



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Perspectives on cutback management in public organisations : what public managers do

Schmidt, J.E.T.

Citation

Schmidt, J. E. T. (2020, January 30). *Perspectives on cutback management in public organisations : what public managers do*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/83488>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/83488>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/83488> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Schmidt, J.E.T.

Title: Perspectives on cutback management in public organisations : what public managers do

Issue Date: 2020-01-30



Dutch summary



Perspectieven op het management van bezuinigingen in publieke organisaties: wat publieke managers doen

Probleemstelling van dit proefschrift

2008 was de start van de grootste financiële crisis sinds de jaren '30 van de vorige eeuw. Door de crisis voelden vele nationale overheden de noodzaak om bezuinigingen door te voeren, ook gericht op het eigen overheidsapparaat. Nederland was hierin geen uitzondering. Het kabinet-Rutte II sprak de wens uit om met een doelmatigere, efficiëntere en minder bureaucratische overheid vanaf 2017 structureel meer dan een miljard euro te besparen op de kosten van het overheidsapparaat. Deze bezuinigingen kwamen bovenop forse bezuinigingen die al sinds het kabinet-Balkenende I gemeengoed waren binnen de overheid. Veel publieke managers stonden daarmee opnieuw voor de taak om te snijden in eigen vlees.

Veel onderzoek naar bezuinigingen richt zich op het macroniveau, bijvoorbeeld op welke noodmaatregelen overheden namen om te zorgen dat de bankensector in de jaren van de financiële crisis overeind bleef. Onderzoek dat zich richt op het organisatieniveau en specifiek op de rol die publieke managers spelen in het management van bezuinigingen is dus grotendeels afwezig. Dat is jammer, want publieke managers hebben een belangrijke en complexe taak bij bezuinigingen op de eigen organisatie. Zo moeten publieke managers binnen hun functie omgaan met politieke superieuren, hun medewerkers en stakeholders buiten de eigen organisatie. Daarbij komt dat bezuinigingen bij de overheid veelal niet gepaard gaan met een vermindering of het stoppen van taken, maar dat veelal het “doing more with less” mantra dominant is. Publieke managers die bezuinigingen moeten doorvoeren staan dus veelal ook voor een veranderopgave. Ondanks dat bezuinigingen dus een belangrijke opgave zijn voor publieke managers, weten we relatief weinig over de rol die zij spelen bij het management van bezuinigingen op hun eigen organisatie. Dit proefschrift heeft daarom als onderzoeksvraag:

“Hoe gaan publieke managers binnen de Nederlandse overheid om met bezuinigingen gericht op hun eigen organisatie?”

De centrale vraag wordt beantwoord door te kijken naar de interacties van publieke managers met andere actoren binnen en buiten hun organisatie. We focussen hierbij voornamelijk op de rol die topambtenaren in de hoogste echelons van de overheid (secretaris-generaal, directeur-generaal en directeur) spelen. Publieke managers op deze posities moeten bij bezuinigingen samenwerken met politiek ambtsdragers en hebben tegelijkertijd te maken met medewerkers en stakeholders van buiten de organisatie. Daarnaast zijn zij in een positie om bezuinigingen mede vorm te geven naar wat zij belangrijk vinden. Dit proefschrift schijnt een licht op die rol, steeds vanuit een ander theoretisch perspectief. De verschillende theoretische perspectieven worden kort besproken bij de beschrijving van de kernbevindingen van dit proefschrift.

Methode

Dit onderzoek is gebaseerd op drie casestudies binnen de Nederlandse overheid en één kwalitatieve interviewstudie onder publieke managers van alle Nederlandse ministeries. Voor twee van de drie casestudies werden data verzameld bij een ministerie, één casestudie richt zich op bezuinigingen in het gevangeniswezen. Binnen de drie cases kregen publieke managers te maken met verschillende gradaties van bezuinigingen. Binnen het gevangeniswezen zorgden forse bezuinigingen ervoor dat gevangenis dicht moesten en personeel hun baan verloor. Binnen één van de ministeries werden de bezuinigingen ingevuld door de implementatie van flexibel werken. Dat zorgde voor een grote bezuiniging op de huisvestingskosten maar bracht ook een andere manier van werken met zich mee. Bij het tweede ministerie waren bezuinigingen een stuk minder groot en kon door overal kleine bezuinigingen door te voeren, een groot deel van de taakstelling worden ingevuld.

De drie cases zijn uitgekozen om heel verschillende typen bezuinigingsopgaven naast elkaar te bekijken. Voor een verkennend onderzoek zoals dit proefschrift is het passend om veel variatie te hebben in het type opgaven waar publieke managers voor staan. De drie casestudies zijn uitgevoerd door gebruik te maken van interviews met 62 publieke managers. Voor de interviewstudie onder publieke managers van verschillende ministeries zijn 26 interviews gehouden. In totaal zijn dus 88 publieke managers geïnterviewd voor dit proefschrift. Naast deze publieke managers zijn ook politici en ambtenaren die betrokken waren bij de bezuinigingen geïnterviewd. Voor alle cases is bovendien relevante documentatie verzameld, zowel openbare informatie als interne documenten over bijvoorbeeld de veranderplannen. Voor het gevangeniswezen zijn ook nieuwsberichten geanalyseerd om in kaart te brengen welke stakeholders van buiten de organisatie proberen om invloed uit te oefenen op bezuinigingen (hoofdstuk 4).

Bevindingen

Het eerste empirische hoofdstuk van dit proefschrift (hoofdstuk 3) richt zich op de interactie tussen publieke managers en politieke superieuren. In deze studie wordt deze interactie bekeken vanuit een Public Service Bargain (PSB) perspectief. Dit houdt in dat de interactie tussen publieke managers en politici begrepen kan worden als een onderhandeling, waarbij politici loyaliteit en expertise verwachten van publieke managers en in ruil daarvoor verantwoordelijkheid voor het management van de eigen organisatie geven. In dit hoofdstuk werden bezuinigingen binnen het gevangeniswezen als casus geanalyseerd. De resultaten laten zien dat bezuinigingen de interactie tussen politici en publieke managers onder druk zetten. Publieke managers werden buitengesloten van de besluitvorming, vanwege het risico op het lekken van informatie over de bezuiniging. Doordat publieke managers niet meer betrokken werden in de besluitvorming, wisten zij niet hoe er bezuinigd zou worden en waarop. Daarmee kwam de verantwoordelijkheid van publieke managers voor het managen van de bezuiniging in het nauw. Bovendien leidde deze situatie tot steeds meer weerstand van publieke managers (en hun personeel) tegen de bezuinigingen, die begrepen kan worden als het breken van balans van de onderhandeling. De weerstand tegen de bezuinigingen leidde tot grote politiek druk, waarna de Tweede Kamer de verantwoordelijke politici terug naar de

tekentafel stuurde. Dat moment betekende dat zowel politici als managers op zoek moesten naar een nieuwe balans in de onderhandeling, om samen vorm te geven aan de bezuiniging. Doordat publieke managers weer terug aan tafel mochten komen en opnieuw in de besluitvorming werden meegenomen, konden zij ook invloed uitoefenen op de uitwerking van de bezuinigingen. Dit zorgde voor nieuwe bezuinigingsplannen die ditmaal wel door het Parlement werden goedgekeurd. De studie laat het belang zien van het meenemen van de politieke context waarin publieke managers opereren. Bezuinigingen kunnen druk zetten op de interactie tussen actoren en dit kan vervolgens invloed hebben op de rol die publieke managers kunnen (en mogen) spelen in het proces van bezuinigingsmanagement. De conclusie is daarmee dat de ruimte die publieke managers hebben voor bezuinigingsmanagement mede afhankelijk is van hoe de Public Service Bargain zich ontwikkelt onder druk van bezuinigingen.

Hoofdstuk 4 richt zich op de rol die externe stakeholders spelen bij bezuinigingen. Ook in dit hoofdstuk staan bezuinigingen binnen het gevangeniswezen centraal. De vraag in dit hoofdstuk is waarom publieke managers ervoor kiezen om wel of geen externe actoren te betrekken in de besluitvorming rond bezuinigingen. Om te analyseren wat voor strategie publieke managers gebruiken in hun interactie met de buitenwereld werd gebruik gemaakt van de conceptualisering van Miles en Snow (1978). Volgens deze conceptualisering kunnen publieke managers worden gecategoriseerd als defenders (vooral gericht op de eigen organisatie, weinig interactie met de buitenwereld), reactors (vooral reagerend op wat actoren in de buitenwereld doen) of prospectors (actoren die actief verbinding met actoren buiten de eigen organisatie zoeken). Een analyse van krantenberichten laat zien dat een veelheid aan actoren probeerde om bezuinigingen binnen het gevangeniswezen te beïnvloeden. Door middel van interviews werd geanalyseerd wat voor strategie publieke managers hanteren richting verschillende actoren in de buitenwereld. Publieke managers binnen het ministerie gebruiken vooral een defender-strategie en probeerden stakeholders van buiten de eigen organisatie buiten het bezuinigingsproces te houden. Binnen het bezuinigingsproces is hun doel en belang om de bezuiniging te realiseren. Binnen het agentschap DJI zagen we vooral een reactorhouding, die erop duidt dat er vooral werd gereageerd op wat er gebeurde in de omgeving, maar dat het agentschap DJI niet per se zelf het initiatief hierop nam. DJI moet de vanuit het ministerie opgelegde bezuinigingen realiseren, maar wil tegelijkertijd ook oog hebben voor de gevolgen van de bezuiniging voor gevangenisdirecteuren. Gevangenisdirecteuren namen zowel een defender als prospector houding aan. Sommige gevangenisdirecteuren probeerden zich vooral te richten op de eigen organisatie om daarmee te laten zien waarom sluiting van hun gevangenis geen goed idee was. Zij namen een defender houding aan en zetten in op het terugdringen van zaken als ziekteverzuim en het laten zien waarom de gevangenis kwalitatief goed werk levert op een efficiënte manier. Andere gevangenisdirecteuren probeerden, hoewel hun doel hetzelfde was, juist actoren uit hun omgeving (zoals lokale politici) te mobiliseren om hen te helpen de gevangenis te redden in het bezuinigingsproces. Zij namen daarmee een prospector strategie aan. Door actoren in het proces te betrekken, konden deze gevangenissen bijvoorbeeld laten zien dat de rol van werkgever belangrijk is in bepaalde regio's. Het onderzoek laat zien dat binnen dezelfde casus een verscheidenheid aan

strategieën te observeren is. De strategie die publieke managers hanteren, wordt daarbij beïnvloed door de doelen die hun organisatie en zijzelf hebben in het bezuinigingsproces.

In hoofdstuk 5 is gekeken naar het leiderschap van publieke managers tijdens bezuinigingen en organisatieveranderingen die daarmee gepaard gaan. In deze studie is gebruik gemaakt van de interviews met publieke managers in alle drie de cases. Door gebruik te maken van inzichten uit de literatuur over crisisleiderschap, veranderleiderschap en transformationeel leiderschap kon geanalyseerd worden wat voor leiderschapsgedrag publieke managers laten zien tijdens bezuinigingen. In algemene zin laat de studie zien dat publieke managers op hogere niveaus vooral bezig zijn met de besluitvorming over bezuinigingen. Het werkbaar maken van bezuinigingsgedreven veranderingen is vooral het werk van lagere managers die dicht bij de medewerkers staan. De resultaten tonen dat hoe ingrijpender bezuinigingen zijn, hoe lastiger het voor publieke managers wordt om leiderschap te tonen. Bij ingrijpende bezuinigingen, die vaak ook politiek gevoelig zijn, wordt besluitvorming vaak gecentraliseerd. Door centralisatie hebben alleen publieke managers in de hoogste echelons invloed op de besluitvorming rond de inhoud en het implementatieproces van bezuinigingsmaatregelen. Dat betekent, zeker voor publieke managers in lagere echelons, dat er minder ruimte is om leiderschapsgedrag te laten zien als zij bezuinigingsgedreven veranderingen werkbaar proberen te maken. In bezuinigingsprocessen die al zijn vastgesteld, is bijvoorbeeld weinig ruimte voor het laten participeren van medewerkers. Publieke managers op lagere niveaus proberen dat wel te doen, binnen de kaders die door het topmanagement zijn gezet.

Een onderdeel van leiderschapsgedrag dat kan bijdragen aan het implementeren van bezuinigingen, is communicatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat publieke managers ervoor kiezen om de urgentie van de veranderopgave te delen, meer dan het communiceren van een aantrekkelijke visie over de bezuinigingsmaatregelen. Dat gedrag is ingegeven door de verwachting dat het framen van veranderingen tijdens bezuinigingen zorgt voor meer weerstand onder medewerkers dan het vertellen van het pijnlijke, maar echte verhaal. Publieke managers op alle niveaus proberen een voorbeeldrol te nemen om weerstand tegen bezuinigingen weg te nemen. In sommige gevallen doen zij dat door te laten zien dat ook zij te maken hebben met bezuinigingen (bijvoorbeeld door te bezuinigen op lunches en diners op kosten van de organisatie). In andere gevallen proberen publieke managers het gedrag te laten zien dat zij van medewerkers verwachten. In het ministerie waar flexibel werken werd ingevoerd, betekent dit het opgeven van het eigen kantoor en zelf ook (proberen te) flexwerken. Als laatste hechten publieke managers belang aan individuele aandacht voor medewerkers, bijvoorbeeld om te luisteren naar hun zorgen. Tegelijkertijd zien we dat managers wel blijven benadrukken dat de bezuinigingen door moeten gaan. Het onderzoek laat dus zien dat bezuinigingen invloed hebben op leiderschapsgedrag. Hoe leiderschapsgedrag eruitziet in bezuinigingssituaties is onder andere afhankelijk van de omvang van de bezuinigingen en de hiërarchische positie die publieke managers innemen. Veel van het gedrag is er uiteindelijk op gericht om weerstand van medewerkers tegen bezuinigingen weg te nemen, waardoor leiderschapsgedrag een specifieke invulling krijgt in de context van bezuinigingen.

Hoofdstuk 6 draait om de vraag welke waarden een rol spelen in de besluitvorming van publieke managers in de keuze voor bezuinigingsstrategieën. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen proportionele en strategische bezuinigingen. Bij proportionele bezuinigingen, vaak beter bekend als de kaasschaafmethode, worden alle onderdelen van de organisatie geacht eenzelfde percentage te bezuinigen. Daartegenover kunnen strategische (of gerichte) bezuinigingen worden geplaatst, waarbij verschillende onderdelen van een organisatie een verschillende bezuinigingsopdracht krijgen. Vanuit de literatuur wordt vaak beredeneerd dat waarden zoals gelijkheid een belangrijke rol spelen in de keuze voor een proportionele bezuinigingsstrategie. De pijn van de bezuiniging wordt immers over de hele organisatie verdeeld. De keuze voor strategische bezuinigingen, zo wordt verondersteld, kan ingegeven zijn door waarden zoals accountability en legitimiteit, omdat deze strategie beter onderscheid kan maken in wat door burgers belangrijk wordt gevonden. Het nadeel van proportionele bezuinigingen is bovendien dat ook organisatieonderdelen die al heel efficiënt werken alsnog moeten bezuinigen. Tegelijkertijd is er geen dure analyse nodig om te kiezen waar wel en niet te bezuinigen, wat weer een voordeel is van proportionele bezuinigingen. Voor dit onderzoek werden 26 publieke managers van alle verschillende ministeries geïnterviewd. Uit het onderzoek komt naar voren dat publieke managers, zowel tijdens bezuinigingen als in goede tijden, veel waarde hechten aan waarden zoals soberheid en zuinigheid. Dit is veelal gemotiveerd door het feit dat publieke managers werken met belastinggeld en zich bewust zijn dat geld dat naar het apparaat gaat, niet richting beleid voor burgers kan. Het onderzoek laat verder zien dat de relatie tussen bezuinigingsstrategieën en waarden niet zo eenduidig is als wordt verondersteld in de wetenschappelijke literatuur. Een waarde zoals efficiëntie, die vooral verbonden wordt met strategische bezuinigingen, is bijvoorbeeld ook een motivator om juist voor proportionele bezuinigingen te kiezen. Juist een klein beetje van het budget 'kaasschaven', kan druk zetten op de organisatie om efficiënter te werken. Publieke managers die de robuustheid van de organisatie belangrijk vinden (wat kan de organisatie aan?) kiezen om deze reden voor strategische bezuinigingen, omdat het met een proportionele bezuiniging niet altijd duidelijk is wanneer het vet van de botten is en het mes in het bot gaat. Het onderzoek laat zien dat er veel verschillende waarden zijn die publieke managers meenemen in hun besluitvorming als zij voor een bezuinigingsoperatie staan en dat deze op een andere manier samenhangen met bezuinigingsstrategieën dan aangenomen in de literatuur.

Algemene conclusie

Dit proefschrift richtte zich op de vraag hoe publieke managers binnen de Nederlandse overheid omgaan met bezuinigingen gericht op hun eigen organisatie. Het onderzoek had daarbij als doel om inzicht te bieden in het gedrag van publieke managers als zij voor een bezuinigingsopgave komen te staan.

Uit het proefschrift kan geconcludeerd worden dat publieke managers die bezuinigingen in hun eigen organisatie moeten implementeren, afwegen wat dit betekent voor (de doelen van) hun organisatie. Dat betekent dat publieke managers proberen in het oog te houden hoe bezuinigingen het werk in en van de organisatie kan beïnvloeden, en hierop acteren. In bezuinigingsprocessen

betekent dit dat publieke managers constant de belangen van verschillende actoren balanceren en alert zijn dat bijvoorbeeld politieke superieuren wellicht andere belangen hebben dan medewerkers. Afhankelijk van hun eigen doelen maken publieke managers een keuze op wie zij hun gedrag richten. Vaak betekent dit dat publieke managers zich vooral richten op politieke superieuren in de besluitvorming (als hun doel is om invloed te hebben op de keuzes die gemaakt worden), terwijl tijdens de implementatie van bezuinigingen er meer aandacht is voor medewerkers (als het doel is om bezuinigingen op een goede manier te implementeren). Daarbij moet aangetekend worden dat besluitvorming en implementatie van bezuinigingen niet altijd naadloos op elkaar aansluiten maar in sommige gevallen door elkaar lopen. Voor publieke managers betekent dit dat ze continu moeten afwegen op wie zij zich het beste kunnen richten, gegeven hun doelen in het bezuinigingsproces.

Dat het managen van bezuinigingen geen gemakkelijke opgave is, komt doordat bezuinigingen de handelingsruimte van publieke managers doorgaans beperken. Zeker wanneer er zeer ingrijpende (en politiek gevoelige) bezuinigingen op stapel staan, is er de neiging om besluitvorming te centraliseren en een beperkt aantal actoren hierin te laten participeren. Dat betekent veelal dat alleen publieke managers in de hoogste echelons betrokken zijn bij keuzes over *waarop* te bezuinigen (de inhoud) en *hoe* de bezuinigingen te implementeren (het proces). Dit beperkt vanzelfsprekend de mogelijkheden van publieke managers op andere niveaus om invloed te hebben op deze besluitvorming. Het onderzoek laat overigens ook zien dat er situaties zijn waarin zelfs de absolute top van het ambtelijk apparaat maar amper betrokken wordt bij besluitvorming als de interactie met politieke superieuren onder druk komt te staan. In zulke situaties komt bezuinigingsmanagement neer op het managen van onzekerheid en weerstand vanuit lagere niveaus.

Naast centralisatie van besluitvorming zorgen bezuinigingen ook voor onzekerheid. Dit kan onzekerheid zijn voor publieke managers zelf over wat bezuinigingen betekenen voor de doelen die de organisatie nastreeft maar bezuinigingen leiden ook tot onzekerheid onder medewerkers. Aan publieke managers is het de taak om hiermee om te gaan. Zeker publieke managers die dichterbij medewerkers staan, zoals directeuren, hebben hier een belangrijke rol. Door hun leiderschapsgedrag kunnen zij proberen om weerstand tegen bezuinigingen weg te nemen. De onzekerheid over wat bezuinigingen zullen betekenen kunnen ook tot buiten de grenzen van de organisatie reiken. Dat kan stakeholders uit de omgeving van de organisatie activeren waarbij publieke managers voor de beslissing staan om hen wel of niet te betrekken bij de (beslissingen over de) bezuinigingsopgave.

Dit proefschrift sluit af met de boodschap dat het belangrijk is om aandacht te blijven hebben voor bezuinigingen en de effecten die bezuinigingen kunnen hebben op publieke organisaties en haar medewerkers. Waar het thema bezuinigingen in eerdere jaren van de onderzoeksagenda viel op het moment dat het economische beter ging, is het belangrijk te beseffen dat publieke organisaties ook in goede tijden soms moeten bezuinigen, bijvoorbeeld vanwege politieke keuzes. Juist omdat bezuinigingen zo'n impact kunnen hebben op publieke organisaties en veel vragen van het management, is het belangrijk om het onderwerp te blijven bestuderen. De publicatie van de verschillende empirische hoofdstukken in wetenschappelijke journals kan bijdragen aan het op de agenda zetten en houden van bezuinigingsmanagement als onderzoeksobject in de bestuur-

skunde. Omdat bezuinigingen een rol spelen bij verschillende hervormingen en veranderingen in de publieke sector, zowel in goede als in slechte economische tijden, is het belangrijk om de financiële kaders nadrukkelijker mee te nemen in onderzoek naar veranderingen en prestaties van publieke organisaties.

De verschillende casestudies uit het onderzoek, ten slotte, lenen zich voor onderwijsmateriaal voor studenten die willen leren over bezuinigingsmanagement. Als publieke managers van de toekomst kunnen zij met bezuinigingen geconfronteerd worden. In zulke situaties is het belangrijk dat zij kunnen leren en reflecteren op hoe publieke managers gehandeld hebben in de voor dit proefschrift onderzochte cases. In een wereld waar publieke organisaties vrijwel constant moeten veranderen en vernieuwen is kennis van management en leiderschap zondermeer belangrijk.