt allemaal zo wazig natuurlijk. Eh... ik vind het wel leuk om met mensen te werken waar wat mee is, maar die toch een verhaal hebben. En die vind je hier vol. En dat is, dat is gewoon hartstikke leuk. Dat is gewoon een enorme uitdaging. – R19*

Medewerkers benadrukten het belang van humane behandeling en in de gesprekken stonden vaak normen en gelijke behandeling centraal. Ethisch gedrag is voor hen heel erg belangrijk; de behandeling van gedetineerden moet zo waardig mogelijk gebeuren. Zo vertelden medewerkers dat ze nooit de dossiers inkijken van de gedetineerden, omdat ze de gedetineerden onbevooroordeeld tegemoet willen treden:

*Op het moment dat de mensen hier zijn, dan zijn ze gestraft. En wij hoeven alleen maar de uitvoering te doen, en die uitvoering betekent humaan en dat is ook een uitgangspunt. Maar wel vind ik altijd rechtvaardig. En bij rechtvaardig hoort ook dat je ze kan zeggen; nee nee, het gaat niet zoals jij wil, je moet je aan bepaalde dingen houden. – R17*

*Nee, want dat kan leiden dat je zegt van ja, ze hebben dit gedaan en in je humane bejegening kan het zomaar zijn dat je toch in je achterhoofd anders naar iemand tegemoet treedt. Dus voor mij is het niet van belang wat iemand gedaan heeft. We hebben wel de gelegenheid om bepaalde stukken van recherche te krijgen. Alleen ik, als ik naar mezelf persoonlijk kijk, het gaat voor mij niet direct voorbij. Ik ben bang dat ik onbewust toch anders naar iemand ga kijken. Je weet ze zitten hier niet voor niets, over het algemeen. – R19*

Maar naast deze normatieve waarden die hen drijft blijkt dat ook identificatie en medeleven een belangrijke rol spelen. Ze identificeren zich met de gedetineerden, vinden dat het iedereen zou kunnen overkomen en dat gedetineerden alleen te veranderen zijn als er contact kan worden gemaakt. Het is hun doel om deze mensen terug op de rails te krijgen en dat ze niet meer terugkomen, en als dat lukt, putten ze daar veel energie uit:

*Om die mensen zo'n menswaardig mogelijke tijd door te laten brengen in de gevangenis, daar zijn wij voor. De bedoeling is dat ze niet beschadigd zijn als ze weggaan. (...) Als die mensen niet meer terugkomen. Dat is leuk. Lukt tig keer niet, maar de ene keer dat het wel lukt vind ik al genoeg. Was ook de allereerste keer dat ik mentor was, die had ik zo op de rit gekregen gelukkig, dat was ook de trigger voor mij, dat ik dacht van ja, dit is gewoon mijn streven. Die vrouw had uiteindelijk via jeugdzorg haar kinderen weer terug, ze had een huisje, had gesolliciteerd en een baan. Ik krijg af en toe nog een kaartje met kerst, dat het goed gaat. – R16*

*Het zijn niet allemaal raddraaiers, en zelfs hun hebben een gezin thuis. Zij hebben ook familieleden. Ik heb zeker te doen met die mensen. (...) Dus wat is je doel, die mensen begeleiden in de hele detentie zodat ze weer goed de maatschappij in kunnen gaan. Ik denk dat dat een hele grote taak is, los van het standaard werk wat je doet. En dan kom je weer terug op het stukje medeleven naar de gedetineerde. Als je strak volgens de regels werkt dan geef je ze geen boodschap mee naar buiten toe. – R22*

Sommige respondenten tonen een afkeer tegen het hele politieke spel en vinden dat er daar veel te makkelijk en populistisch wordt gesproken over hun werk. Ze zien hun werk niet als een instrument waarmee ze een verandering teweeg kunnen brengen; door de beperkte middelen en hoge recidivecijfers zien ze niet een impact op de maatschappij. Hun energie halen ze daarom meer uit de kleine successen, zoals een kaartje van een gedetineerde die zijn leven terug op de rails heeft of als ze een ex-gedetineerde ergens zien werken, en uit het vasthouden aan hoge normen.

### **Politie: normatief**

In de laatste organisatie vonden we voornamelijk normatieve en in mindere mate instrumentele motieven terug. Bij de politie werd de behoefte om te 'vechten tegen onrecht' in elk interview benadrukt, of zoals de respondenten zelf zeggen: 'Dat heeft elke diender in zich, dat hij onrecht wil bestrijden' (R36). De respondenten zijn allergisch voor slecht gedrag en kunnen er niet tegen als iemand onrecht wordt aangedaan. Ze zien hun baan als een roeping, iets wat heel belangrijk is en waar ze zich voor moeten inzetten:

*Ik moet denk ik ook werk hebben dat me voldoening geeft en dat ik er voor anderen ben. Dat je verschil kan maken zeg maar. En dat je iets kan doen aan die criminaliteit. Je wilt natuurlijk, sowieso vind ik het belangrijk om mijn werk goed te doen omdat je te maken hebt met mensen die afhankelijk zijn van je. We hebben vaak te maken met slachtoffers. En je voelt je daardoor bijna moreel verplicht om goed werk af te leveren. – R33*

*Ik denk dat je onrechtvaardigheid, dat moet iets zijn waar je niet tegen kan. Het mensen willen helpen, het vooraan staan. Dat moet denk ik een stukje roeping zijn. – R39*

Nina Mari van Loon & Mirko Noordegraaf

Ook uitten de respondenten instrumentele motieven. Zo vertelden velen over hoe ze bij de politie waren gegaan zodat ze iets kunnen doen, aan een betere maatschappij kunnen meewerken. Een enkeling had daar een heel specifiek doel bij:

*Wat mij verder, wat mijn drive is. Mijn drive om bij de politie te komen is dat ik echt een brug wilde slaan, proberen te slaan, tussen de Marokkaanse gemeenschap en de politie. Dat is mijn begin drive geweest. En want, ik kom uit een redelijk zwarte wijk uit Amsterdam. Heb toen ook wat negatieve ervaringen met de politie. Vrienden van mij die spraken altijd slecht over de politie en op een gegeven moment had ik zoiets van, ja, ik moet hier wat mee. Ik moet er wat mee gaan doen. Ik moet in die organisatie komen want er moet wat veranderen. Want ik hoor zoveel slechte verhalen, zoveel... ik moet het even zelf echt ervaren. Ik moet weten hoe het daar werkt, wat er dan verkeerd gaat, wat we er aan kunnen doen. Dat is echt mijn eerste drive geweest om bij de politie te gaan. (...) Wat nu bij mij centraal staat, is wat betekenen voor de maatschappij. – R34*

*Als er wat gebeurd dan kun je en dan mag je handelen, dat vind ik ook heel erg fijn. Misschien ook wel een beetje een gevoel van dat je wat kunt doen aan onrecht. Bijvoorbeeld mensen die in het uitgangsbied, ik draai redelijk veel horecadiensten, die stom dronken allerlei klappen uitdelen. Het geeft een goed gevoel, ook voor die mensen, dat je er wat aan kunt doen. – R35*

Sommigen halen hun motivatie uit de contacten met burgers (slachtoffers) en lijken meer gericht op affectieve motieven, maar de meesten hebben het gevoel dat de compassie met de jaren verdwijnt. De afwezigheid van compassie wordt door de respondenten verklaard vanuit de noodzaak en de aard van het werk, waarin ze weinig zien van de positieve gevolgen en veel negatief contact hebben met burgers:

*Toen ik hier net bij de politie kwam toen dacht ik echt van, hoe kun je tegen dat soort mensen, want het zijn gewoon mensen waar je mee aanraking komt. Alleen doordat je, meestal wordt je wel zo gekleurd want het zijn altijd dezelfde personen die in aanraking komt en je gaat heel veel vanuit je eigen referentiekader handelen. Oh dat is zo... dus dat is wel iets om scherp op te blijven. Dat is wel eens lastig. – R41*

*Je wordt cynisch, cynischer. En je wordt wantrouwiger. Even algemeen gezegd. Ja. Dat heeft natuurlijk te maken met, je kan het natuurlijk relativeren voor jezelf, de mensen die aan het bureau komen. Ja, de overige 80% van die mensen die komt niet het aan het politiebureau, dat zijn natuurlijk normale mensen. Je hebt natuurlijk alleen te maken met excessen. Behalve dan natuurlijk de simpele aangiftes, dat kan iedereen overkomen. Alle agressieve, gekke, rare mensen, dat zijn natuurlijk de excessen van de maatschappij. Dat snap ik wel als je daar alleen maar mee te maken hebt dan word je van zelf ook cynischer en wantrouwiger. – R39*

## Vergelijkend overzicht

Alle respondenten vonden het kunnen bijdragen aan de samenleving belangrijk en zagen het als een van de belangrijkste drijfveren, of de belangrijkste, in het



**Tabel 1:** *Overzicht dominante public service motieven per domein*

<b>Gemeente</b>	<b>School</b>	<b>Ziekenhuis</b>	<b>Gevangenis</b>	<b>Politie</b>
Instrumenteel: – Politiek spel – Belangen afwegen	Affectief: – Emotioneel contact als drijfveer	Affectief: – Contact met patiënt als basisbehoefte in het werk	Affectief: – Opnemen voor de gedetineerde	Normatief: – Grote drive om onrecht te bestrijden
– Relevantie voor maatschappij	– Compassie met specifieke doelgroep	– Niet tevredenheid patiënt, maar leveren van goede zorg	– Gedetineerden willen helpen leven terug op de rails te krijgen	– Allergisch voor onjuist gedrag – Roeping
– Meedenken over maatschappelijke problemen	– Iets betekenen voor student	– Liefde en zorg verlenen	– Motivatie uit medeleven met gedetineerden	– Voorbeeldfunctie in de maatschappij
– Participeren in politieke debat	– Motivatie vanuit emotionele reactie op achtergestelde of probleemstudenten	– Opoffering voor de patiënt	– Energie uit dankbaarheid van ex-gedetineerden	– Vanuit morele gronden actie ondernemen – Ethisch gedrag belangrijk
Normatief: – Werking van de democratie	Instrumenteel: – Onderwijs als instrument	Instrumenteel: – Willen verbeteren van de zorg	Normatief: – Ethisch gedrag belangrijk	Instrumenteel: – Iets willen doen, niet willen toekijken
– Belang betrouwbare publieke dienstverlening	– Verbeteren van kansen van mensen via onderwijs	– Meedenken over toekomst van de zorg	– Humane behandeling gedetineerden	– Kunnen ingrijpen als het misgaat
– Publieke waardenrealisatie	– Bijdragen aan beter onderwijs	– Complexiteit organisatie zorg	– Eerlijke behandeling belangrijk	
– Eigenbelang versus maatschappelijk belang				

goed uitvoeren van hun werk.<sup>1</sup> De dominante motieven, instrumenteel, normatief of affectief, verschilden echter duidelijk per domein. In tabel 1 zijn de expressies in de verschillende domeinen samengevat (zie ook Van Loon e.a., 2013).

Uit de tabel is af te leiden dat hoewel in elk domein motivatie voor de publieke zaak wordt uitgesproken, het dominante type motivatie per domein verschillend is. Soms is er sprake van overlap – zo komen de patronen in ziekenhuizen en scholen redelijk overeen – maar er zijn ook belangrijke verschillen. Normatieve motivatie vinden we voornamelijk terug in de politie, gemeenten en gevangenis. Affectieve motivatie is dominant in de scholen, ziekenhuizen en gevangenis. In de discussie zullen wij verder ingaan op hoe deze verschillen te verklaren zijn.

Nina Mari van Loon & Mirko Noordegraaf

## Discussie

Eerder gaven we aan dat de domeinen in te delen zijn op grond van de institutionele omstandigheden met uiteenlopende institutionele logica's (politie, penitentiaire inrichtingen en gemeenten aan de ene kant, en zorg en onderwijs aan de andere kant) en op grond van type dienstverlening inclusief professionele en provisiologica's (met penitentiaire inrichtingen, zorg en delen van gemeenten tegenover politie en delen van gemeenten tegenover onderwijs).

De geconstateerde verschillen zijn deels te verklaren vanuit deze logica's, en deels ook niet. Gegeven de verschillen lijken de oorzaken vooral betrekking te hebben op de aard van institutionele condities en krachten die doorwerken in de primaire processen, in de zin van hoe professionals en uitvoerenden met cliënten omgaan en wat er van hen verwacht wordt. Vooral het eerder geïntroduceerde onderscheid tussen *people-processing* en *people-changing services* in frontliniewerk blijkt relevant. In het ene geval verwerken professionals vooral cliënten zonder hen echt beter te maken; in het andere geval interveniëren ze en maken ze cliënten als het ware beter. In ons empirisch materiaal loopt dat als volgt door de resultaten heen. Politie en gemeenten richten zich in allerlei opzichten op *people-processing*, terwijl scholen, penitentiaire inrichtingen en ziekenhuizen zich meer op *people-changing* richten. In het eerste geval richten professionals zich op het veranderen van de status van een cliënt, via classificeren en doorverwijzen, wat korte, onpersoonlijke contacten impliceert. Immers, vanuit de institutionele logica moet men zo objectief mogelijk oordelen en mag men dus niet te dicht bij de burger komen te staan. We zien hier dan ook een nadruk op normatieve motivatie, vanuit bepaalde publieke waarden. Hoewel het type werk dus ook deze motivatie of attitude vereist, kan het gebrek aan affectieve motivatie, het gebrek aan identificatie en medeleven, ook leiden tot onbegrip en kritiek vanuit de maatschappij en ervaren ongenoegen bij de medewerkers en burgers.

In *people-changing* situaties bestaan er juist intensere, persoonlijke contacten om cliënten te kunnen begrijpen, een vertrouwensrelatie op te kunnen bouwen en een gedragsverandering tot stand te kunnen brengen. Dit komt tot uitdrukking in de hoge mate van affectieve motivatie van de professionals; ze voelen een sterke emotionele band die hen drijft om het maximale uit zichzelf te halen om de studenten, gedetineerden of patiënten te helpen. Ook hier vraagt het werk dus om een bepaalde attitude; zonder medeleven lijkt het onmogelijk om een verandering te bereiken (voornamelijk te zien in de scholen en gevangenis). Echter, doorschieten in affectieve motivatie lijkt te kunnen leiden tot te weinig professionele distantie, vervaging van professionele grenzen, te veel betrokkenheid en hoge werkdruk of uitputting bij de professionals die niet los kunnen of durven laten.

Aan de ene kant tonen de resultaten aan dat management belangrijk is. Via de organisatielogica worden medewerkers gestuurd. Dit is belangrijk, omdat dit zorgt voor een zekere consistentie in hoe professionals handelen, waardoor de kwaliteit van publieke diensten wordt gewaarborgd. De verschillen die hier zijn gevonden, zijn te verklaren vanuit de aard van het werk en de daardoor geldende

logica, maar de onderzoekers willen ook waarschuwen voor te veel focus op één type motivatie. Zo zien we dat ziekenhuizen en in mindere mate scholen zich steeds meer moeten richten op klanttevredenheid, terwijl medewerkers vanuit hun identificatie met cliënten vaak al meer doen dan hun taakomschrijving vraagt en daardoor groter risico lopen op burn-out. Aan de andere kant lopen degenen die enkel normatief gemotiveerd lijken, risico op afstomping. Voor goede en duurzame dienstverlening zijn medewerkers nodig die zowel professionele distantie houden als betrokkenheid tonen bij (individuele) burgers. De uitdaging is dan om zowel betrokken te blijven (niet afstompen, blijven geloven dat je werk ook daadwerkelijk ergens toe bijdraagt) als afstand te houden (grenzen trekken, los durven laten).

De gevonden motivatiepatronen staan echter in scherp contrast met de zakelijke en gecontroleerde 'marktsturing' vanuit een NPM-perspectief. Geen van de professionals praatte over targets of groeiambities. De logica van NPM lijkt geen van de gevonden motivationele drives – instrumenteel, affectief of normatief – aan te spreken en botst daardoor met zowel de logica van de dienst zelf als die van de professional. Hierdoor sluit de logica van de organisatie niet aan op de belevingswereld van professionals. Dit maakt het sturen ingewikkelder, ook omdat autonoom gemotiveerde medewerkers niet goed te sturen zijn via controlemechanismen. Organisaties zouden dus meer aandacht moeten besteden aan wat de betekenis is van NPM voor het werk van de publieke professional. Vanuit de professional betekent dit dat meer de nadruk gelegd moet worden op hoe NPM-ontwikkelingen *bijdragen aan* het verbeteren van de publieke diensten, waarbij ofwel het *people-changing* ofwel het *people-processing* centraal staat om zo tot optimale publieke dienstverlening te komen.

Maar ook *binnenin* dienstverleners constateren we dat hoewel de logica van de dienst en de motivatie van de professional in bepaalde mate op elkaar afgestemd moeten zijn en dus ook meer affectief, normatief of instrumenteel gemotiveerde professionals vereisen, men ook bewust moet zijn van het behouden van een balans. Er is een *gebalanceerdeprofessional service* motivatie nodig is. Zowel de balans tussen een marktlogica en *public service* logica als een balans tussen motieven op individueel niveau kan bijdragen aan de tevredenheid van de professional. Hoe meer de logica's met elkaar botsen, hoe meer de professional zich 'beklemd' kan voelen.

## Conclusies en implicaties

In de voorgaande paragrafen hebben we laten zien dat de professionele kracht vanuit hun motivatie in constante wisselwerking staat met de omgeving. Hierin wordt de kracht van professionals optimaal benut indien er sprake is van een goede aansluiting tussen de logica's, maar helaas is dit in werkelijkheid niet altijd zo. In die zin hebben opinieleiders en diegenen die de professionele beklemming vooropstellen, een punt. De logica van NPM sluit slecht aan op de gevonden *public service* motivatie van publieke professionals.

Nina Mari van Loon & Mirko Noordegraaf

Tegelijkertijd moet evenwel niet vergeten worden dat de aard van die motivatie sterk kan verschillen van dienstverlener tot dienstverlener en van (professioneel) domein tot domein en dat deze verschillen tot op zekere hoogte noodzakelijk zijn voor het verlenen van goede diensten. Aan de andere kant constateren we dat het doorschieten in één bepaald type motivatie ongewenste effecten kan hebben. Dit vraagt om *gebalanceerde* motivatie, waarbij instrumentele, normatieve en affectieve motivatie alle aanwezig zijn, op elkaar betrokken worden en in zekere zin in balans zijn – hoewel op basis van het type dienst er altijd een bepaalde nadruk zal zijn.

Daarnaast botsten uitvloeisels van NPM vaak met *public service* motivatie door de nadruk op marktwerking, controle en bedrijfsmatig sturen. Wat betreft implicaties betekent dit dat in organisaties en bij beleid meer aandacht besteed moet worden aan het uitgangspunt van professionals: hoe draagt de verandering bij aan betere publieke dienstverlening in hun domein? Op deze manier sluit het beter aan bij de motivatie van professionals. Sturing hoeft niet via controlemechanismen te lopen, maar kan ook door het versterken van communicatie van professionele en provisiologica's. De professionele tegendruk wordt dan niet bestreden, maar benut ten behoeve van het versterken van publieke dienstverlening.

Beleidsmatig kan worden verkend hoe het opleiden van professionals alsook het leidinggeven aan professionals tegemoet kan komen aan de behoefte aan meer gebalanceerde professionele servicemotivatie. Het door velen omarmde idee van 'Leidinggeven aan professionals? Niet doen!' (conform Weggeman, 2007) moet daarmee gerelativeerd worden. De professionele kracht in het licht van nieuwe opgaven en uitdagingen kan wel degelijk georganiseerd worden. Het organiseren van gebalanceerde incentives voor de motivatie van professionals ten behoeve van goede publieke dienstverlening vormt hierbij de uitdaging. Naast het verbeteren van bestaande systemen kunnen de systemen zo ook van binnen uit, door professionals en professionele organisaties zelf, worden veranderd.

In het geval van *people-processing* werksituaties waarin gedistantieerde normatieve motivatie prevaleert, zou een interventie zoals burgers laten vertellen over de positieve impact van het werk op het leven van de burger, een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het ontwikkelen van de affectieve kracht. Deze interventie geeft meer zicht op de persoonlijke kant en de impact op de maatschappij en blijkt succesvol in het stimuleren van motivatie en prestaties (Grant, 2008). In *people-changing* werksituaties, waar te veel betrokkenheid lijkt te leiden tot overmatige druk, is het van belang het debat aan te gaan over waar de grens ligt en tot hoe ver de professional moet gaan. Autonomie is dan niet enkel een kwestie van al dan niet regels, maar ook autonomie ten opzichte van individuele belangen van studenten, patiënten, ouders en de bredere maatschappij. Hierin speelt leiderschap een belangrijke rol (Paarlberg & Lavigna, 2010).

Tot slot kan onderzoeksmatig meer nadruk worden gelegd op hoe professionals vanuit hun eigen krachten het systeem van binnenuit kunnen aanpakken. Een voorbeeld hiervan vinden we bij de Nationale Politie, waar regio's in plaats van de

regels op zich af te laten komen als een muur die hun autonomie inperkt, nu zelf aan de slag gaan met het interpreteren van de 'van boven opgelegde regels' in termen van hoe het bijdraagt aan de veiligheid in de maatschappij, en kijken naar hoe zij de regels 'eigen' kunnen maken zowel qua zingeving als werkmotivatie. Hierdoor wordt de kans vergroot dat de medewerkers vanuit hun eigen autonome professionele *public service* motivatie de veranderingen in hun werk doorvoeren: er wordt gezocht naar autonomie in hoe de regels door te voeren, naar 'relatedness' via zingeving, en gewerkt aan de competentie van de agenten om waardevolle diensten te verlenen binnen het nationale kader (Deci & Ryan, 2000). Longitudinaal onderzoek, waarbij verkend kan worden hoe zulke maatregelen om professionals in motivationele zin *weerbaarder* te maken zijn uitpakken, is daarbij van grote waarde.

## Noot

- 1 Dit betekent niet dat dit voor alle *medewerkers* geldt; bij ondersteunende staf vonden we bijvoorbeeld dat sommigen niet gemotiveerd werden vanuit bijdragen aan de publieke zaak, terwijl anderen het juist wel heel belangrijk vonden. Ook was *public service motivation* altijd onderdeel van hun gehele motivatie, die ook bestond uit meer extrinsieke motieven zoals salaris of vastigheid.

## Literatuur

- Ackroyd, S., Kirkpatrick, I., & Walker, R.M. (2007). Public management reform in the UK and its consequences for professional organization: A comparative analysis. *Public Administration*, 85 (1): 9.
- Andersen, L.B. (2009). What determines the behaviour and performance of health professionals? Public service motivation, professional norms and/or economic incentives. *International Review of Administrative Sciences*, 75 (1): 79-97.
- Andersen, L.B., & Pedersen, L.H. (2012). Public Service Motivation and Professionalism. *International Journal of Public Administration*, 35 (1): 46-57.
- Boeijs, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. Londen: Sage Publications.
- Brewer, G.A. (2008). Employee and Organizational Performance. In: J.L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press, 136-156.
- Bruijn, H. de, & Noordegraaf, M. (2010). Professionals versus managers? De onvermijdelijkheid van nieuwe professionele praktijken. *Bestuurskunde*, 19 (3): 6-20.
- Crewson, P.E. (1997). Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (4): 499-518.
- Deci, E.L., & Ryan, R.M. (2000). The 'what' and 'why' of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, 11: 227-268.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Cambridge: Polity.
- Gleeson, D., & Knights, D. (2006). Challenging dualism: Public professionalism in 'Troubled' times. *Sociology*, 40 (2): 277-295.
- Grant, A.M. (2008). Employees without a Cause: The Motivational Effects of Prosocial Impact in Public Service. *International Public Management Journal*, 11 (1): 48-66.

Nina Mari van Loon & Mirko Noordegraaf

- Hall, R. (1968). Professionalization and bureaucratization. *American Sociological Review*, 33: 92-104.
- Hargrove, E.C. & Glidewell, J.C. 1997. *Impossible Jobs in Public Management*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Hasenfeld, Y. (1972). People Processing Organizations: An Exchange Approach. *American Sociological Review*, 37 (3): 256-263.
- Horton, S. (2008). History and persistence of an idea and an ideal. In: J.L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service*. Oxford: Oxford University Press, 17-32.
- Hupe, P., & Krogt, T. van der (2013). Professionals dealing with pressures. In: M. Noordegraaf & B. Steijn (Eds.), *Professionals under Pressure*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 55-72.
- Jansen, M., Brink, G. van den, & Kole, J. (2009). *Beroepstrots: een ongekende kracht*. Den Haag: Boom.
- Kim, S., & Vandenabeele, W. (2010). A Strategy for Building Public Service Motivation Research Internationally. *Public Administration Review*, 70 (5): 701-709.
- Kjeldsen, A.M. (2012a). Vocational Study and Public Service Motivation: Disentangling the Socializing Effects of Higher Education. *International Public Management Journal*, 15 (4): 500-524.
- Kjeldsen, A.M. (2012b). Sector and Occupational Differences in Public Service Motivation: A Qualitative Study. *International Journal of Public Administration*, 35 (1): 58-69.
- Lans, J. van der (2008). *De herovering van de werkvloer*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Augustus.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loon, N.M. van, Leisink, P.L.M., & Vandenabeele, W.V. (2013). Talking the Talk of Public Service Motivation: How Public Organization Logics Matter for Employees' Expressions of PSM. *International Journal of Public Administration*, 36 (14): 1007-1019.
- Meulen, M. van der, & Wit, B.C. de (2011). Publieke managers: ficties en feiten. In: M. Noordegraaf, K. Geuijen & A.J. Meijer (red.), *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 49-75.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Noordegraaf, M. (2011). Risky Business. How professionals and professional fields (must) deal with organizational issues. *Organizations Studies*, 32 (10): 1349-1371.
- Noordegraaf, M., & Steijn, B. (Eds.) (2013). *Professionals under Pressure*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Paarlberg, L.E., & Lavigna, B. (2010). Transformational Leadership and Public Service Motivation: Driving Individual and Organizational Performance. *Public Administration Review*, 70 (5): 710-718.
- Perry, J.L. (1997). Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (2): 181-197.
- Perry, J.L. (2000). Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2): 471-488.
- Perry, J.L., & Wise, L.R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 75 (1): 53-78.
- Rainey, H. (1982). Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *American Review of Public Administration*, 16 (4): 288-302.
- Scott, W.R. (1966). Professionals in bureaucracies – areas of conflict. In: H.M. Vollmer & D.L. Mills (Eds.), *Professionalization*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 265-275.



- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Thomas, R., & Davies, A. (2005). Theorizing the Micro-politics of Resistance: New Public Management and Managerial Identities in the UK Public Services. *Organization Studies*, 26 (5): 683-706.
- Tonkens, E. (2008). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*. Amsterdam: Van Genneep.
- Trappenburg, M. (2011). Waarom het allemaal niet lukt. In: J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 37-51.
- Vandenabeele, W. (2011). Who Wants to Deliver Public Service? Do Institutional Antecedents of Public Service Motivation Provide an Answer? *Review of Public Personnel Administration*, 31 (1): 87-107.
- Vandenabeele, W.V., & Walle, S. van de (2008). International Difference in Public Service Motivation. In: J.L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in Public Management: The call of public service*. Oxford: Oxford University Press, 223-244.
- Veen, R. van der (2013). A managerial assault on professionalism? Professionals in changing welfare states. In: M. Noordegraaf & B. Steijn (Eds.), *Professionals under Pressure*. Amsterdam: Amsterdam University Press., 73-90.
- Verbrugge, A. (2004). *Tijd van onbehagen: Filosofische essays over een cultuur op drift*. Amsterdam: Sun.
- Waring, J., & Currie, G. (2009). Managing expert knowledge: Organizational challenges and managerial futures for the UK medical profession. *Organization Studies*, 30 (7): 755-778.
- Weggeman, M. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!* Schiedam: Scriptum.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy*. New York: Basic Books.
- Wit, B. de (2012). *Loyal leaders: A study of secondary school principals' loyalty to teachers*. Utrecht: Utrecht University.

## Bijlage 1 Topiclijst interviews

### Motivatie

- Introductie onderzoek
- Vertrouwelijkheid, anonimiteit, opnames interview
- Omschrijving van werk en functie
- Motivatie om het werk goed te doen
- Voorbeelden van werksituaties waar men energie/motivatie van kreeg
- Persoonlijk belang van doelen en waarden van het werk/organisatie
- *Indien motivatie bijdragen aan maatschappij niet genoemd:* Speelt kunnen bijdragen aan de maatschappij een rol in je motivatie om het werk goed te doen?
- *Indien motivatie bijdragen aan maatschappij wel genoemd:* Wat bedoel je met...? Kun je nog meer vertellen over...? Je noemt net...?
  - instrumenteel: verbeteren, werken aan, instrument, bereiken van
  - normatief: plichtsgevoel, normen, waarden, roeping
  - affectief: emotie, betrokkenheid bij burger, medelijden, identificatie