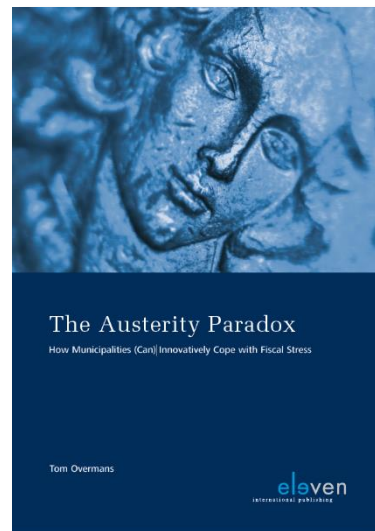


Nederlandstalige samenvatting van het proefschrift:

De bezuinigingsparadox: Hoe gemeenten vernieuwend (kunnen) omgaan met begrotingsstress

TOM OVERMANS | j.f.a.overmans@uu.nl

Tien jaar geleden, in de herfst van 2008, gaat de Amerikaanse investeringsbank *Lehman Brothers* failliet. Het grootste faillissement in de geschiedenis wordt vaak beschouwd als het startpunt van een aantal opeenvolgende financieel-economische crises. Deze crises (bankencrisis, kredietcrisis, economische crisis, Eurocrisis) zijn van invloed op de financiën, prestaties en routines van uiteenlopende organisaties. Dit boek richt zich op de impact van financieel-economische crises op gemeenten. Gemeenten worden gedwongen om meer geld uit te geven, bijvoorbeeld aan uitkeringen en het versterken van de regionale economie. Anderzijds worden ze geconfronteerd met opdrogende inkomsten, bijvoorbeeld door wegvallende rijksuitkeringen en tegenvallende grondopbrengsten. De combinatie van toenemende uitgaven en afnemende inkomsten leidt tot aanzienlijke tekorten op de begroting. Ik duid dit fenomeen als 'begrotingsstress' en laat in dit boek zien hoe gemeenten hiermee omgaan.



Ik beargumenteer dat begrotingsstress niet zozeer een *financieel probleem* of een *prestatieprobleem* is, maar een *institutioneel probleem*. Gemeenten die begrotingsstress als een institutioneel probleem beschouwen gaan verder dan financieel vakmanschap en/of het verbeteren van de efficiëntie van de organisatie. In plaats daarvan besteden ze aandacht aan het bouwen van institutionele capaciteiten die hen helpen om op een 'vernieuwende' manier met crises om te gaan. Met specifieke acties proberen ze de beperkende regels, normen en overtuigingen van bezuinigingsmanagement op te rekken. Hierdoor kunnen ze

anders omgaan met de voorliggende crisis, en ontstaat ruimte om anders om te gaan met toekomstige (financiële) crises.

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds het identificeren van de institutionele capaciteiten die nodig zijn om innovatie te stimuleren tijdens het omgaan met begrotingsstress en anderzijds het laten zien hoe gemeenten deze capaciteiten (kunnen) bouwen. De volgende onderzoeksvraag geeft richting aan het onderzoek:

Hoe bouwen gemeenten institutionele capaciteiten om op een vernieuwende wijze om te gaan met begrotingsstress?

Omdat ik aanneem dat de interventies van gemeentelijke spelers om institutionele capaciteiten te bouwen, samenhangen met de drie soorten acties van gemeenten – retoriek, besluiten en actie (Brunsson, 2002) – richt ik me in vijf deelstudies op hun *discursieve*, *decisionele* en *praktische* interventies. Discursieve interventies verwijzen naar de activiteiten van lokale politici om nieuwe ideeën en onontdekte concepten in het lokale discours te introduceren. Decisionele interventies verwijzen naar de activiteiten van de lokale beleidselite om ondubbelzinnige besluiten te ontwikkelen die innovatie in de hand werken. Praktische interventies verwijzen naar de activiteiten van gemeentelijke (top)ambtenaren om vernieuwende besluiten te implementeren. Ik gebruik de wetenschappelijke literatuur om deze interventies verder te verduidelijken en ze hanteerbaar te maken voor empirisch onderzoek in de vorm van (vergelijkende) *case studies*.

Innovatieve capaciteiten bouwen met discursieve interventies

Om duidelijk te maken hoe gemeenten de institutionele capaciteiten van vernieuwend bezuinigen bouwen met *discursieve interventies*, kijk ik naar de *retoriek van lokale politici*. Een van de eerste dingen die politici doen als ze te maken krijgen met een crisis, is het ontwikkelen van een passend verhaal. Retoriek is belangrijk omdat het een groot stempel drukt op latere reacties en acties. Retoriek geeft richting aan besluitvorming en verdere activiteiten. Ik verwacht dat de taal en

verhalen van politici veranderen, om zo nieuwe thema's op de beleidsagenda te krijgen en de weg vrij te maken voor andersoortige, niet-financiële oplossingen.

In hoofdstuk 2 bestudeer ik de *bezuinigingsframes* waarmee lokale politici de noodzaak tot en richting van innovatie communiceren. Met behulp van *Cultural Theory* (Douglas, 1982; Thompson, Ellis & Wildavsky, 1990) onderscheid ik vier bezuinigingsframes. Vervolgens gebruik ik een vergelijkende casestudy om de aanwezigheid van die frames bloot te leggen en twee verwachtingen te testen. Geïnspireerd door de *New Public Management* literatuur (NPM, bijv. Hood, 1990; Diefenbach 2009) verwacht ik dat het individualistische frame veelvuldig voorkomt in gemeenten in landen die NPM stevig hebben omarmd (zoals het Verenigd Koninkrijk) en veel minder in landen die sceptischer zijn tegenover NPM (zoals Duitsland). Daarnaast verwacht ik dat politieke leiders bewust meerdere frames gebruiken om zo ruimte te scheppen voor andersoortige reacties op begrotingsstress. Om beide verwachtingen te testen, bestudeer ik de retoriek van de politieke leiders in Birmingham (Verenigd Koninkrijk), Keulen (Duitsland) en Rotterdam (Nederland). De onderzoeksdata haal ik uit dertien omvangrijke bezuinigingsspeeches.

Het onderzoek laat een bescheiden bijdrage zien van het individualistische frame in NPM-sceptisch Keulen, maar vindt geen overtuigend bewijs voor individualistische dominantie in NPM-gezind Birmingham (verwachting 1). Ook blijkt dat alleen de leiders in Birmingham en Rotterdam verschillende frames combineren om een nieuw, inspirerend bezuinigingsverhaal te creëren dat de weg opent naar innovatie (verwachting 2). Het onderzoek laat zien dat deze verhalen ontstaan als politici onbekende concepten en ideeën uit andere frames vervlechten met het bestaande verhaal. Hierdoor ontstaat er ruimte voor het ontwikkelen van andere maatregelen. Doordat de leider in Birmingham veel nadruk legt op 'vreemde concepten' als 'hebzucht, eerlijkheid en machtsmisbruik', ontstaat er ruimte voor participatieve innovatie in een individualistische context. Ook in Rotterdam is er sprake van gevarieerde *framing*. De stijgende aandacht voor achterblijvende overheidsprestaties en het slecht nakomen van regels, biedt in de egalitaire context

ruimte voor het ontwikkelen van efficiëntie- en regulering-gerelateerde innovaties. Deze bevindingen wijzen op het belang van deze zogenaamde 'frame flexibiliteit' om de weg vrij te maken voor het ontwikkelen van innovatieve antwoorden op begrotingsstress.

Innovatieve capaciteiten bouwen met decisionele interventies

Om duidelijk te maken hoe gemeenten de institutionele capaciteiten van vernieuwend bezuinigen bouwen met *decisionele interventies*, kijk ik naar het karakter van bezuinigingsbesluiten en het proces van besluitvorming. Omdat besluitvorming over (omgaan met) begrotingsstress vaak onderdeel is van het reguliere begrotingsproces, focus ik op de decisionele interventies van de *lokale beleidselite* (bijv. burgemeester, wethouders, raadsleden en gemeentesecretaris). Wanneer zij geconfronteerd worden met een crisis, weegt de beleidselite de opties af en maakt zij een keuze over de meest geschikte reacties. Het ontwikkelen van deze keuzes is belangrijk omdat besluiten de verbinding zijn tussen de retorische acties en de praktische acties van de gemeente. Ik verwacht dat gemeenten specifieke 'vernieuwende bezuinigingsbesluiten' formuleren, om zo ambtenaren te dwingen of te motiveren om onconventionele ideeën te ontwikkelen.

In hoofdstuk 3 ontwikkelen we allereerst een classificatie van bezuinigingsbesluiten. Deze classificatie maakt duidelijk hoe gemeenten kunnen omgaan met begrotingsstress en welke besluiten meer of minder innovatief zijn. Op basis van een literatuuronderzoek (bijv. Raudla et al., 2015, Dunsire & Hood, 1989; Cameron, 1993) ontwikkelen we vier verschillende besluiten: '*organizational cuts*' (snijden in de organisatie, zoals het beëindigen van beleid of het sluiten van balies), '*fiscal cuts*' (snijden in budgetten, zoals kaasschaven of het beëindiging van subsidies), '*fiscal change*' (financiële veranderingen, zoals het toepassen van begrotingstrucen of het verhogen van belastingen) en '*organizational change*' (organisatieverandering, zoals het optimaliseren van processen of het veranderen van de organisatiecultuur). We onderzoeken de empirische waarde van deze classificatie door bezuinigingsmaatregelen te bestuderen in acht Nederlandse gemeenten en deze te plotten in de classificatie. We baseren ons op kwantitatieve informatie uit bezuinigingsplannen

en begrotingen (in 2010–2011) en vullen deze data aan met kwalitatieve informatie uit vijftien interviews. De belangrijkste bevinding is dat gemeenten vooral retorisch vernieuwend zijn. De retoriek die de gemeentelijke spelers gebruiken, duidt op bezuinigen door middel van organisatieveranderingen en innovatie, in plaats van ‘platte bezuinigingen’. De kwantitatieve informatie laat echter zien dat de meeste gemeenten vooral financiële bezuinigingsbesluiten gebruiken. Dit onderzoek laat zien dat er vier typische manieren zijn om met begrotingsstress om te gaan en dat gemeenten een voorkeur hebben voor behoudende financiële maatregelen. Het laat ook zien dat vernieuwende retoriek niet automatisch leidt tot vernieuwende besluiten.

In hoofdstuk 4 onderzoeken we de relaties tussen de institutionele setting en de aard van bezuinigingsplannen. We bestuderen opnieuw hoe gemeenten omgaan met begrotingsstress (met behulp van dezelfde classificatie en een grotere dataset) en analyseren hoe de besluitvorming wordt beïnvloed door de setting. We gebruiken daarvoor het bekende besluitvormingsmodel van Pollitt & Bouckaert (2011). Met een internationaal vergelijkende casestudy leggen we de invloed van vijf institutionele aspecten bloot: (1) financiële autonomie, (2) bezuinigingsconventies, (3) bestuurder-ambtenaar-relatie, (4) organisatiecultuur en (5) ideeënbronnen. We vergelijken bezuinigingspakketten van vijf Nederlandse gemeenten en vijf gemeenten in Noordrijn-Westfalen (NRW). We halen de kwantitatieve onderzoeksdata uit gemeentelijke bezuinigingsplannen en begrotingen in de periode 2010–2012. De belangrijkste bevinding is dat Nederlandse en NRW-gemeenten op een andere manier omgaan met begrotingsstress. Nederlandse gemeenten grijpen de financiële crisis vaker aan als kans voor het doorvoeren van innovaties, terwijl NRW-gemeenten begrotingsstress als een tijdelijk probleem beschouwen en begrotingsdiscipline en financiële maatregelen verkiezen. We laten zien dat gemeentelijke bezuinigingsbesluiten erg gevarieerd zijn, terwijl op een meer oppervlakkig niveau vaak wordt gesteld dat het allemaal op elkaar lijkt. We benadrukken de impact van het institutionele systeem op de waarschijnlijkheid van vernieuwend bezuinigen. De bevindingen laten zien dat de institutionele setting –

vooral financiële autonomie en organisatiecultuur – vergaande innovatie stimuleert of belemmert.

Innovatieve capaciteiten bouwen met praktische interventies

Om duidelijk te maken hoe gemeenten de institutionele capaciteiten van vernieuwend bezuinigen bouwen met *praktische interventies*, bestudeer ik tot slot de implementatie. Omdat deze vaak geleid wordt door ambtenaren, kijk ik naar de praktische handelingen van *gemeentesecretarissen*, *projectmanagers* en *programmamanagers*. Het is voor gemeenten met een vernieuwingsambitie cruciaal om voorbij te gaan aan retoriek en besluiten en ook daadwerkelijk dingen anders te gaan doen. Het is cruciaal dat zij ideeën transformeren tot nieuwe praktijken. Ik verwacht atypische acties en handelingen omdat het verkennen van onbekende oplossingen met een onzekere uitkomst botst met de behoefte aan duidelijke en zekere reacties op crises. In twee deelonderzoeken laat ik zien hoe innovatieve besluiten in de praktijk worden geïmplementeerd en hoe gemeentesecretarissen ruimte creëren voor innovatie in crisistijd.

In hoofdstuk 5 ga ik in op de factoren die de implementatie van bezuiniging-gedreven organisatieverandering beïnvloeden. Ik beschrijf de ogenschijnlijk succesvolle implementatie-praktijk in een grote Nederlandse gemeente en verbind de empirische gegevens aan de acht generieke ‘sleutels van succesvolle organisatieverandering’ (Fernandez & Rainey, 2006). Ik gebruik een diepgaande *single casestudy* om de omstandigheden, strategieën en motivaties vast te leggen die kenmerkend zijn voor deze specifieke casus. Ik bouw op de ervaringen van 65 personen die betrokken zijn bij de implementatie om een zogenaamde ‘thick description’ te maken. Aanvullende gegevens zoek ik in meer dan honderd officiële en interne documenten. Het onderzoek laat zien dat niet alle ‘sleutels’ zijn vervuld. Ik maak duidelijk dat in deze casus drie alternatieve acties cruciaal zijn voor de implementatie van bezuiniging-gedreven innovatie. In dit proefschrift noem ik deze acties ‘acts of implementation’. Ik trek de voorlopige conclusie dat ambtenaren die bezuiniging-gedreven innovatie implementeren, effectiever zijn als ze: (1) politieke inmenging accepteren en gebruiken (in plaats van politici op afstand

houden, wat normaal is tijdens onzekere processen), (2) anticiperen op weerstand tegen verandering (in plaats van proberen om alle weerstand op voorhand weg te nemen) en (3) meerdere aspecten van succes benadrukken (in plaats van enkelzijdig te focussen op specifieke onderdelen, zoals financiën of efficiëntie). Ik laat zien dat de implementatie van bezuiniging-gedreven innovatie niet zozeer gaat over het voldoen aan generieke succesvoorwaarden, maar over dynamische en flexibele acties die passen bij de specifieke context van bezuinigingen.

In hoofdstuk 6 achterhaal ik het juiste type ‘*slack*’ (ongebruikte resources) voor innovatie. Ik onderzoek hoe gemeentesecretarissen aankijken tegen *slack* en hoe ze zorgen voor *slack* terwijl ze te maken hebben met begrotingsstress. Ik gebruik een vergelijkende casestudy om contrasten, overeenkomsten en patronen van ‘het bouwen van *slack* tijdens begrotingsstress’ te ontdekken. Ik gebruik de ervaringen van twaalf door de wol geverfde gemeentesecretarissen. De onderzoeksdata is kwalitatief en komt uit *elite-interviews* en een *focusgroep*. De belangrijkste bevinding van deze studie is dat innovatie in de publieke sector niet profiteert van *slack* in het algemeen, maar van een specifieke vorm van *slack*. Ik laat zien dat nuttige *slack* voor innovatie niet zozeer gaat om financiële ruimte in de begroting, of personele ruimte in de organisatie, maar om de ‘psychologische ruimte’ van medewerkers. Ik beargumenteer dat de prangende vragen van vervolgonderzoek niet alleen gericht moeten zijn op het identificeren van de ‘juiste hoeveelheid’ *slack* (zoals nu het geval is), maar op het identificeren van het ‘juiste type’ *slack*. Politici en managers die vernieuwender met begrotingsstress willen omgaan, kunnen met deze informatie hun perceptie van *slack* en de waarde ervan heroverwegen. In plaats van te werken vanuit puur kosteneffectiviteitsparadigma (*slack* is per definitie slecht), kunnen ze de kosten van *slack* en de innovatieve mogelijkheden ervan in evenwicht houden. In dit hoofdstuk belicht ik de sociale en psychologische kanten van het managen van begrotingsstress. Ik concludeer dat het vergroten van het vermogen van gemeenten om op vernieuwende wijze om te gaan met (financiële) crises niet zozeer gaat om het vergroten van de voorspellende capaciteit of (financiële) buffers, maar om het

vergroten van de mentale ruimte en het veranderen van de ‘*mindset*’ van medewerkers.

Belangrijkste bevindingen

Met betrekking tot de *discursieve interventies* toont dit onderzoek aan dat sommige politici een nieuw verhaal maken dat ruimte biedt voor vernieuwend bezuinigen. De ‘flexibele framing’ van deze politici – lees: hun gebruik van meerdere bezuinigingsframes – zorgt ervoor dat de onderwerpen en toon van het debat veranderen. De toegenomen aandacht voor nieuwe concepten en andere oplossingsrichtingen draagt vervolgens bij aan de ontwikkeling van nieuwe ideeën. Ik pleit daarom voor een beweging van een statische focus op ‘frames’ naar een meer dynamisch begrip van het ‘framing proces’. Deze studie toont aan dat retorische vernieuwing een belangrijke voorwaarde is voor de feitelijke ontwikkeling van innovatieve ideeën.

Met betrekking tot de *decisionele interventies* maak ik duidelijk dat gemeenten over het algemeen een voorkeur hebben voor conservatieve financiële maatregelen met een snel en zeker effect. Ik laat echter ook zien dat sommige gemeenten specifieke besluiten nemen die innovatie faciliteren en stimuleren. Ik laat zien dat de ontwikkeling van ‘vernieuwende bezuinigingsmaatregelen’ essentieel is om door te gaan met innovatie.

Met betrekking tot de *praktische interventies* toon ik aan dat de succesvolle implementatie vereist dat ambtenaren dynamische en flexibele acties ontwikkelen die passen bij de context van begrotingsstress. Daarnaast wijs ik op het belang van de *niet-financiële* aspecten van vernieuwend bezuinigen. Ik laat zien dat het creëren van ruimte voor duurzame innovatie niet gaat om het scheppen van financiële buffers of het vergroten van het personeelsbestand, maar om het versterken van de mentale speelruimte van medewerkers. Gemeenten die de kosten van ‘slack’ afwogen tegen de innovatieve mogelijkheden ervan, ontwikkelen meer innovatieve output dan gemeenten die een puur kosteneffectiviteitsparadigma hanteren.

De centrale onderzoeksvraag gaat over de interventies waarmee gemeenten institutionele capaciteiten (kunnen) bouwen om op een vernieuwende manier met begrotingsstress om te gaan. Ik bevestig dat sommige gemeenten zich inderdaad richten op *niet-financiële ideeën en concepten om met begrotingsstress om te gaan*. De meeste gemeenten echter, doen dat niet en richten zich vooral op maatregelen die passen binnen het financiële en prestatieparadigma. Deze studie beschrijft hoe niet-financiële maatregelen leiden tot veranderingen in werkprocessen, routines en culturen. Deze veranderingen zijn vaak erg praktisch, zoals het beleggen van de verantwoordelijkheid om met begrotingsstress om te gaan bij een bredere stuurgroep in plaats van alleen bij de wethouder financiën, of het ervoor zorgen dat bezuinigingsbesluiten worden voorbereid door een team van gemixte expertise in plaats van alleen financiële experts. Desalniettemin hebben zij een grote impact op de aard van de ontwikkelde ideeën alsmede op de *mentaliteit van medewerkers en de dynamiek in de organisatie*. Het onderzoek maakt duidelijk dat interventies niet altijd in elke praktijk worden gebruikt en dat een vaste set aan interventies niet bestaat.

Tot slot formuleer ik drie verschillende vaardigheden die belangrijk zijn om vernieuwend om te gaan met begrotingsstress. Geïnformeerd door de empirische bevindingen, stel ik dat de kans op vernieuwend bezuinigen toeneemt als gemeenten:

1. bewust dominante doctrines overstijgen en onbekende concepten gebruiken om een nieuw frame te creëren, als ze afwijken (*deviate*);
2. potentiële innovaties kunnen identificeren en deze kunnen vertalen in precieze bezuinigingsmaatregelen die zowel aansturen op innovatie en als de financiële impact verduidelijken, als ze ontcijferen (*decipher*); en
3. via de juiste ‘acts of implementation’ besluiten in de praktijk brengen, als ze leveren (*deliver*).

De bezuinigingsparadox

Ik presenteer ‘de bezuinigingsparadox’ als hoofdconclusie van dit onderzoek. De bezuinigingsparadox verwijst naar het feit dat het financieel reageren op financiële

problemen deze problemen niet verlicht. Aanhoudende bezuinigingsacties leiden niet tot financiële slagkracht als institutionele patronen gehandhaafd worden in plaats van doorbroken. Gemeenten kunnen ontsnappen aan de bezuinigingsparadox door te kiezen voor alternatieve oplossingen met minder onbedoelde gevolgen. Het veelzijdige karakter van vernieuwend bezuinigen vereist dat lokale politici en ambtenaren ook aandacht besteden aan de niet-financiële aspecten van (omgaan met) begrotingsstress, zoals kennis, routines, regels, cultuur, gedrag en mentaliteit.

Dit onderzoek heeft verschillende academische en maatschappelijke implicaties. Ten eerste draagt deze studie in meerdere opzichten bij aan de *literatuur*, dat (1) begrotingsstress en vernieuwend bezuinigen niet beschouwd moeten worden als tijdelijke financiële problemen die technische en instrumentele oplossingen vereisen, (2) dat vernieuwend bezuinigen gaat zowel over 'innovatie als een kostenbesparende activiteit' als over 'kostenbesparingen als innovatieve activiteit' en (3) dat vernieuwend bezuinigen te belangrijk is om over te laten aan de financiële experts. In termen van *wetenschappelijk onderzoek*, wijs ik op (a) het belang van niet-financiële bezuinigingsmaatregelen om te ontsnappen aan begrotingsstress, (b) de noodzaak van 'psychological slack' ofwel mentale ruimte voor publieke innovatie en (c) de impact van discursieve, decisionele en praktische interventies op het verloop van innovatief gedrag. Dit onderzoek levert een belangrijke bijdrage aan het democratisch debat over bezuinigingen. De uitkomsten laten zien dat lange termijn succes ondenkbaar is zolang de financiële aspecten van begrotingsstress dominant blijven in het debat. Alleen wanneer de samenleving en besluitvormers hun perspectief op bezuinigen en begrotingsstress verruimen, zal de (financiële) veerkracht van gemeenten blijvend versterken. Politici, belangengroepen, gemeentesecretarissen en andere gemeenteambtenaren kunnen de inzichten uit deze studie gebruiken om te leren hoe ze innovatie kunnen najagen tijdens een (financiële) crisis. En dan gaat het meer om begrotingsstress dan om *begrotingsstress*.