

GEMOTIVEERD VOOR DE PUBLIEKE TAAK

Jeroen Renes

*Een onderzoek naar
hoe motivatie van
medewerkers kan
worden behouden in
perioden van
kostenverlagingen*

RSM



ROTTERDAM SCHOOL OF MANAGEMENT
ERASMUS UNIVERSITY

Gemotiveerd voor de publieke taak

Een onderzoek naar hoe motivatie van medewerkers kan worden behouden in perioden van kostenverlagingen

Afstudeerscriptie als onderdeel van het doctoraal bedrijfskunde, september 2015 door Jeroen Renes.

Auteur: Jeroen Renes
Studentnummer: 403532
Email: jeroen@jeroenrenes.nl
Datum: September 2015
Opleiding: Rotterdam School of Management, Erasmus University
Parttime Master Bedrijfskunde
Major: Leiderschap, Management & Bestuur
Coach: prof. dr. Muel Kaptein
Meelezer: dr. Job Hoogendoorn

Copyright © 2015, Jeroen Renes

Het auteursrecht van deze afstudeerscriptie berust bij de auteur. Het gepresenteerde werk is origineel. Er zijn geen andere bronnen gebruikt dan degenen waarnaar verwezen wordt in de tekst en die genoemd worden bij de referenties. De verantwoordelijkheid van de inhoud ligt geheel bij de auteur. De RSM is slechts verantwoordelijk voor de onderwijskundige begeleiding en aanvaardt in geen enkel opzicht verantwoordelijkheid voor de inhoud.

Voorwoord

Dagelijks mag ik samenwerken met 'watergekken'. Er is een grote motivatie om alle klanten elke dag weer van voldoende en betrouwbaar drinkwater te voorzien. We werken bij de waterleiding, niet alleen omdat het technisch interessant is, maar ook omdat het werk er toe doet. Elke dag realiseren we ons welke maatschappelijke waarde drinkwater vertegenwoordigd. De monteur merkt dit wanneer hij een lek repareert en de strateeg wanneer hij kijkt naar het jaar 2050 en een tekort van zoet water signaleert. Maar ook bij ons moet het met minder; met minder geld, met minder mensen, met minder 'leuke' dingen. Maar hoe doe je dit en hoe pak je dit aan? Dit is voor mij het startpunt geweest van dit onderzoek.

Het afronden van deze scriptie is het slotstuk van twee jaar investeren. Deze investering was niet mogelijk geweest zonder mijn vrouw, Marcia, en mijn kinderen Steije, Annemarijn en Yelte. In deze periode lag de prioriteit voornamelijk bij studie en werk. Ik wil hun dan ook danken voor hun investering in flexibiliteit, steun en motiverende woorden. Ook wil ik mijn werkgever, in de persoon van Ad de Waal Malefijt, bedanken voor de mogelijkheid om deze studie te kunnen volgen.

Dank ook aan prof. dr. Muel Kaptein en dr. Job Hoogendoorn. Muel heeft als coach mij op het goede spoor gehouden en was in staat om, ondanks zijn drukke agenda, altijd een moment te vinden om met mij bij te praten en mij scherp te houden. Job heeft als meezeer zijn uitgebreide kennis en ervaring op HRM vlak gedeeld; onze gesprekken waren mini-colleges op gebied van medewerkerstevredenheid. Dank voor jullie tijd en begeleiding.

Als laatste zou ik graag de respondenten danken voor hun tijd en openheid. Ondanks de veelal drukke agenda's hebben ze allemaal ruim de tijd genomen voor mijn vragen. Ook waren zij allen zeer openhartig over een thema wat deels gevoelige informatie bevat. Dank hiervoor.

Jeroen Renes,

Berkeel en Rodenrijs, September 2015.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inhoudsopgave.....	6
Samenvatting.....	9
1 Inleiding.....	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Trends in de publieke sector	12
1.2.1 Kosten en efficiency.....	12
1.2.2 Motivatie van werknemers	14
1.3 Probleemstelling	15
1.4 Opbouw van de scriptie.....	16
2 Theoretisch kader.....	17
2.1 De karakteristieken van een publieke organisatie	17
2.1.1 De publieke taak.....	17
2.1.2 De organisatie met een publieke taak	17
2.1.3 De werknemer met een publieke taak	18
2.2 Motivatie.....	19
2.2.1 Vormen van motivatie.....	19
2.2.2 Het verdringen van motivatie.....	20
2.2.3 Gemotiveerd voor een taak.....	20
2.3 Motivatie binnen publieke organisaties	21
2.3.1 Publieke Service Motivatie	21
2.3.2 Onderzoek naar Publieke Service Motivatie	22
2.3.3 Kritiek op Publieke Service Motivatie	23
2.3.4 Publieke Service Motivatie als specifieke vorm van Pro Sociaal Gedrag.....	23
2.3.5 Onderzoek naar Publieke Service Motivatie in Nederland	24
2.4 Kostenverlagingen.....	24
2.4.1 De noodzaak voor Kostenverlagingen	24
2.4.2 New Public Management als manier van Kostenverlagingen	25
2.4.3 Kostenverlagingen door verkleining	26
2.4.4 Kostenverlagingen door een effectievere organisatie.....	27
2.5 Theoretisch model	29
2.5.1 Verdringen van PSM als start van vicieuze kostenverlagingen.....	29
2.5.2 Een strategie voor kostenverlagingen.....	30
3 Methodologie.....	33
3.1 Onderzoeksmethode	33
3.2 Steekproef	33
3.3 Dataverzameling	34
3.4 Data-analyse	35
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid	35
3.5.1 Construct validiteit.....	35
3.5.2 Externe validiteit	35
3.5.3 Betrouwbaarheid.....	36
3.6 Rol van de onderzoeker	36

4	Onderzoeksresultaten	37
4.1	De organisatie met een publieke taak	37
4.2	Kostenverlagingsen	37
4.3	Manier van kostenverlaging	37
4.4	Motivatie binnen publieke organisaties	38
4.5	Motivatie tijdens kostenverlagingsen	39
4.6	Verdringen van motivatie	40
4.7	Analyse	41
4.7.1	<i>Theoretisch model</i>	42
4.7.2	<i>Strategie voor kostenverlagingsen</i>	42
5	Conclusies	45
5.1	Bevindingen	45
5.1.1	<i>Publieke taak</i>	45
5.1.2	<i>Motivatie binnen organisaties met een publieke taak</i>	45
5.1.3	<i>Kostenverlagingsen binnen organisaties met een publieke taak</i>	46
5.1.4	<i>Strategie voor kostenverlagingsen voor organisaties met een publieke taak</i>	47
5.1.5	<i>Conclusie</i>	50
5.2	Discussie	50
5.2.1	<i>New Public Management</i>	50
5.2.2	<i>Publieke Service Motivatie</i>	50
5.2.3	<i>Publieke en Private organisaties</i>	51
5.2.4	<i>Verdringen van motivatie</i>	51
5.2.5	<i>Motivatie tijdens kostenverlagingsen</i>	51
5.2.6	<i>Motieven om te werken</i>	51
5.2.7	<i>Participatie tijdens kosten verlagingen</i>	52
5.3	Beperkingen	52
5.4	Aanbevelingen	53
5.4.1	<i>Aanbevelingen voor vervolgonderzoek</i>	53
5.4.2	<i>Aanbevelingen voor de praktijk</i>	54
	Literatuurlijst	55
	Bijlagen	61
Bijlage I:	Interviewprotocol	63
Bijlage II:	Uitwerking interviews	69

Samenvatting

Dit exploratief onderzoek heeft als onderwerp het behouden van gemotiveerde medewerkers in perioden van kostenverlagingen. Hierbij gaat het om een specifiek type medewerker; de medewerker bij een organisatie met een publieke taak.

Veel organisaties met een publieke taak hebben te maken met kostenbesparingen. Enerzijds naar aanleiding van de financiële crisis maar anderzijds is een focus op kosten en efficiency een onderdeel van de maatschappelijke opgave die organisaties met een publieke taak hebben. Kostenbesparingen hebben invloed op de motivatie van medewerkers en de mate van motivatie invloed op de effectiviteit van de organisatie. De vraagstelling van dit onderzoek luidt dan ook: *Hoe kunnen organisaties met een publieke taak werken aan kostenverlagingen en tegelijkertijd de motivatie onder medewerkers behouden?*

Op basis van een literatuur onderzoek is een theoretisch model geformuleerd waarbij de veronderstelling is dat de wijze waarop de kostenbesparingen worden doorgevoerd een potentieel vicieus verlies van de intrinsieke motivatie kan opleveren. Hierbij is een specifieke vorm van intrinsieke motivatie van toepassing, namelijk Publieke Service Motivatie. Tevens is een strategie geformuleerd hoe de kostenverlagingen kunnen worden doorgevoerd met behoud van de motivatie van medewerkers. Het theoretisch model is middels interviews getoetst bij tien organisaties met een publieke taak. De respondenten betreffen hoger management, P&O adviseurs, directeuren en bestuurders.

Als antwoord op de vraagstelling kan worden geconcludeerd, dat het potentiële verdringingseffect van de motivatie voor de publieke taak voorkomen kan worden door een strategie te hanteren voor het realiseren van kostenbesparingen, die er onder meer op gericht is om de motivatie te behouden. Dit uit zich in een strategie, waarin de unieke antecedenen van een organisatie met een publieke taak zijn onderkend en waarbij de kostenbesparingen op een incrementele manier worden bereikt.

Belangrijke elementen voor deze strategie zijn:

- Maak de individuele bijdrage ten opzichte van de organisatie duidelijk voor een medewerker;
- Blijf de goed presterende medewerker uitdagen op zijn talenten;
- Zorg voor een congruente communicatie en doseer de urgentie van de kostenverlagingen in de communicatie;
- Betrek het eerstelijnsmanagement bij de totstandkoming van de strategie voor kostenverlagingen;
- Zorg voor een procedureel rechtvaardig proces.

Deze vijf elementen zijn een resultante van een strategie van zeven elementen die vanuit het theoretisch kader zijn geconcludeerd. Op basis van het empirisch onderzoek zijn hierbij twee elementen anders geïnterpreteerd en twee elementen komen te vervallen als onderdeel van de strategie.

Deze strategie is tevens een aanbeveling voor de praktijk, dit in combinatie met een incrementele manier van kostenverlagingen. Op deze manier is een participatief en procedureel rechtvaardig proces eenvoudiger te borgen en komt de motivatie van de medewerkers minder onder druk te staan. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek zijn om het theoretisch model verder te verfijnen, het betrekken van de resultaten medewerkers tevredenheidsonderzoeken bij de vraagstelling van dit onderzoek en de definitie van publieke organisaties breder te hanteren dan dat nu vaak het geval is bij wetenschappelijk onderzoek.

1 Inleiding

"...nadat het enkele malen is voorgekomen, dat het (stuk)loon van iemand is verlaagd als gevolg van het feit dat hij harder of slimmer is gaan werken en meer is gaan produceren. Nadat dit is gebeurd, valt te verwachten, dat hij geen waardering meer kan opbrengen voor zijn werkgever en niet meer zal meedenken om het proces te verbeteren. Hij zal dan niet meer doen dan het hoogst noodzakelijke."

Frederick Winslow Taylor, Principles of Scientific Management, (1911)

1.1 Aanleiding

Kostenverlagingen, doelmatigheid, bezuinigingen, reorganiseren: het zijn woorden om aan te geven dat er, met zo min mogelijk middelen, een zo goed mogelijk bedrijfsresultaat gehaald moet worden. Deze woorden beschrijven de ingrediënten van een oneindige 'red queen race' waarin veel organisaties zichzelf in kunnen herkennen. Dit onderzoek gaat over deze organisaties, maar wel een specifiek type organisatie. Het gaat in dit onderzoek om organisaties met een publieke taak.

Anders dan bij private organisaties zijn wij, als maatschappij, indirect eigenaar van deze organisaties. En in zekere zin zijn wij de opdrachtgever van alle bezuinigingen bij de organisaties in de publieke sfeer. Het bedrijfsresultaat betaalt zich echter niet uit in dividend, maar in een kwalitatief afdoende niveau van publieke zaken waar een acceptabel niveau van vergoeding (belasting, heffing, kostprijs etc.) tegenover staat.

Wij, als maatschappij, verwachten een hoop van organisaties met publieke taken: een hoog niveau van dienstverlening, een innovatief vermogen én dit tegen acceptabele kosten. Vaak wordt de vergelijking gemaakt met een private partij. Maar omdat er over het algemeen sprake is van een monopolie of oligopolie zou gesteld kunnen worden, dat de verwachting van de dienstverlening soms zelfs hoger is dan bij een private partij. Het gebrek aan keuzevrijheid weerhoudt de klant er immers van te kunnen overstappen naar een andere organisatie.

Als maatschappij verwachten we een doelmatige organisatie van publieke diensten en goederen. De financiële crisis heeft deze verwachting nog eens versterkt. Hierdoor zijn kostenverlagingen een belangrijk doel geworden voor veel organisaties met een publieke taak.

Deze kostenverlagingen hebben effect op de medewerkers die bij zo'n organisatie werken. Zowel in directe zin: medewerkers moeten harder gaan werken, wellicht voor een mindere beloning (in welke vorm dan ook), wellicht met minder toereikende middelen, maar moeten tegelijkertijd de kwaliteit verhogen en innovatiever worden. Ook in indirecte zin: een organisatie waar 'alles minder wordt' heeft een effect op de medewerker: zowel in taakstelling maar ook in sfeer in de organisatie.

De vraag is wanneer medewerkers hier 'genoeg van hebben' en minder gemotiveerd raken of de organisatie willen verlaten. Dit zou de continuïteit van de organisatie gaan bedreigen en gezien de publieke taak dus ook de continuïteit van de maatschappij. In tegenstelling tot private organisaties bestaat er geen 'concurrent' waarnaar kan worden uitgeweken, hooguit een substituuat.

Een doelmatige uitvoering van de publieke taak is een blijvende eis vanuit de maatschappij. Daarnaast zijn de effecten van de financiële crisis tot minimaal 2020 merkbaar voor organisaties met een publieke taak in de vorm van kostenverlagingen. Het is dus een relevante vraag in hoeverre de motivatie van de medewerker en deze kostenverlagingen met elkaar gecombineerd kunnen worden.

1.2 Trends in de publieke sector

In juni 2014 publiceerde het Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS) haar onderzoek naar toekomst en scenario's in de hervorming van de publieke sector in Europa. Binnen dit onderzoeksthema wordt onderzoek gedaan naar de trends rond veranderingen in de publieke sector in Europa. In onderzoek onder bestuurders, wetenschappers, consultants en vakbonden werden de trends van de afgelopen jaren als volgt benoemd (Blijleven & Curry, 2014) :

Verbetering	Verslechtering
Kosten en efficiency	Vertrouwen van burgers
Transparantie en openheid	Aantrekkelijkheid als werkgever
Service niveau	Sociale cohesie
Innovatie	Motivatie van werknemers
Eerlijke behandeling	Bureaucratie

Tabel 1: Trends in de publieke sector in Europa (Blijleven & Curry, 2014)

Dit onderzoek betreft een globaal beeld van de Europese situatie. Ook voor Nederland specifiek zijn deze trends waarneembaar. In een deelonderzoek binnen dit onderzoeksprogramma bij consultants en vakbonden in Nederland worden kosten en efficiency genoemd als positieve trend en de aantrekkelijkheid van de publieke sector als werkgever als negatieve trend (Curry, Blijleven, & Walle, 2014) . Het Europese onderzoek behelst echter een breder onderzoekspopulatie dan alleen deze twee partijen.

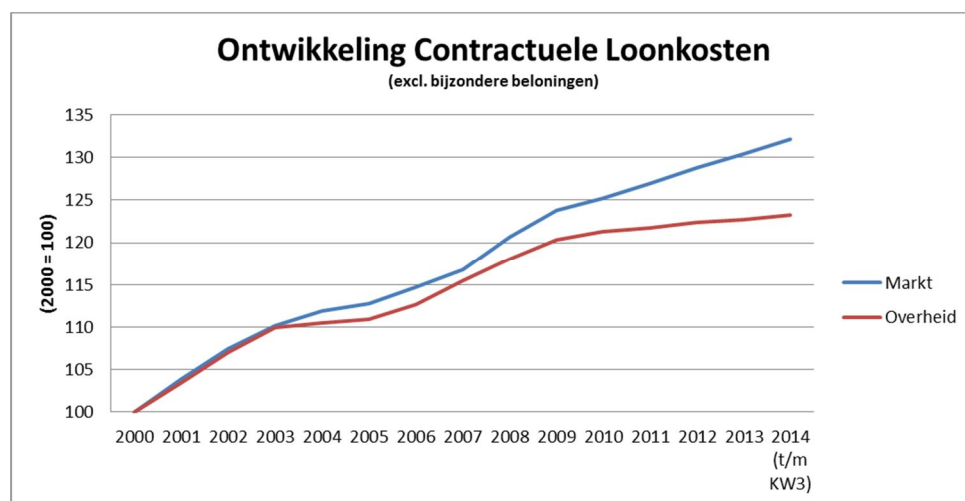
1.2.1 Kosten en efficiency

Het streven naar het verlagen van kosten en het streven naar efficiency wordt in het publieke domein vaak als 'bezuinigen' betiteld. In algemene zin kan een ieder zich voorstellen, dat de publieke sector in perioden van bezuinigingen niet per se een leuke plek hoeft te zijn om te werken, zeker wanneer dit directe invloed heeft op de intrinsieke en / of extrinsieke waardering voor het werken in de publieke sector. Toch zullen deze bezuinigingen voorlopig nog voortduren voor medewerkers in de publieke sector. Binnen het Openbaar Bestuur¹ moet er bijvoorbeeld in 2017 voor een totaal van 13 miljard bezuinigd zijn en zal het aantal fulltime-equivalenten (Fte) met bijna 10% dalen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014).

¹ Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en rechterlijke macht

1.2.1.1 Arbeidsvoorwaarden in de publieke sector

Deze bezuinigingen betreffen niet alleen het aantal Fte's, maar hebben ook effect gehad op de loonontwikkeling bij de overheid².



Figuur 1: Ontwikkeling Contractuele Loonkosten op basis van CBS gegevens "Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur; indexcijfers (2000=100)" d.d. 22-6-2015

Naast deze trend in de primaire sfeer is deze ook zichtbaar in de secundaire sfeer. Zo zijn bijvoorbeeld de scholingsbudgeten omlaag gegaan (Bekkers, 2014). Ook in de tertiaire sfeer zal er onder druk van bezuinigingen versoeringen worden doorgevoerd. Dit mede onder invloed van de werkkostenregeling (WKR) welke de ruimte van onbelaste vergoedingen en verstrekkingen maximaliseert tot 1,2% van het fiscale loon³. Strikt genomen betreft de WKR zowel verstrekkingen in de secundaire als de tertiaire sfeer. De publieke sector verstrekt ruim boven dit maximum van onbelaste vergoedingen (Nillesen, 2011). Zij concludeert, dat dit een financiële tegenvaller betekent voor de werkgever. Echter met de verplichte invoering van de WKR per 1-1-2015 lijkt, uit de berichtgeving in de media⁴, dat werkgevers niet bereid zijn de 80% eindheffing toe te passen voor verstrekkingen boven deze maximale waarde en deze als limiet te hanteren. In praktische zin betekent dit vooral versoering van verstrekkingen die niet in een cao zijn vastgelegd zoals; diensttijdgratificaties, bedrijfsuitjes, etentjes etc. Quartaire voorwaarden, met name betreffende de werksfeer, zullen logischerwijs ook onder druk komen te staan in tijden van bezuinigingen.

13

1.2.1.2 Herkomst bezuinigingsdoelstellingen

Ook de komende jaren wordt de publieke sector getypeerd door bezuinigingsdoelstellingen. De voornaamste aanleiding hiervoor is de financiële crisis, de rijksoverheid verwoordt de aanleiding voor de bezuinigingen als volgt⁵:

De wereldwijde financiële en economische crisis heeft Nederland hard geraakt. Een belangrijke pijler van het kabinetsbeleid - solide overheidsfinanciën - staat onder druk. Het kabinet neemt daarom maatregelen om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Op dit moment geeft de overheid elk jaar miljarden euro's meer uit dan er binnenkomen. Door de schatkist nu op orde te brengen, blijven de rentelasten beheersbaar en de voorzieningen op peil.

² In deze definitie wordt bedoeld de cao-sector overheid. Deze omvat alle publiekrechtelijke bedrijven, zoals rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen en het openbaar onderwijs. Daarnaast behoren ook de politie, het regulier bijzonder onderwijs en de academische ziekenhuizen tot de overheid.

³ Bron: Website Belastingdienst, januari 2015

⁴ Bijvoorbeeld vanuit RECRON, de Vereniging van Recreatieondernemers Nederland.

⁵ Bron: Website Rijksoverheid, januari 2015

De bezuinigingsdoelstellingen worden niet alleen op het niveau van de rijksoverheid opgelegd, maar binnen het gehele publieke domein. Enerzijds vanuit de effecten van de financiële crisis, maar ook om stijging in de kosten van de publieke sfeer te beperken. Voorbeelden hiervan zijn akkoorden over hervormingen in de zorg en in het onderwijs. Ook op andere plekken in het publieke domein worden tussen partijen afspraken gemaakt over Kostenverlagingen. Een voorbeeld hiervan is het Bestuursakkoord Water⁶:

De totale jaarlijkse kosten voor het beheer van het watersysteem en de waterketen zijn in 2010 ongeveer 7 miljard euro. We verwachten dat dit bedrag zal oplopen tot 8 à 9 miljard euro in 2020, indien we geen maatregelen nemen. Met het uitvoeren van de maatregelen in dit Bestuursakkoord Water streven we naar een doelmatigheidswinst die geleidelijk oploopt tot jaarlijks 750 miljoen euro in 2020⁷.

Naast de bezuinigingen geïnitieerd vanuit de financiële crisis, zal er een continu streven zijn naar een zo efficiënt en doelmatig opererende publieke sector. In het onderzoek van COCOPS wordt benoemd, dat efficiency en prestatie gerelateerde maatregelen een significante rol zullen spelen in de toekomstige trends in hervormingen in de publieke sector (Blijleven & Curry, 2014).

1.2.1.3 Samenvatting

Geconstateerd kan worden, dat de kostenverlagingen invloed kunnen hebben op de werknemers in de publieke sfeer. Zowel op directe wijze in de vorm van arbeidsvoorwaarden als indirect in de werkomstandigheden. Tevens kan geconstateerd worden dat deze kostenverlagingen nog zullen doorgaan tot 2017 – 2020. Ook na deze jaren zal er een continu streven zijn naar een zo doelmatig mogelijke opererend publiek domein.

1.2.2 Motivatie van werknemers

Medewerkers in een organisatie moeten gemotiveerd zijn om hun taak in de organisatie te vervullen. Motivatie in de letterlijke zin wordt in het Nederlands omschreven als een beweegreden of drijfveer om iets te doen.

1.2.2.1 Gemotiveerd om te werken en de effecten

Vanuit de zelf determinatietheorie (Ryan & Deci, 2000b) kan gesteld worden, dat motivatie van medewerkers noodzakelijk is om taken uit te voeren. De arbeidsvoorwaarden moeten van een afdoende niveau zijn om het gedrag te stimuleren om de taak in de organisatie conform functie-eisen te vervullen. Wanneer alle werknemers zich alleen aan hun functie houden, wil dit nog niet zeggen, dat de organisatie ook goed kan functioneren. Hiervoor is een bepaalde mate van pro sociaal gedrag noodzakelijk (Organ, 1988b).

Dit pro sociaal gedrag, of Organizational Citizenship Behavior (verder: OCB), is *“het individuele gedrag van een werknemer wat bijdraagt aan een succesvolle organisatie maar doorgaans niet expliciet wordt beloond”* (Organ, 1988b). Het individuele gedrag is hierbij een principe wat in de theorie van Deci en Ryan als autonomie wordt verondersteld (Ryan & Deci, 2000b). In vervolgonderzoek scherpt Organ zijn oorspronkelijke vijf dimensies⁸ van OCB aan naar drie. Deze dimensies zijn ‘helpfulness’, ‘courtesy’ en ‘conscientiousness’ (Organ, 2006). Met name de eerste twee dimensies, het willen helpen van mensen en het willen voorkomen van problemen voor anderen, neigen hierbij het meest naar intrinsiek gemotiveerd gedrag. Dat OCB ook daadwerkelijk tot beter presenterende organisaties leidt, is niet geheel onomstotelijk bewezen. In onderzoek naar het niveau van OCB en verkoopprestaties van agentschappen in de verzekeringswereld is een relatie gevonden, zij het beperkt (Posdakoff & MacKenzie, 1994).

⁶ Bron: Bestuursakkoord Water, april 2011.

⁷ NB Hiermee wordt het streven in 2020 in relatie tot het uitgangspunt in 2010 bedoeld.

⁸ De oorspronkelijke vijf dimensies waren: “altruïsm”, “conscientiousness”, “civic virtue”, “courtesy” en “sportsmanship”.

1.2.2.2 Gemotiveerd voor de publieke zaak

In de Bestuurskunde wordt de term “Publieke Service Motivatie”⁹ (PSM) gebruikt voor de motivatie van medewerkers in organisaties met een publieke taak. Deze term is door Perry en Wise in 1990 gedefinieerd door de specifieke motivatie te beschrijven van werknemers om bij te willen dragen aan de ‘publieke zaak’, met andere woorden een intrinsieke motivatie voor de publieke zaak (Perry & Wise, 1990). Sindsdien is er gedurende enkele decennia vervolgonderzoek (Perry, Hondeghem, & Wise, 2010) gedaan naar dit fenomeen. Intrinsieke motivatie is één van de componenten van PSM, het is dan ook aangetoond dat PSM een voorspeller is van OCB (Kim, 2006). Onderzoek van Leisink en Steijn geeft aan dat PSM ook terug te vinden is in de Nederlandse context, namelijk binnen het overheidsdomein (Leisink & Steijn, 2009). Krabben toonde in haar thesis aan dat dit niet alleen overheid betreft, maar ook binnen een bredere definitie van de publieke sector (Krabben, 2006). Hierbij is het niet zo, dat iedereen binnen de publieke sector een hoge mate van PSM heeft, of dat er in de private sector geheel geen PSM voor komt. Dit verschilt per medewerker. Het is echter wel zo dat PSM verhoudingsgewijs vaker wordt gevonden in de publieke sfeer (Steijn, 2006).

Geconstateerd kan worden, dat PSM een positief effect heeft op het presteren van organisaties met een publieke taak.

1.2.2.3 Samenvatting

Motivatie is een drijfveer om iets te doen, deze drijfveren kunnen intrinsiek of extrinsiek gemotiveerd zijn. Bij de motivatie om te werken kan dit vertaald worden dat je werkt voor een salaris (extrinsiek), maar ook omdat je het werk leuk vindt om te doen (intrinsiek). De verhouding tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie lijkt verschillend in organisaties met een publieke taak en een private taak. Medewerkers werkzaam in de publieke sfeer hebben een hogere mate van intrinsieke motivatie, wat binnen de Bestuurskunde bekend staat onder het fenomeen: ‘Publieke Service Motivatie’. Deze vorm van motivatie heeft een positieve bijdrage aan de resultaten van de organisatie. In onderzoek van COCOPS wordt benoemd, dat motivatie van medewerkers één van de negatieve trends is. Met een vermindering van de motivatie zouden dus ook de effectiviteit van de organisatie negatief beïnvloed kunnen worden.

1.3 Probleemstelling

Zoals in bovenstaande paragrafen aangegeven, is de relatie tussen motivatie en kostenverlagingen te veronderstellen. Onderzoek op dit scheidingsvlak is echter beperkt. Zowel de onderzoeken op gebied van kostenverlagingen in de publieke sfeer, als die naar PSM, blijven beiden in hun eigen onderzoek domein. Daarnaast beperken onderzoeken zich veelal tot de overheid als definitie van een publieke organisatie. De maatschappelijke opgave rondom kostenverlagingen gaat echter verder dan alleen de overheid. Dit onderzoek zal zich dan ook richten op een bredere definitie: organisaties met een publieke taak.

Motivatie van werknemers wordt niet alleen beïnvloed door kostenverlagingen. Onderzoek naar OCB heeft bijvoorbeeld aangetoond dat, wanneer er sprake is van een grote procedurele rechtvaardigheid, het een positief effect heeft op de perceptie van ondersteuning vanuit de organisatie en uiteindelijk de motivatie van medewerkers (Moorman, Blakely, & Niehoff, 1998).

Toch is de ogenschijnlijke paradox om kostenverlagingen en behoud van motivatie te combineren een actuele opgave voor organisaties in de publieke sfeer. De vraagstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

Hoe kunnen organisaties met een publieke taak werken aan kostenverlagingen en tegelijkertijd de motivatie onder medewerkers behouden?

⁹ In veel literatuur wordt de Engelse term “Public Service Motivation” gebruikt, in dit onderzoek wordt de Nederlandse vertaling gehanteerd.

Door middel van de volgende deelvragen wordt deze onderzoeksvraag beantwoord:

- Wat is een publieke taak?
- Wat is de rol van de motivatie van medewerkers bij een organisatie met een publieke taak?
- Hoe worden kostenverlagingen in organisaties met een publieke taak bereikt?
- Uit welke elementen bestaat een strategie om motivatie te behouden in tijden van kostenverlagingen?

De wetenschappelijke relevantie wordt gevormd door het exploratieve karakter van dit onderzoek. Door een relatie te leggen tussen motivatie en kostenverlagingen vanuit een bedrijfskundige optiek, wordt een basis gelegd voor mogelijk vervolgonderzoek.

De praktische relevantie is terug te vinden in de resultaten van het onderzoek: hoe kunnen organisaties zowel de noodzakelijke kostenverlagingen realiseren en tegelijkertijd de medewerkers gemotiveerd houden voor de publieke taak? De significantie van kostenverlagingen kan hierbij variëren tussen een bevrozing van de kostprijs tot kostenverlagingen van 30% van de totale begroting van een organisatie. In een decennium van kostenverlagingen in de publieke sfeer biedt dit onderzoek een handvat voor deze organisaties. Hierbij gaat het om het voorkomen dat medewerkers het gedrag gaan vertonen wat Taylor in 1911 al omschreef: *“niet meer doen dan het hoogst noodzakelijke”*.

1.4 Opbouw van de scriptie

In het eerste hoofdstuk is de aanleiding en de context omschreven waarin dit onderzoek zich afspeelt. Het is afgesloten met de probleemstelling van dit onderzoek. Het tweede hoofdstuk omvat het theoretisch kader van dit onderzoek, welke uitmond in een theoretisch model. In hoofdstuk drie wordt de methodische onderbouwing van dit onderzoek uiteengezet. Het vierde hoofdstuk betreft de onderzoeksresultaten waarin een weergave wordt gegeven van het empirisch onderzoek en de analyse van deze resultaten. Er wordt afgesloten met de conclusies, discussie en de beperkingen van dit onderzoek en aanbevelingen voor de praktijk en vervolgonderzoek.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader van dit onderzoek uiteen gezet. Allereerst wordt een nadere definiëring gegeven wat een publieke taak is en wat onderscheidend is aan een organisatie met een publieke taak en haar werknemers. Vervolgens wordt het begrip motivatie uitgewerkt, vanuit een algemene definiëring, naar een toepassing van motivatie in de context van een organisatie met een publieke taak. Hierna wordt literatuur behandeld rondom kostenverlagingen in de publieke sfeer, waarbij met name de randvoorwaarden van effectieve organisaties wordt omschreven. Het hoofdstuk sluit af met een theoretisch model: verhouden kostenverlagingen en motivatie zich tot elkaar? Tevens wordt vanuit de literatuur een strategie geformuleerd: hoe zou de motivatie van medewerkers in publieke organisaties behouden kunnen worden in perioden van kostenverlagingen?

2.1 De karakteristieken van een publieke organisatie

In dit onderzoek wordt gesproken over een 'publieke taak'; een definitie hiervan is tot nu toe achterwege gebleven. In deze paragraaf wordt hierop een antwoord geformuleerd en worden de verschillen tussen publieke- en private- organisaties geduid.

2.1.1 De publieke taak

Een eerste gedachte bij een publieke taak is, dat deze wordt uitgevoerd door de overheid. Bij 'de overheid' wordt vaak de Rijksoverheid en de decentrale overheden bedoeld. In artikel 2.1 van het Burgerlijk Wetboek wordt de opsomming "*De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend*" gehanteerd.

Het is echter niet alleen de overheid die het publiek belang dient: dit gaat verder, hierbij kan gedacht worden aan scholen, bibliotheken, ziekenhuizen etc. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) formuleert het antwoord op de vraag: "Wat is een publieke taak?" Dat het per definitie een politiek antwoord is. Met andere woorden: wanneer de politiek het een publieke taak vindt, dan is het een publieke taak. De politiek is immers een afvaardiging van de maatschappij en de maatschappij bepaalt de grenzen tussen privaat en publiek.

In de discussie rondom privatisering gaf deze definitie onvoldoende houvast voor de politiek. Door het Kenniscentrum van Ordeningsvraagstukken (2006) is een normatieve definitie geformuleerd. Uitgangspunt is: "*De overheid intervenueert daar waar de markt faalt en betrokken partijen dit niet zelf kunnen corrigeren, of daar waar de markt resulteert in uitkomsten die niet acceptabel worden geacht*". Nijland (2013) vat zowel de descriptieve als de normatieve definitie samen tot de conclusie: een taak publiek wordt wanneer deze "op grond van wet- of regelgeving wordt uitgevoerd". Hiermee omvat hij zowel de descriptieve als de normatieve definitie: de politiek is immers producent van wet- en regelgeving als de overheid welke middels deze wet- en regelgeving intervenueert in de maatschappij. In dit onderzoek wordt deze definitie dan ook gehanteerd voor 'de' publieke taak.

Hieruit volgend is een publieke organisatie: de organisatie die deze publieke taak uitvoert. Impliciet betekent dit dan ook dat het niet de overheid zelf hoeft te zijn die deze taak uitvoert. Maar via de wet- en regelgeving is er wel overheidsbemoeienis mogelijk, wat betreft de uitvoering van deze taak.

2.1.2 De organisatie met een publieke taak

De scheiding tussen publieke organisaties en private organisaties is duidelijk in de taken die zij uitvoeren. Maar zijn er ook wezenlijke verschillen in de manier hoe de organisatie haar taken uitvoert?

Op het vlak van de verschillen is omvangrijk onderzoek gedaan, met name gericht op de toepassing van private management technieken bij publieke organisaties (Perry & Rainey, 1988). De verschillen tussen private- en publieke organisaties, vanuit een organisatiekundig perspectief, is echter nog niet eenduidig. Perry en Rainey (1988) bekritisieren het eerdere onderzoek naar de

verschillen op hun beperkte toepasbaarheid vanwege een fragmentarische benadering. Een benadering vanuit zowel een organisatiekundige, bestuurskundige en sociaal- politieke invalshoek zou tot een geïntegreerde definitie kunnen leiden welke ook uniform toepasbaar is voor toekomstig onderzoek. Perry en Rainey beargumenteren dat juist door het ontbreken van een goed theoretisch raamwerk het empirisch onderzoek van beperkte waarde is: “*De vele taxonomieën, survey vergelijkingen en andere benaderingen zijn niet geaccumuleerd in een acceptabele verklaring over het hoe en waarom publieke en private organisaties verschillen*” (Perry & Rainey, 1988) .

In later onderzoek van Rainey in samenwerking met Bozeman (2000) concludeert hij, dat sinds zijn eerdere onderzoek met Backoff en Levine (1976) en het onderzoek samen met Perry (1988), er een steeds beter onderbouwd beeld ontstaat, dat er wel degelijk verschillen zijn tussen private- en publieke organisaties. Ondanks dat de empirische bewijzen soms nog zwak en niet consistent zijn convergeert het eindbeeld toch naar een duidelijk verschil tussen private- en publieke organisaties (Rainey & Bozeman, 2000) . Zo is er bij publieke organisatie een hogere formalisatie graad en meer bureaucratie, specifiek op het gebied van inkoop en HRM (Rainey & Bozeman, 2000) .

Dat dit verschil er is, heeft zowel een theoretische relevantie als een praktische relevantie. Boyne (2002) nuanceert dit standpunt vanuit het perspectief van een manager. Hij stelt, dat er geen bewijs is voor een fundamenteel verschil tussen managers in een publieke- en een private sfeer. In zijn onderzoek heeft hij wel verschillen geconstateerd. Publieke organisaties zijn meer bureaucratisch, managers in de publieke sfeer zijn minder materialistisch en hebben een zwakker commitment naar de organisatie (Boyne, 2002).

Voor dit onderzoek impliceert het met name, dat de theorieën ontwikkeld vanuit een private organisatie domein niet *a priori* kunnen worden toegepast binnen publieke organisaties.

2.1.3 De werknemer met een publieke taak

18

Werknemers in organisaties met een publieke taak vertonen andere kenmerken dan werknemers in private organisaties. Het is zelfs zo, dat bepaalde stereotypen kloppen. Zo zijn medewerkers in de publieke sector inderdaad risicomijdend (Buurman, Dur, & Bossche, 2009) . Onderzoek van Dur en Zoutenbier (2011) toont aan, dat altruïsme en zich verbonden voelen met de missie een versterkend effect heeft om bij een publieke organisaties gaan werken. Wanneer persoonlijke voorkeuren van medewerkers aansluiten bij de missie en koers van de publieke organisatie, dan heeft dit een versterkend effect op het niveau van altruïsme van deze medewerker. Wanneer medewerkers echter een beperkte mate van altruïsme hebben, dan treedt dit effect niet op. Dit effect wil nog niet zeggen, dat werknemers hierdoor ook daadwerkelijk in de publieke sector terecht komen: hiervoor is ook voldoende mate van vertrouwen in de politiek nodig. Het versterkende effect van altruïsme en verbondenheid met de missie treedt het sterkst op bij hoogopgeleide medewerkers.

Recenter onderzoek van Zoutenbier, rondom de verbondenheid met de missie bij medewerkers in de publieke sector in Nederland, geeft aan dat medewerkers een hogere medewerkerstevredenheid tonen wanneer de zittende regering past bij hun eigen politieke voorkeur (Zoutenbier, 2014). Vertrouwen in de politiek is dus een opstapje naar een hogere werktevredenheid, mits de politieke voorkeur strookt met de politieke werkelijkheid.

Werknemers kunnen wisselen tussen publieke- en private organisaties, met name bij functies welke bij beide organisaties identiek zijn. Onder normale economische omstandigheden zijn werknemers uit de publieke sector eerder geneigd over te stappen naar de private sector dan andersom. In tijden van economische crisis is dit andersom (Piatak, 2003). Onder normale omstandigheden is de intrede barrière naar de publieke sector voor werknemers in de private sector dus hoger dan andersom.

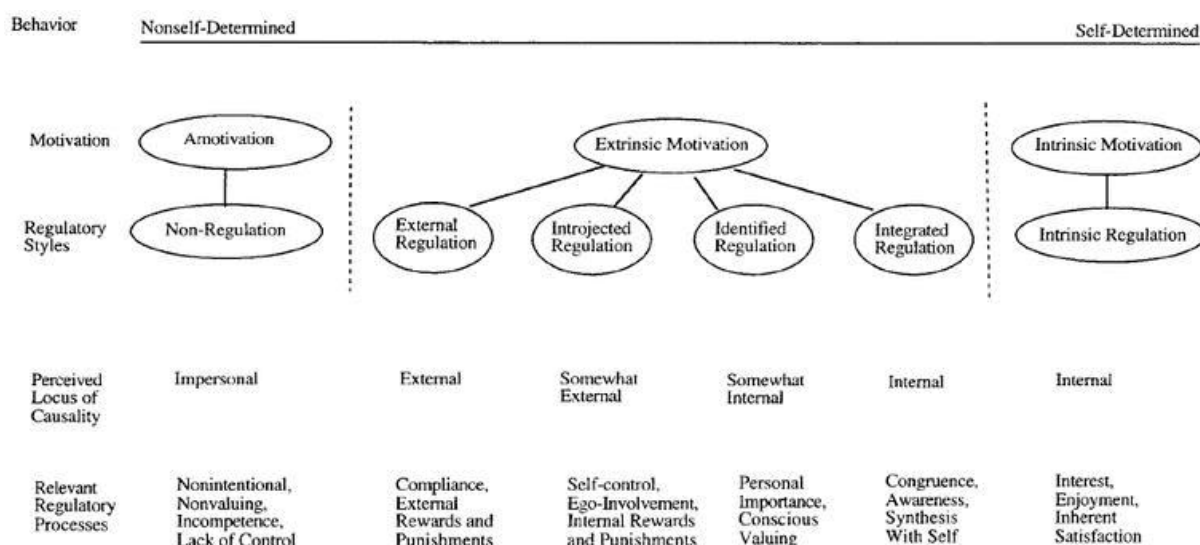
Werknemers in organisaties met een publieke taak zijn ‘anders’, alleen al omdat zij in tegenstelling tot hun private collega’s niet alleen een burger zijn, maar ook ‘dienaar van het volk’ (Kaptein, 2013). Hier schuilt dan ook een normatief aspect: de maatschappij verwacht een andere ‘soort’ werknemer die juf of agent is dan de gemiddelde keukenverkoper (zonder afbreuk te willen doen aan dit beroep). Werknemers in de publieke sector zijn dus niet zozeer ‘andere mensen’, als wel dat zij gedreven worden door andere motieven.

2.2 Motivatie

Motivatie betekent: ‘drijfveer’ of ‘beweegreden’ (Van Dale, 2015). Werknemers zijn in bepaalde mate gemotiveerd voor hun werk. In dit deelhoofdstuk wordt het begrip motivatie uiteengezet in de context van een werknemer.

2.2.1 Vormen van motivatie

In de zelfdeterminatietheorie van Ryan en Deci (2000b) wordt onderscheid gemaakt in verschillende vormen van motivatie. Dit gebaseerd op de onderliggende redenen om een bepaald doel na te streven. Een onderscheid is: het verschil tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie. Intrinsieke motivatie is het gedrag welke gevoed wordt zonder dat hier een directe beloning voor wordt gesteld. Deze beloning zit in het proces om het gevolg na te streven, vanuit autonomie van het individu. Extrinsieke motivatie is het gedrag wat instrumenteel is om een bepaald gevolg na te streven (Ryan & Deci, 2000a).



Figuur 2: Een taxonomie van menselijke motivatie (Ryan & Deci, 2000a)

Deci en Ryan (2000b) hebben binnen de zelfdeterminatietheorie een sub theorie ontwikkeld: de Organistische Integratie Theorie. Deze beschrijft de verschillende vormen en contexten van extrinsieke motivatie, in bovenstaande afbeelding is deze schematisch weergegeven.

Geheel aan de linker zijde is de inverse van motivatie, ofwel onbereid willig. Extrinsieke motivatie kan vervolgens onderscheiden worden in een aantal vormen. De eerste vorm is regulatie van buiten het persoon zelf, hierbij kan gedacht worden aan salaris of het voldoen aan wettelijke eisen. Een volgende is introjectie, waarbij gedragingen worden overgenomen onder sociale druk van buiten de persoon zelf waardoor beloningen vanuit de persoon zelf gerealiseerd kunnen worden. Identificatie is een vorm welke meer gericht is op autonomie. Hierbij identificeert een persoon zich met de importantie van het gedrag om een bepaald doel te bereiken. De meest autonome vorm van extrinsieke motivatie is integratie. Hierbij is identificatie samen gegaan met de normen en waarden van de persoon. Aan de rechterzijde van dit model is intrinsieke motivatie geplaatst.

Ryan en Deci (2000b) maken hierbij de opmerking, dat er barrières zijn tussen de inverse van motivatie, extrinsieke motivatie en intrinsieke motivatie. Gedrag welke vanuit extrinsieke motieven wordt gedreven, kan nooit transformeren naar gedrag vanuit intrinsieke motieven.

2.2.2 Het verdringen van motivatie

Extrinsieke beloningen kunnen wel invloed hebben op de intrinsieke motivatie van individuen (Frey, 1994). Frey (1994) noemt dit het 'Crowding-out' en 'Crowding-in' principe. Externe interventies, in de vorm van beloning of regulering, kan de oorspronkelijke intrinsieke motivatie doen ondermijnen, verdringen of doen overlopen naar extrinsieke motieven. Er zijn echter ook omstandigheden, dat een beloning of regulering juist de intrinsieke motivatie versterkt. Dit gebeurt met name wanneer het gedrag van een individu onvoldoende gejustificeerd kan worden door de beloning of regulering die hier tegenover staat. Intrinsieke motivatie herstelt in zekere zin deze onbalans. Ook is het zo, dat het domein waarvoor de intrinsieke motivatie geldt groter kan zijn dan de extrinsieke beloning of regulering. Het effect van het overlopen van intrinsieke motivatie naar extrinsieke motivatie kan in potentie veel groter zijn, dan de oorspronkelijke intentie van de beloning of regulering.

Frey vervolgt zijn onderzoek met een empirische analyse in de context van opslag van nucleair afval. Op basis van deze case studie onderbouwt hij zijn oorspronkelijke theorie en formuleert hij drie aanvullende conclusies. Met name de laatste conclusie is relevant voor dit onderzoek. Wanneer de intrinsieke motivatie al is verdrongen door extrinsieke motivatie is een strategie gebaseerd op extrinsieke beloning de beste optie (Frey & Oberholzer-Gee, 1997). Anders verwoord: het enig resterende middel om mensen tot een bepaald gedrag aan te zetten, is wanneer intrinsieke motivatie is verdwenen is de extrinsieke beloning. Dit onderbouwt het 'barrière principe', welke Ryan en Deci (2000b) hebben benoemd tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie.

Het overlopen van intrinsieke motivatie naar extrinsieke gebaseerde motivatie is nog onderwerp van onderzoek, met name of dit ook waarneembaar is in de empirie. In een recent veldonderzoek werd dit effect bijvoorbeeld niet waargenomen (Rommel, Buttman, Liebig, Schönwetter, & Svart-Gröger, in press). Het principe is echter wel een algemeen geaccepteerd theoretisch begrip geworden, met name in de economische wetenschap. De precieze antecedenten zijn echter nog wel doel van onderzoek (Frey & Jegen, 2000), zoals in dit veldonderzoek.

20 Het Crowding-out principe vindt zijn oorsprong in de economische wetenschappen en sluit aan bij de rationele keuze theorie.

2.2.3 Gemotiveerd voor een taak

Vanuit het vakgebied van Human Resource Management wordt in bredere zin gekeken naar de motivatie van werknemers. Een eerste perspectief hierbij is het behoud van getalenteerde medewerkers. Dit vanuit de aanname dat organisaties altijd getalenteerde medewerkers nodig hebben, deze altijd schaars zijn op de arbeidsmarkt en dat een strategie om deze mensen te vinden en te behouden nodig is voor het succesvol presteren van organisaties (Woodruffe, 1999).

Woodruffe (1999) stelt dat langjarige dienstverbanden uit de mode zijn. Het behouden van medewerkers, welke goed presteren (ofwel getalenteerd) zijn, is dan ook van groot belang. Om deze te behouden, is het niet alleen belangrijk om deze mensen zich verder te laten ontwikkelen en een goede cultuur te creëren, maar ook gemotiveerd te houden voor hun werk. Hierbij benoemt hij een goede werk – privé balans, de wil om vooruit te gaan in de organisatie (in hiërarchische zin), het behalen van resultaten, het gevoel om gezien en gewaardeerd te worden, salaris, flexibele vormen van beloning en gevoel van autonomie in het werk (Woodruffe, 1999). De verhoudingen tussen deze elementen is echter altijd een individuele mix (Sturges, 1999).

De verhoudingen tussen werknemers en werkgevers verschuiven. Was er vroeger een 'dienstverband voor het leven', nu wordt hier door beide partijen anders tegenaan gekeken (Dibble, 2001). Hierdoor is de drempel voor medewerkers om te vertrekken lager geworden. Dit is van belang voor de 3% van de medewerkers die van doorslaggevend belang zijn voor het succes van de organisatie, de 13% uitermate belangrijke medewerkers maar ook de 68% medewerkers waar de organisatie tevreden over is. Deze laatste groep met name omdat de 'vervangingskosten' van een medewerker immers ook kosten en inspanning voor de organisatie kan betekenen. Dibble (2001) sluit hierbij aan bij Woodruffe door te stellen dat de loyaliteit van medewerkers gewaarborgd kan worden door de beloning, loopbaanperspectief, werkklimaat, waardering van prestaties en werk – privé balans.

Sirota en Klein (2014) stellen op basis van hun onderzoeken drie doelen voor medewerkers om ergens te werken: billijkheid (ofwel procedurele rechtvaardigheid), presteren en kameraadschap. Deze drie doelen karakteriseren het overgrote gedeelte van de populatie van medewerkers, ongeacht de generatie. Andere doelen zijn niet in gelijke mate belangrijk voor medewerkers en zijn tijd-, cultuur- en sector ongebonden. Het begrijpen en vertalen van deze doelen naar de bedrijfspraktijk is volgens Sirotta en Klein (2014) essentieel voor een goede motivatie en het presteren van organisaties. Er is ook nooit een conflict tussen de doelen van de meeste medewerkers en de behoeften van de organisatie waar zij werken. Grant (2008) benoemt dat motivatie voor de individuele taak door het herkennen van de significantie van deze taak door de medewerker van belang is. Juist deze taak significantie zorgt er voor dat medewerkers beter gaan presteren, met name in werknemers die dienend zijn aan de maatschappij.

De traditionele relatie van werkgevers en werknemers gebaseerd op een wederzijds gevoel van verplichting staat onder druk door de reorganisaties, fusies, uitbestedingen en alle andere maatregelen die het vertrouwen geschaad hebben. De 'nieuwe' relatie ontwikkeld naar een gelijkwaardige verhouding tussen werkgever en werknemer. Een werknemer is zich er van bewust dat een dienstverband voor het leven niet meer bestaat en soms ongewenst kan zijn. Uiteraard hoeft dit niet voor iedereen zo te gelden, maar net zoals de traditionele relatie het uitgangspunt was voor veel werkgevers en werknemers zal een nieuwe relatie dit ook zijn. Door deze veranderende relatie is het incasserend vermogen van werknemers lager: de eigen loopbaan en vaardigheden (employability) hebben de eerste prioriteit. Wanneer deze in het gedrang komt trekt de werkgever aan het korte eind (Dibble, 2001). Hierbij moet wel onderkend worden dat de omstandigheden op de arbeidsmarkt sinds het uitbreken van de financiële crisis wel zijn veranderd waardoor de uitgangspunten van Dibble beïnvloed kunnen zijn.

2.3 Motivatie binnen publieke organisaties

Werknemers die een publieke taak uitvoeren zouden hun motivatie niet alleen uit eigen belang moeten halen. Plato pleite in "het Bestel" al voor wachters in de samenleving, welke zonder enige vorm van bezit en familie de beste keuzes konden maken voor de maatschappij (Plato, 2014). Ten tijde van de Griekse oudheid werd al onderkend dat een zekere vorm van ethos voor de publieke zaak noodzakelijk is voor de werknemers die zich hiermee bezig houden.

21

Het traditionele ethos voor publieke dienstverlening laat zich kenmerken door drie grondregels: persoonlijke belangen dienen opzij te worden gezet en men zou vanuit altruïstische motieven moeten willen werken voor de publieke taak; het gaat om werken met anderen, collegiaal en niet vanuit zelfprofilering, dit om de publieke zaak te bevorderen; het gaat om integer om te gaan met de problemen die moeten worden opgelost om de publieke zaak te bevorderen (O'Toole, 1993). In zijn artikel sluit hij af dat het met dit ethos slecht gesteld is: persoonlijk gewin en winst zullen de publieke ethos gaan vervangen.

2.3.1 Publieke Service Motivatie

Naar aanleiding van een dalend vertrouwen van de Amerikaanse burgers in de grote instellingen, met name bij de overheid, is onderzoek gedaan naar deze publieke service ethos. Perry en Wise (1990) maken binnen dit onderzoek de vertaling van ethos naar het daadwerkelijk stimuleren van menselijk gedrag: de individuele motivatie voor het uitvoeren van publieke taak. Zij definiëren deze publieke service motivatie (verder: PSM) als:

"De aanleg van een individu om gehoor te geven aan de motieven die uniek of primair gegrondvest zijn de instituties en organisaties met een publieke taak."

Dit is ook het verschil tussen publieke service ethos en PSM. PSM is gebaseerd op de motivatie van het individu, ethos is gebaseerd op het karakter van een organisatie en omvat de ideologieën die voor zorgen, dat individuen zich gebonden voelen aan de organisatie (Lawton, Raynet, & Lasthuizen, 2013). Omdat in de literatuur de begrippen 'ethos' en 'motivatie' soms op een gelijke wijze worden geoperationaliseerd, is het van belang dit verschil te benadrukken.

Met het begrip PSM borduurt Perry voort op zijn eerdere onderzoek met Rainey (1988), dat juist de specifieke vorm van motivatie onderscheidend is tussen de private- en de publieke sector. Zij stellen, dat PSM verder gaat dan alleen rationale

motivatie grondslagen gericht op individuele nutsmaximalisatie, maar ook een normatieve en een affectieve grondslag heeft. De herkomst van PSM is te herleiden naar de socialisatiefase tijdens de opvoeding, oftewel de normen en waarden die kinderen worden bijgebracht leiden tot een mate van PSM (Perry, 2000).

In later onderzoek ontwikkelt Perry een meetschaal voor PSM. Hierbij operationaliseert hij dit begrip naar vier dimensies: de aantrekking tot beleidsvorming en politiek, commitment voor het publieke belang, compassie en zelfopoffering (Perry, 1996).

2.3.2 Onderzoek naar Publieke Service Motivatie

Deze publicatie is een demarcatie geweest voor de start van decennia van onderzoek rondom PSM, zowel op empirisch vlak als de ontwikkeling van theoretische inzichten. In eerste instantie is dit onderzoek voornamelijk in de Verenigde Staten uitgevoerd. Zo stelde Crewson (1997) dat de motivatie van werknemers in de publieke sfeer en de totstandkoming daarvan goed begrepen moet worden. Wanneer dit niet het geval is zou dit op de korte termijn leiden tot slechte werkprestaties en op de lange termijn tot verdringing van de publieke service ethos. In zijn onderzoek concludeert hij dat er een grotere service motivatie is in de publieke sector dan in de private sector. Ook stelt hij, dat medewerkers in de publieke sector meer geïmmiteerd zijn aan de organisatie wanneer zij het belang van service hoger achten dan hun economisch voordeel. Daarnaast zijn deze werknemers ook productiever dan werknemers die een economische oriëntatie hebben. Zijn belangrijkste bevinding is, dat PSM positief bijdraagt aan commitment naar de organisatie (Crewson, 1997).

Houston (2000) verbreedt in zijn onderzoek de operationalisering van PSM naar 'een vertegenwoordiging van een nadruk op de intrinsieke beloning boven de extrinsieke beloning'. In zijn onderzoek concludeert hij dat werknemers in publieke organisaties anders gemotiveerd zijn dan werknemers bij private organisaties. Werknemers in publieke organisaties zijn meer geneigd een hogere waarde te geven aan de intrinsieke beloning van werk dat van belang is en wat een gevoel geeft van voltooiing. Zij zijn minder snel geneigd om extrinsieke motivatie een hogere waarde te geven zoals een hoog inkomen of korte werkuren. Buelen en van den Broeck (2007) komen tot gelijke conclusies in een Belgisch onderzoek: de publieke werknemer is minder extrinsiek gemotiveerd, en meer gericht op een werk-privé balans. Houston (2000) concludeert dan ook dat PSM daadwerkelijk bestaat.

Veel van de onderzoeken naar PSM behelzen enquêtes onder werknemers of de analyse van secundaire data waarbij de meetschalen geïnterpreteerd zijn. Houston (2006) onderzocht of medewerkers in de publieke sector niet alleen een 'mond vol goede woorden' hadden of ook 'geen woorden maar daden' wat betreft PSM. Uit zijn onderzoek bleek dat werknemers in de publieke sfeer eerder geneigd zijn om vrijwilligerswerk te verrichten, donaties te doen en bloed te geven. Het interessante van deze studie is, is dat het aantoont dat PSM ook daadwerkelijk tot ander gedrag kan leiden.

Longitudinaal onderzoek gebaseerd op Britse bronnen toont aan dat individuen eerder door intrinsieke beloning dan door extrinsieke beloning aangetrokken zijn tot de publieke sector (Georgellis, Iossa, & Tabvuma, 2011). Het meest opvallende in dit onderzoek is echter dat er aanwijzingen zijn gevonden dat extrinsieke beloningen de intrinsieke motivatie negatief kan beïnvloeden. Dit effect is echter slechts in een beperkt deel van de onderzoekspopulatie waargenomen, het ondersteunt echter het 'Crowding-out' en 'Crowding-in' principes zoals benoemd door Frey.

Moynihan en Pandey (2007) hebben in hun onderzoek een aantal hypothesen van Perry (2000) onderzocht. Hun onderzoek is van belang voor de invloed van de inrichting van de organisatie op PSM. Bureaucratie en de duur dat medewerkers bij een organisatie werkzaam zijn hebben een negatieve invloed op PSM. Veranderingen die er toe leiden dat de publieke doelen van de organisatie bevestigen en medewerkers invloed geven hebben een positief effect op PSM. Ook een hiërarchische structuur die er voor zorgt dat managers een positieve en daadkrachtige rol kunnen in het voorzien in publieke diensten of goederen geeft een positief effect op PSM (Moynihan & Pandey, 2007). Dit onderzoek geeft hiermee aan wat een rol van een manager kan zijn wat betreft PSM: enerzijds betreft dit een individueel effect: de manager is zelf ook intrinsiek gemotiveerd voor de publieke taak. Anderzijds kan de manager ook de veranderingen in gang zetten en bureaucratie weg nemen. In later onderzoek samen met Wright (2012) toonden zij ook aan dat leiderschap een rol speelt in de aanwezigheid van PSM. Leider kunnen de motivatie, presteren en betrokkenheid van medewerkers verbeteren. Dit door het vermogen om medewerkers te binden aan de

missie en de mate van PSM te bevorderen. Hierbij zijn transformationeel leiders het meest passend voor publieke organisaties (Wright et al., 2012).

In 2010 is teruggeblikt op twee decennia van onderzoek (Perry et al., 2010). Op dat moment zijn er meer dan honderdvijftig studies gepubliceerd over PSM, waarvan het merendeel na 2000. Geconcludeerd wordt dat het gemeenschappelijke binnen deze onderzoeken is dat menselijk gedrag door meer dan alleen eigenbelang wordt beïnvloed. PSM is hiermee een alternatief perspectief ten opzichte van rationele keuze theorieën welke gebaseerd zijn op assumpties rondom eigenbelang of nutsmaximalisatie. PSM is hierbij niet alleen een begrip voor overheden, maar publieke organisaties in een bredere zin: elke organisatie die publieke producten of diensten aanbiedt zonder een private vorm van winstbejag. Ook wordt er in dit artikel een duidelijk onderscheid gemaakt tussen PSM en intrinsieke motivatie. PSM kan worden beschouwd als een specifieke vorm van pro sociale motivatie en kan worden versterkt door de aanwezigheid van intrinsieke motivatie. Een andere conclusie is dat PSM niet in elk land of cultuur dezelfde compositie heeft.

2.3.3 Kritiek op Publieke Service Motivatie

Publieke Service motivatie is als begrip aan discussie onderhevig. Voorstanders vinden het een cruciale variabele in het managen van publieke organisaties. Tegenstanders vinden het een vergezocht idealistisch concept zonder enige relatie met de harde realiteit waarin publieke organisaties zich bevinden (Vandenabeele, Brewer, & Ritz, 2014). Ook in het eerder gerefereerde onderzoek van Boyne (2002) werd er bij managers in de publieke sfeer een zwakker commitment naar de organisatie aangetoond, hetgeen haaks lijkt te staan op de uitwerking van PSM.

Ondanks de vele publicaties en de institutionalisering van het begrip PSM binnen de bestuurskunde zijn er ook enkele lacunes te benoemen. Zo wordt PSM conceptueel breed gedefinieerd waardoor de grenzen van het begrip niet altijd helder zijn (Bozeman & Su, 2014). Ook het causale effect van PSM is niet doorontwikkeld, met name dat PSM een relatie heeft met presteren, het meeste onderzoek leidt tot indirect bewijs voor deze relatie (Vandenabeele et al., 2014). Ook is PSM nog onderontwikkeld als afhankelijke variabele, waardoor de vraag wat PSM daadwerkelijk veroorzaakt nog maar beperkt beantwoord blijft (Bozeman & Su, 2014).

PSM is een begrip welke binnen de bestuurskunde geïnstitutionaliseerd is, maar buiten dit vakgebied nog een relatief onbekende. Hierdoor kan het onderzoek geïsoleerd blijven maar juist de verbreding naar andere sociale wetenschappen kan wetenschappelijke inteelt voorkomen en de kennis rondom PSM en aanpalende begrippen vergroten (Vandenabeele et al., 2014). In dit onderzoek wordt aan dit laatste kritiekpunt een gehoor gegeven.

2.3.4 Publieke Service Motivatie als specifieke vorm van Pro Sociaal Gedrag

Niet elke werknemer heeft een zelfde niveau van PSM. De werknemer met een hoge mate van PSM zal een ander gedrag vertonen dan een werknemer die dit in mindere mate heeft. Een gedeelte van dit gedrag is gebaseerd op meer altruïstische motieven. Een concept wat hier veel raakvlakken mee heeft is pro sociaal gedrag¹⁰ (verder: OCB). Zoals eerder genoemd kan PSM worden beschouwd als een specifieke vorm van pro-sociale motivatie of OCB.

OCB staat voor het gedrag wat niet in de functieomschrijving staat en wat verder gaat dan de functie. Zonder dergelijk gedrag zou elke werknemer zich strikt aan de functieomschrijving houden. OCB is in zekere zin de 'Haarlemmer olie' waardoor de organisatie 'gesmeerd' loopt. Organ (1988b) definieert OCB als: "Het individuele gedrag van een werknemer wat vrijwillig, niet direct of expliciet worden onderkend door formele beloningsstructuren en wat gebundeld zorgt voor het effectief functioneren van de organisatie". De begrippen PSM en OCB liggen dicht bij elkaar. Onderzoek naar de relatie tussen beide begrippen heeft aangetoond dat PSM een voorspeller is van OCB (Kim, 2006). Wanneer mensen een hogere mate hebben van PSM, dan vinden ze het ook logisch dat er sprake is van OCB en zullen zij dit niet hoger beoordelen (Christensen & Whiting,

¹⁰ De term welke in de literatuur wordt gehanteerd is "Organizational Citizenship Behavior", afgekort door OCB.

2009). OCB komt in hogere mate voor in de publieke sector dan in de private sector (Sharma, Bajpai, & Holani, 2010). Uiteindelijk leidt OCB daadwerkelijk tot een effectievere organisatie (Posdakoff & MacKenzie, 1994).

Wanneer werknemers eerlijk worden behandeld zal er eerder sprake zijn van OCB (Moorman, 1991). Met name de perceptie over de procedurele rechtvaardigheid speelt hierbij een rol (Moorman, 1991). Wanneer mensen zich eerlijk behandeld voelen, middels een rechtvaardig proces, zullen zij ook eerder pro-sociaal gedragen dan andersom. Hierbij gaat het nadrukkelijk om de perceptie van een rechtvaardig proces. Hierbij is een passende leiderschapsstijl nodig om werknemers ook het beeld van hun eigen status te kunnen herkennen. Het aanmoedigen van zelfstandigheid en zelfontwikkeling zijn manieren om het effect van procedurele rechtvaardigheid op OCB te versterken (van Dijke, De Cremer, Mayer, & Van Quaquebeke, 2012).

Voor dit onderzoek is OCB van belang omdat door de relatie tussen PSM en OCB de effecten van PSM de wetenschappelijke discipline van bestuurskunde overstijgen en de daadwerkelijke bijdrage van PSM voor een effectieve organisatie middels OCB explicieter is.

2.3.5 Onderzoek naar Publieke Service Motivatie in Nederland

Steijn is één van de eerste Nederlandse wetenschappers, die zich op PSM in de Nederlandse context richt. In zijn eerste bevindingen in 2006 concludeert hij, dat bij Nederlandse ambtenaren een hoger niveau van PSM waarneembaar is dan bij werknemers in de private sector. Ook laat dit onderzoek zien, dat bij werknemers in de private sector, die een hoog niveau van PSM hebben, deze meer geïnteresseerd zijn in een functie in de publieke sector dan werknemers die een lager niveau van PSM hebben. Specifiek voor de Nederlandse context zijn er indicaties dat juist het element 'zelfopoffering' geen rol speelt voor het niveau van PSM (Steijn, 2006).

Het onderzoek in 2006 is op basis van secundaire data uitgevoerd, in 2009 vervolgt Steijn zijn onderzoek samen met Leisink op basis van een enquête specifiek gericht op PSM onder 4.130 respondenten. Binnen dit onderzoek is de publieke sector gedifferentieerd naar: openbaar bestuur (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), veiligheid (rechtelijke macht en politie), defensie, onderwijs en de academische ziekenhuizen. Tussen deze sectoren is het verschil in hoogte van PSM gering. Wanneer de mate van PSM hoger is, is ook de arbeidstevredenheid, de betrokkenheid bij de organisatie en de bereidheid om zich in te zetten voor de publieke taak, eveneens hoger. Wanneer het hebben van PSM en de mogelijkheid dit ook te kunnen tonen niet overeenkomt, dan zijn deze elementen echter lager (Steijn & Leisink, 2009).

2.4 Kostenverlagingen

Kostenverlagingen is een synoniem voor alle hervormingen, bezuinigingen, inkrimpingen, reorganisaties, doelmatigheidsplannen etc. Uiteindelijk dienen deze begrippen één doel: het besparen van kosten.

2.4.1 De noodzaak voor Kostenverlagingen

Sørensen (2015) benoemt twee oorzaken voor de noodzaak voor hervormingen: een directe noodzaak en een impliciete noodzaak.

De directe noodzaak van hervormingen heeft de afgelopen decennia altijd expliciet op de agenda gestaan. De recessie in de vroege jaren tachtig, veroorzaakt door de oliecrisis, noodzaakte veel overheden om forse bezuinigingen door te voeren. Deze werd opgevolgd door een periode van expansie van de publieke sector, hetgeen noodzaakte tot een beheersing van de kosten in de publieke sector en het verhogen van de productiviteit. De financiële crisis heeft deze beweging nog eens versterkt door de verdere bezuinigingen die overheden zich genoodzaakt zagen door te voeren. Ook op de langere termijn zal door de vergrijzing de druk op hervormingen blijven (Sørensen, 2015).

De impliciete noodzaak ligt volgens Sørensen verscholen in een structureel probleem: de 'kostenziekte' van de publieke organisaties, ofwel de wet van Baumol (1967). De lonen in de private sector stijgen in verhouding met de productiviteit, met name in de beroepen, waarbij een directe relatie is te zien tussen functie en productie (landbouw en industrie bijvoorbeeld). De

lonen voor beroepsgroepen zijn in de private en publieke sector echter daaraan gekoppeld, omdat anders de publieke sector geen aantrekkelijke werkgever zou zijn. De publieke sector kenmerkt zich echter door arbeidsintensieve vormen van dienstverlening, waarbij het onmogelijk is om dezelfde mate van productiviteitsstijging te bereiken in vergelijking met de private sector (Baumol, 1967). Het effect is dan ook, dat de relatieve kosten voor de publieke sector zullen gaan stijgen. Dit vertaalt zich in lasten naar de gebruikers van de publieke organisaties, die een limiet hebben voor wat zij nog willen betalen voor publieke diensten en goederen. Enige nuance hierbij is dat Baumol zijn theorie formuleerde in een tijdsperiode, waarbij de rol van ICT nog beperkt was. Het effect van de kostenziekte zal nu in mindere mate optreden. Sørensen (2015) benadrukt het belang voor het verhogen van de absolute productiviteit in de publieke sector. Hierbij zou een genuanceerdere conclusie gesteld kunnen worden, namelijk dat het in eerste instantie om een hogere relatieve productiviteit van publieke organisaties zou moeten gaan. Hetgeen wat Baumol stelt onderstreept echter wel de noodzaak voor continue hervormingen binnen publieke organisaties.

2.4.2 New Public Management als manier van Kostenverlagingen

New Public Management (verder: NPM) is een stroming ontstaan door de noodzaak tot kostenbesparing in de publieke sector. Het is een manier, zienswijze of methodiek om publieke organisaties te hervormen, ofwel kostenverlagingen mogelijk te maken. NPM is een verzameling van management technieken gebaseerd op prestatiecriteria en werkwijzen vanuit de private sector (Lapsley, 2009).

NPM kan worden beschouwd in drie thema's (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006) die elk hun instrumenten kennen:

- Opsplitsing: het opsplitsen van organisaties naar product-markt combinaties om flexibiliteit te bevorderen.
- Competitie: het creëren van competitie door het scheiden van vraag en aanbod.
- Prikkels: het inbouwen van prestatie management en bijbehorende beloningen.

De kritiek op NPM is, dat het wellicht breed wordt toegepast in de westerse samenleving, maar dat het nog niet zijn effectiviteit heeft bewezen. Dit komt onder meer door gebrek aan een brede en systematische evaluatie (Pollitt, 1995).

Mintzberg (1996) waarschuwt voor het blinde geloof in het kapitalisme en het geloof in de private sector. De samenleving is zowel klant, gebruiker, burger als onderwerp van de publieke sector. Bij een private benadering is de samenleving alleen klant van de publieke taak of goederen. Echter omdat de kennisvoorsprong van de aanbieder vele malen groter is, en ook niet inzichtelijk te krijgen is voor de gebruiker zou dit ongewenste situaties opleveren. De vooronderstelling onderliggend bij privaat management, bijvoorbeeld het beoordelen van presteren, zijn ook niet toe te passen binnen publiek management. In zekere zin zet Mintzberg zich hiermee af tegen de 'beweging' van NPM door juist te stellen dat er wellicht een hoop te leren is van publiek management van privaat management (en visa versa), maar dat ze principieel niet te integreren zijn. Juist de balans tussen de private sector (gedreven door kapitalisme) en een publieke sector, die voldoende tegenwicht kan bieden, zorgt voor de behoud van een democratische samenleving (Mintzberg, 1996).

Sørensen (2015) benoemt de kritiepunten op NPM als: fragmentatie van de publieke sector, het geloof in het kunnen meten van prestaties van publieke organisaties, de toegenomen bureaucratie en de slechte werkcondities als gevolg van uitbestedingen en het botsen van NPM met de normen binnen de publieke sector. Deze laatste wordt onder meer verwoord door het gedachtegoed rondom PSM. Ook binnen de NPM is een paradox zichtbaar: enerzijds worden rationele economische methoden gehanteerd op basis van technieken uit de private sector. Echter anderzijds is 'decentralisatie' een belangrijk element binnen NPM. Hierbij is juist de emancipatie van de werknemer noodzakelijk, een normatief element. Deze conflicterende filosofieën binnen één beweging zorgen voor verwarring voor managers en werknemers, die beide elementen van NPM ondergaan (Feldheim, 2007).

Tijdens een symposium over NPM werd de oorsprong van deze kritieken op een overzichtelijke wijze samengevat (Kaboolian, 1998):

- NPM is gebaseerd op de assumpties van rationele keuze theorieën, principaal-agent theorie en de transactiekosten economische theorieën (Self, 1993).
- Het leveren van publieke diensten en goederen kan echter worden gezien als een serie van transacties vol van onderhandelde contracten met informatie asymmetrie, zelfregulering, politieke rente, morele gevaren en daarmee verbonden problemen om dit te kunnen reguleren om zo te blijven voldoen aan wet- en regelgeving (Lane, 1993).

Dit is een typering om aan te geven dat voor- en tegenstanders zich in een onverenigbare paradigmastrijd, of wellicht zelfs dogmatische strijd, hebben begeven waar de discussie nog enige tijd zal voortduren.

Lee en Strang (2006) benoemen de herkomst van NPM als neoliberale ideologieën en management ideeën welke onderdeel zijn geworden van de onderliggende assumpties in Anglo-Amerikaanse politieke cultuur. Het beleid dat publieke organisaties kleiner moeten worden is vervolgens in de westerse wereld verspreid geraakt, met name bij landen die veel handel met elkaar bedrijven (Lee & Strang, 2006). Het effect van deze 'beleid verspreiding' is alleen zichtbaar bij het verkleinen van de publieke sector en niet bij het vergroten van de publieke sector. Door deze 'beleid verspreiding' is het verkleinen van de publieke sector tot een internationale beweging geworden (Lee & Strang, 2006). Voor dit onderzoek is van belang om te constateren dat NPM een methodiek is die in de westerse wereld wordt toegepast binnen publieke organisaties om deze effectiever te organiseren.

2.4.3 Kostenverlagingen door verkleining

Kostenverlagingen in de publieke sector hebben het tot noodzaak gemaakt om tot een kleinere organisatie te komen. Organisaties die hier mee te maken hebben staan volgens Levine (1978) voor drie keuzes: verkleining voorkomen óf het proces zo goed mogelijk laten verlopen: het bepalen van een tactiek of het bepalen waar en hoe de besparingen gaan plaatsvinden.

26 'Zeggen wat je doet, en doen wat je zegt' is hierbij van belang. Wanneer er discrepanties zitten tussen de formele communicatie en de daadwerkelijke uitvoering, kan dit gaan leiden naar "*scepticisme, cynisme, wantrouwen en het niet uitvoeren van beleid*" (Levine, 1978). Bies (2001) benoemt dat, in het kader van brengen van slecht nieuws: discrepanties of liegen kunnen zorgen voor intense gevoelens van wantrouwen en verontwaardiging, zeker wanneer medewerkers zich misbruikt voelen door degene die de boodschap heeft verkondigd.

Levine (1978) bepleit een manier om de continuïteit van de organisatie op lange termijn te kunnen borgen. Dit begint bij het ontwikkelen van loyaliteit bij medewerkers en managers: zowel voor de organisatie als waar de organisatie voor dient. Dit om participatie in het proces op de plek van bezuinigingen aan te moedigen, zowel vanuit het management, medewerkers als de afnemers van publieke goederen en diensten. Uiteindelijk komen deze hervormingen en kostenverlagingen uit op het besparen op arbeidsplaatsen (Feldheim, 2007), hetgeen door het arbeidsintensieve karakter van de publieke sector niet verwonderlijk is.

In de private sector zijn verkleiningen een bekend fenomeen onder de noemer van afslanking, inkrimping of massa ontslagen. Casico (1993) noemt dit: "het gepland elimineren van arbeidsplaatsen", hij duidt dit nog verder door te noemen, dat dit niet gaat om "normaal" verloop door pensionering of vrijwillige uitstroom naar een andere baan. Heenan (1989) benoemt zes verwachte uitkomsten van het afslanken van een personeelsbestand:

- Minder overhead;
- Minder bureaucratie;
- Snellere besluitvorming;
- Gemakkelijkere communicatie;
- Meer ondernemerschap;
- Verhoging van productiviteit.

De beoogde uitkomsten worden echter niet altijd gerealiseerd. Bijvoorbeeld: de afslankingen zorgen niet altijd in hogere aandeelkoersen, worden de ontslagen werknemers alsnog ingehuurd, maar dan als consultant en worden de blijvende

werknemers met taken belast, waarvoor zij de competenties niet hebben (Cascio, 1993). Het verschil in organisaties die wél en geen succes hadden met het afslanken van het personeelsbestand is het onderkennen van tegenstellingen. Een belangrijk aspect is het onderkennen van het belang voor de 'achterblijvers'. De achterblijvers zijn kortzichtig, egocentrisch en risicomijdend. Het management wordt niet meer vertrouwd, de moraal zakt en zo ook de productiviteit (Cascio, 1993). Cascio (1993) formuleert tien lessen voor managers, voor de publieke sector komen deze neer op:

- Zorg voor een goede voorbereiding op inkrimpen, domweg Fte's bezuinigen heeft geen zin;
- Heb oog voor de achterblijvers: zorg voor betrokkenheid bij het proces;
- Realiseer de maatschappelijke impact van inkrimpingen: het psychologisch contract tussen werkgever en werknemer is veranderd;
- De manier van werken moet veranderen: als je dit niet doet, moet het zelfde werk door minder mensen worden gedaan, waardoor de kwaliteit en productiviteit zal dalen;
- Durf om te gaan met tegenstellingen: de korte termijn en lange termijn kunnen én mogen in tegenstelling met elkaar zijn;
- Zie inkrimping niet als een eenmalig iets, maar zie het als deel van de continue kwaliteitsverbetering van je organisatie.

De manier waarop de inkrimping wordt uitgevoerd is hierbij van belang. Wanneer de uittrede drempel voor zowel goed presterende medewerkers als minder presterende medewerkers gelijk is, zullen de goed presterende medewerkers vetrekken. Hiermee kan een kennisgat gecreëerd worden en de publieke organisatie heeft alleen nog minder presterende medewerkers in dienst. Hierdoor zal een minder effectieve organisatie ontstaan, hetgeen haaks staat op de oorspronkelijke intentie van de inkrimping (Jeon & Laffont, 1999).

Feldheim (2007) constateert dat inkrimpingen van het personeelsbestand, privatiseringen en het uitbesteden van taken uiteindelijk een uiting is van NPM, welke gebaseerd is op economische rationaliteit. Vanuit een dergelijk perspectief is motivatie voor werk een primair economische reden, terwijl vanuit bestuurskundig perspectief veelal PSM als de motivatie voor werk gezien. Feldheim (2007) benadrukt dan ook het gebrek aan normatief perspectief vanuit de NPM¹¹, terwijl dit juist nog meer van belang is dan in de private sector. Bij inkrimpingen wordt het psychologisch contract aangesproken. Het psychologisch contract staat voor het geloof in wederzijdse verplichtingen tussen werkgever en werknemer (Rousseau, 1990). Dit contract moet nog overeen komen met de strategie en de effecten van de inkrimping voor de organisatie. Om succesvol te kunnen inkrimpen zijn relationele verbindingen gericht op lange termijn nodig waarbij er sprake is van gemeenschappelijke waarden en normen, gericht op continue verbetering van de organisatie en een hoge mate van betrokkenheid van werknemers (Feldheim, 2007). Feldheim (2007) bepleit dan ook een organisatie integriteit waarbij juist aandacht is voor het normatieve element, dit om verdere erosie van PSM bij inkrimpingen te voorkomen.

2.4.4 Kostenverlagingen door een effectievere organisatie

Grappen over luie ambtenaren en verhalen over fouten in de bureaucratie bevestigen het stereotype beeld van publieke organisaties (Delfgaauw & Dur, 2008) : publieke organisaties zijn niet de meest effectieve organisaties. Een Nederlands reclame spotje over een achtergelaten paarse krokodil in een zwembad is verworpen tot een metafoor voor een falende overheid¹². Rainey en Steinbauer (1999) bevestigen een gelijksoortig stereotype beeld in de literatuur, maar geven aan dat er overtuigend bewijs is, dat veel overheidsorganisaties juist wél goed functioneren. Zij formuleren een eerste stap naar een theorie rondom effectieve organisaties met een publieke taak¹³.

¹¹ Feldheim noemt het de 'Reinventing Government movement', een verwijzing naar het gelijknamige boek van Osborne en Gaebler (1992). Deze beweging is variant binnen NPM waarbij het 'klant denken' genuanceerd is. De economisch rationele achtergrond is echter identiek en daarom in deze context vergelijkbaar.

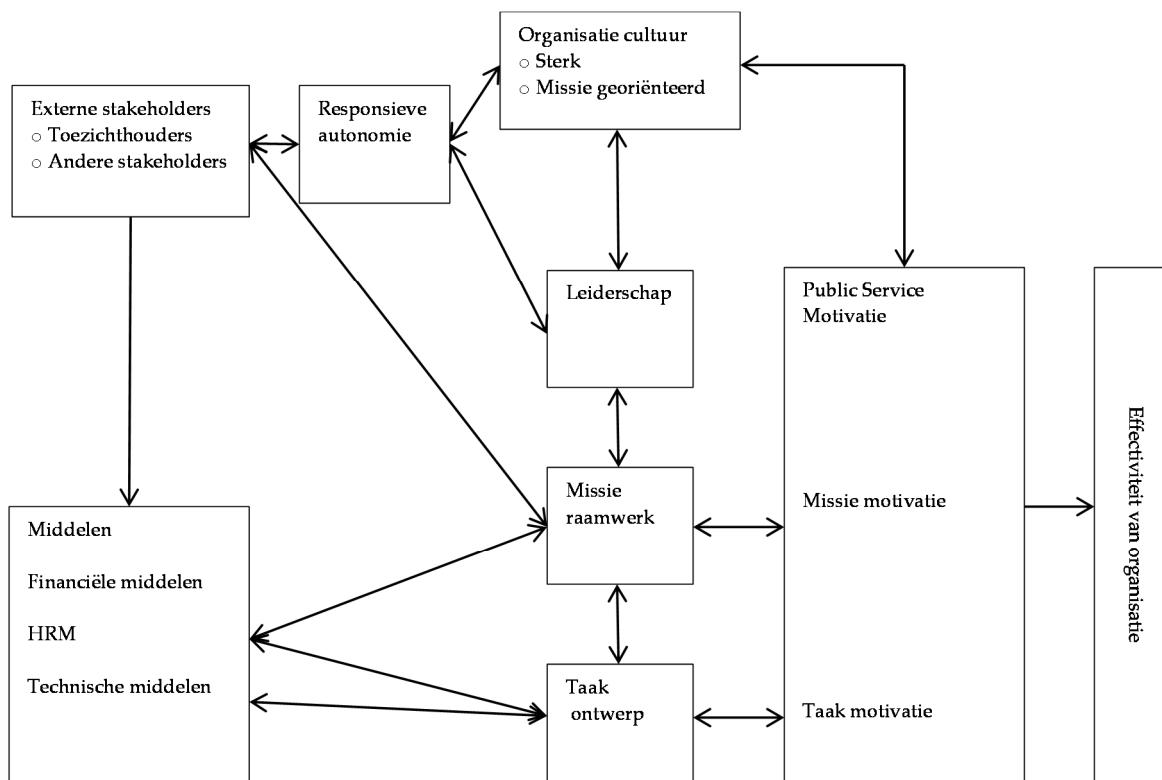
¹² Zie: <https://www.managementsite.nl/bureaucratie-paarse-krokodil> voor een voorbeeld.

¹³ Zij formuleren de toepasbaarheid van de theorie op 'Government Agencies', in deze vertaald als zijnde organisaties die een publieke taak moeten uitvoeren.

Zij noemen drie typen motivatie welke ten grondslag liggen aan een effectieve organisatie met een publieke taak:

- Public Service Motivatie;
- Motivatie ten aanzien van de missie;
- Motivatie ten aanzien van de taak.

Hiermee ondersteunt dit het uitgangspunt in dit onderzoek, dat motivatie van belang is voor een effectieve publieke organisatie. Motivatie wordt hierbij specifiek gedefinieerd in de grondslag van de motivatie. In onderstaande afbeelding worden de karakteristieken van een effectieve organisatie met een publieke taak schematisch weergegeven.



Figuur 3: Karakteristieken van een effectieve organisatie met een publieke taak (Rainey & Steinbauer, 1999)

Boyne (2003) besteedt in zijn onderzoek binnen de publieke sector ook aandacht aan de vraag: hoe kan de dienstverlening verbeterd worden? In zijn onderzoek ziet hij ook aanknopingspunten rondom motivatie. Hij verwoordt dat juist de 'zachte' HRM instrumenten zoals satisfactie en moraal zwaarder wegen dan de 'harde' HRM instrumenten zoals salaris en baan zekerheid. Gebaseerd op empirisch bewijs, komen twee elementen naar voren die consistent een positieve relatie hebben ten opzichte van verbetering van dienstverlening: voldoende (geld) middelen en 'goed' management. Hij beveelt aan de verhoudingen met toezichthouders, de organisatiestructuur, de grootte van de organisatie en de marktstructuur ongemoeid te laten. Dit omdat de uitkomsten hiervan niet te voorspellen zijn en kunnen zowel leiden naar een betere als een slechtere dienstverlening. Boyne legt hiermee de paradox bloot van organisaties met een publieke taak: vanuit de noodzaak voor kostenverlagingen worden juist organisaties verkleind en de organisatiestructuur gewijzigd.

Kristhof (1996) geeft een ander element aan: de mate van verenigbaarheid tussen de werknemer en de organisatie. Juist in tijden van verkleining van de organisatie, kwaliteitsverbeteringen en veranderingen in functies, is het voordelig om werknemers te hebben die op meerdere plekken in de organisatie kunnen worden ingezet. Een hoge mate van verenigbaarheid tussen de werknemer en de organisatie, ofwel 'P-O fit', is een sleutel voor flexibiliteit en commitment naar de organisatie om zo deze doelstellingen te kunnen halen. Dit sluit aan bij de missie motivatie, alleen vanuit een invalshoek dat deze randvoorwaardelijk is voor het verkleinen van organisaties.

2.5 Theoretisch model

Met de voorgaande paragrafen is een beeld geschetst van de bestaande literatuur op gebied van de publieke taak, de publieke organisatie, motivatie, kostenverlagingen en effectieve organisaties met een publieke taak. In deze paragraaf zal eerst een korte samenvatting worden gegeven van het theoretisch kader.

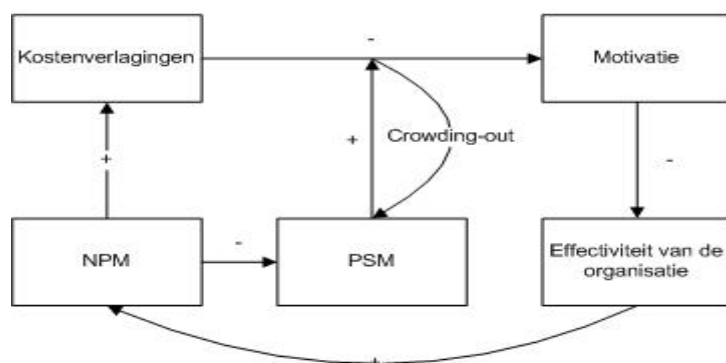
2.5.1 Verdringen van PSM als start van vicieuze kostenverlagingen

Kostenverlagingen, bezuinigingen, hervormingen, reorganisaties hebben een negatief effect op de motivatie en daarmee op de effectiviteit van de organisatie.

Bij publieke organisaties heeft de motivatie andere antecedenten dan bij private organisaties: mensen zijn intrinsiek meer gemotiveerd voor hun werk. Deze vorm van pro-sociale motivatie staat bekend als Publieke Service Motivatie (PSM).

Deze vorm van motivatie biedt zowel kansen als bedreigingen. Het positieve is, dat werknemers tegen, in vergelijking met werknemers uit private sectoren, een lagere betaling hun werk uitvoeren zolang de PSM blijft bestaan. De bedreiging is echter dat veel van de kostenverlagingen in publieke organisaties op de leest van New Public Management zijn geschoeid: door de economisch rationele benadering wordt motivatie vooral extrinsiek geduid. Wanneer dit de intrinsieke motivatie gaat verdringen zal de PSM komen te vervallen. Dit heeft een normatieve consequentie: dienaren van het volk zullen vooral dienaren van zichzelf worden: de normatieve vraag is of wij dit als samenleving een positieve ontwikkeling zouden vinden.

Daarnaast heeft dit een gevolg voor het functioneren van organisaties. Juist met het wegvallen van de intrinsieke motivatie zoals PSM of verwoord in termen van OCB, vervalt ook de 'Haarlemmer olie' in de organisatie, waardoor de organisatie minder effectief zal functioneren. Hierdoor kan een vicieus effect ontstaan: de potentie van een mogelijk effectievere organisatie zal door de omgeving en/of het management onderkend worden waarna nieuwe kostenverlagingen, bezuinigingen, hervormingen en reorganisaties zullen volgen. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



Figuur 4: Potentiele vicieus effect bij verdringen van PSM

Organisaties met een publieke taak staan echter voor de opgave voor kostenverlagingen. Het op een juiste manier hanteren van de unieke eigenschappen van PSM, in tijden van kostenverlagingen, kan er voor zorgen dat de motivatie onder medewerkers behouden blijft. Met name het element 'commitment voor het publieke belang' speelt hierbij een rol.

De andere elementen, aantrekking tot beleidsvorming en politiek en compassie zijn elementen welke niet onderhevig zijn aan het effecten van kostenverlagingen, omdat dit een individueel verbonden motivatie welke in zekere zin los staat van de context als werknemer. Het element zelfopoffering is, zoals eerder genoemd, voor de Nederlandse context minder van belang.

2.5.2 Een strategie voor kostenverlagingen

Op basis van het theoretisch kader kan een theoretisch model geformuleerd worden over hoe motivatie behouden kan blijven in tijden van kostenverlagingen. Dit model is verwoord in een strategie hoe organisaties dit kunnen doen.

2.5.2.1 Stel de missie van de publieke organisatie centraal

Kristhof (1996) noemt de 'P-O fit' als belangrijk element om medewerkers te blijven binden aan de organisatie. Vanuit PSM is het van belang om juist ook de individuele motivatie voor de publieke taak aan te spreken. Een strategie om dit te bereiken kan als volgt verwoord worden:

Koppel de noodzaak van kostenverlagingen aan de missie van de organisatie. Deze kostenverlagingen zijn immers noodzakelijk voor het voortbestaan van de organisatie. Ook deze kostenverlagingen dienen een publiek belang: het is immers de wens van de maatschappij, dat de organisatie blijft voortbestaan. Echter wel in een vorm waarbij de kosten in de toekomst niet verder gaan stijgen.

2.5.2.2 Maak de individuele bijdrage aan de missie inzichtelijk

Bij kostenverlagingen wordt het psychologisch contract (Cascio, 1993; Rousseau, 1990) aangesproken. Door een verminderd incasserend vermogen (Dibble, 2001) is het van belang om niet alleen collectief de missie centraal te stellen, maar ook de individuele bijdrage hieraan te benoemen (Sirota & Klein, 2014). Juist taaksignificantie zorgt ook voor hogere prestaties van het individu (Grant, 2008). Dit kan als volgt worden verwoord:

Het moet niet alleen helder zijn wat de missie van de organisatie is en in welke relatie de kostenverlagingen worden doorgevoerd. Echter ook de individuele bijdrage van werknemers aan deze missie. Motivatie is voor iedere medewerker uniek, juist hierom is het van belang om het commitment voor het publiek belang ook individueel te kunnen duiden.

30

2.5.2.3 Identificeer je beste mensen

Kostenverlagingen in de publieke sector komen vaak neer op het reduceren van arbeidsplaatsen (Feldheim, 2007). Gevaar hierbij is dat goed presterende medewerkers vertrekken en minder presterende medewerkers blijven (Jeon & Laffont, 1999). Vervanging van deze medewerkers is duur (Dibble, 2001) en deze kunnen beter behouden blijven voor de organisatie (Woodruffe, 1999). Een strategie om deze mensen te identificeren en te behouden kan als volgt worden verwoord:

Kostenverlagingen bij publieke organisaties betekenen, gezien het arbeidsintensieve karakter, vaak een inkrimping van het personeelsbestand. Houdt hierbij voor ogen dat juist de 'beste' werknemers het meeste bijdragen aan de effectiviteit van de organisatie. Deze hebben echter ook het beste potentieel om naar andere organisaties door te stromen. Zorg dan ook voor een HRM systematiek, waarin deze werknemers inzichtelijk zijn voor de organisatie en werp barrières op om te voorkomen dat zij de organisatie verlaten.

2.5.2.4 Communiceer helder & eerlijk

Wanneer er incongruentie tussen de boodschap en de uitvoering ontstaat kan dit leiden tot het niet uitvoeren van beleid (Bies, 2001; Levine, 1978). Een strategie om dit te voorkomen kan als volgt worden verwoord:

Zeg waar het op staat: wanneer een versmalling van het aanbod van diensten noodzakelijk is, benoem dit dan niet als "kaasschaaf" bezuiniging. Incongruentie tussen communicatieboodschap en daadwerkelijke uitvoering brengt de realisatie van kostenverlagingen in gevaar. Wanneer de vorm of einddoel van kostenbesparing nog niet bekend is? Communiceer dit helder.

2.5.2.5 Blijf bewust van het normatieve karakter van de publieke sector

De gebruiker van publieke diensten of goederen kan zich niet als klant gedragen (Mintzberg, 1996). Juist het behoud van het normatieve karakter zorgt voor een behoud van het publieke ethos (O'Toole, 1993). In tijden van kostenverlagingen is het dan ook noodzakelijk om bewust te zijn van de verschillen tussen de publieke- en private sector en de kritieken op de NPM beweging. Dit kan als volgt worden verwoord:

De publieke sector heeft een normatief verschil ten opzichte van de private sector. Hierdoor wordt een andere manier van werken verwacht door de maatschappij. Een burger wordt niet graag als klant gezien, omdat hij zich ook niet zo kan gedragen. Voorkom daarom klantisme maar onderhoud het publieke service ethos. Erken ook de grenzen van managementinstrumenten zoals variabele beloningsmethodieken. Het Nieuwe Werken en resultaatgericht sturen: binnen maatschappelijk gefinancierde organisaties worden hier andere normen aan gesteld dan bij private organisaties.

2.5.2.6 Zorg voor een management met PSM

PSM is niet alleen een antecedent voor een medewerker, maar ook voor een manager. Managers moeten voldoende mandaat hebben om PSM tot uitdrukking te laten komen (Moynihan & Pandey, 2007) en kunnen vanuit deze positie PSM van medewerkers positief beïnvloeden. Ook kunnen zij medewerkers binden aan de missie en de mate van PSM bevorderen (Wright et al., 2012). Dit kan als volgt worden verwoord:

De unieke eigenschappen van PSM moeten door leidinggevendend herkend en erkend worden. Dit om de bijdrage van een individuele werknemer aan de missie van de publieke organisatie ook te kunnen blijven onderhouden om zo het commitment naar het publieke belang te kunnen borgen.

2.5.2.7 Zorg voor een procedureel rechtvaardig proces

Wanneer werknemers in tijden van kostenverlagingen zich eerlijk behandeld voelen, zal er eerder sprake zijn van OCB (Moorman, 1991). Sirota en Klein (2014) benoemen dit als 'billijkheid'. Om de motivatie te behouden is het dus van belang om werknemers een procedureel rechtvaardig proces rondom deze kostenverlagingen te laten beleven. Dit kan als volgt worden verwoord:

Procedurele rechtvaardigheid zorgt voor behoud van pro-sociaal gedrag in tijden van verandering. Zorg dan ook voor een rechtvaardig proces in de keuzes voor kostenverlagingen.

De strategie om motivatie te behouden ten tijden van kostenverlagingen is samengevat:

- Stel de missie van de publieke organisatie centraal;
- Maak de individuele bijdrage aan de missie inzichtelijk;
- Identificeer je beste mensen;
- Communiceer helder & eerlijk;
- Blijf bewust van het normatieve karakter van de publieke sector;
- Zorg voor een management met PSM;
- Zorg voor een procedureel rechtvaardig proces.

In zowel de populaire managementliteratuur als wetenschappelijke literatuur zijn tal van lijstjes te vinden, die een advies geven over een strategie bij verandering, of specifiek kostenverlagingen. Het onderscheidende van deze strategie is echter de meervoudige benadering vanuit verschillende vakgebieden, de erkenning van PSM als unieke antecedent bij medewerkers in de publieke sector en de specifieke toepassing voor publieke organisaties.

3 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek verwoord.

3.1 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek kenmerkt zich door een exploratief karakter. Het beantwoorden van de ‘hoe’ vraag waarin de samenhang tussen motivatie en kostenverlagingen en de rol welke PSM hierin speelt, is kenmerkend voor dit karakter. Bij een exploratief onderzoek is er geen sprake van een ‘blanco’ achtergrond, zoals bij een beschrijvend of toetsend onderzoek, maar is er nog geen bestaande theorie voor handen waar vanuit een scherpe hypothese geformuleerd kan worden (Baarda & De Goede, 2001).

3.2 Steekproef

De eenheid van analyse betreft ‘de organisatie’: de vraagstelling draait rondom dit begrip. Als vertegenwoordiging van de organisatie worden functionarissen geïnterviewd, welke zowel betrokken zijn bij de kostenverlaging als bij de motivatie van werknemers. Hierbij kan gedacht worden aan hoger management, HRM adviseurs en directeuren.

De wijze van steekproef is een ‘convenience sampling’. Omdat dit onderzoek geen ‘generaliseerbaarheid’ nastreeft, is een representatieve steekproef niet randvoorwaardelijk. Het empirisch onderzoek is beperkt tot een eerste ‘toets’ van het theoretische model met als doel deze verder te kunnen verfijnen tot een hypothese voor vervolgonderzoek (Baarda & De Goede, 2001). Op basis van het netwerk van de onderzoeker zijn enkele respondenten benaderd welke weer tot andere respondenten hebben geleid, hetgeen een manier van steekproef via ‘convenience sampling’ wordt genoemd (Patton, 1990). Bij géén van de geïnterviewde is sprake van een relatie waarin een commercieel belang van de geïnterviewde richting de onderzoeker een rol zou kunnen spelen. Er heeft geen voorselectie plaatsgevonden of de organisaties kostenverlagingen hebben doorgevoerd of de mate waarin deze kostenverlagingen hebben plaatsgevonden.

Vanuit een groslijst van meer dan vijftig kandidaten zijn tien voorkeurskandidaten geselecteerd op basis van een spreiding binnen het publieke domein, bereikbaarheid voor de onderzoeker en reisafstand. Alle tien de kandidaten hebben ingestemd met een interview.

De definitieve steekproef is als volgt:

Interview	Organisatie	Rol
1	Ministerie	P&O adviseur
2	Gemeente	Secretaris
3	Gemeente	Loco-secretaris
4	Kennisinstelling	Directeur
5	Waterschap	Directeur
6	Woningcorporatie	Bestuurder
7	Zorginstelling	Bestuurder
8	Zorginstelling	Bestuurder
9	Vervoersbedrijf	Afdelingsmanager
10	Laboratorium	Bestuurder & P&O adviseur

Tabel 2: Steekproef onderzoekspopulatie

3.3 Dataverzameling

Gezien het exploratieve karakter van dit onderzoek is dit onderzoek een kwalitatief onderzoek. De methodiek van dataverzameling bestaat uit diepte interviews. Middels deze methodiek kunnen de 'acties, gedachten en gevoelens' (Collis & Hussey, 2009) van geïnterviewde worden achterhaald.

Easterby-Smith, Thorpe en Lowe (2012) formuleren drie redenen wanneer een interview een gepast instrument is:

- Het is noodzakelijk om de constructen van de geïnterviewde te snappen als basis voor zijn of haar mening en geloof over een bepaalde zaak of situatie;
- Het doel van het interview is om begrip over de wereld van de geïnterviewde te ontwikkelen zodoende dat de onderzoeker dit kan beïnvloeden;
- De logica van de situatie is niet helder, het onderwerp van onderzoek is vertrouwelijk of commercieel gevoelig. Of er zijn andere omstandigheden welke er toe leiden dat de geïnterviewde geen eerlijk antwoord kan geven behalve in de situatie van een interview.

Wat betreft dit onderzoek zijn de eerste en de laatste reden van toepassing. Het theoretisch concept en de voorgestelde strategie wordt bij de geïnterviewde getoetst of deze elementen ook daadwerkelijk terugkomen in de praktijk. Ook de laatste reden speelt hier een rol: kostenbesparingen binnen organisaties hebben ook voor de geïnterviewde impact gehad. Binnen het diepte interview kan hierbij de vertrouwelijkheid worden gewaarborgd.

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een semi gestructureerde vragenlijst waarmee het theoretisch model, zoals in paragraaf 2.5.1 verwoord getoetst is bij de respondenten. Het gehanteerde interviewprotocol is te vinden in bijlage I.

Voorafgaand aan de dataverzameling is één testinterview afgenomen binnen de organisatie van de onderzoeker, deze resultaten zijn niet opgenomen in de onderzoeksresultaten.

34

Voorafgaand aan het interview is door de onderzoeker in publieke bronnen de achtergrond van de respondent nagegaan; zoals bijvoorbeeld zijn arbeidsverleden. Tevens is van de organisatie nagegaan of er publieke toegankelijke informatie beschikbaar was rondom de motivatie van werknemers (o.a. uitkomsten van werktevredenheidsonderzoeken) en de mate van kostenverlagingen. Hiervoor zijn nieuwsberichten en jaarverslagen geraadpleegd. Voorafgaand het interview is het onderwerp van het onderzoek en de bijdrage van de interviews aan de uiteindelijke onderzoeksresultaten toegelicht om richting te geven aan het interview.

De tien interviews zijn door onderzoeker afgenomen zonder bijzijn van andere personen. In één geval is van de initiële respondent het verzoek gekomen om een duo interview te houden, hiermee is door de onderzoeker ingestemd. Alle interviews hebben op een fysieke locatie plaatsgevonden, acht op de werklocatie van de geïnterviewde en twee in het woonhuis van de geïnterviewde. De interviews zijn afgenomen in de periode: april 2015 tot begin juni 2015. De interviews zijn, met toestemming van de geïnterviewde, opgenomen en allen door de onderzoeker volledig tekstueel uitgewerkt. Het interview is in een gespreksvorm afgenomen, waarbij de loop van het gesprek de volgorde van vragen heeft bepaald. Met het transcriberen zijn de interviews uitgewerkt in de volgorde van vragen in het interviewprotocol.

De uitgewerkte interviews zijn vervolgens voorgelegd aan de geïnterviewde voor eventuele correcties. In drie gevallen is hier gebruik van gemaakt. De uitgewerkte interviews zijn te vinden in bijlage II.

3.4 Data-analyse

De analyse van de resultaten is gestart met het samenvatten van de antwoorden per respondent op de interviewvragen.

Hierna zijn de interviewvragen gegroepeerd naar de elementen van het theoretisch model zoals in paragraaf 2.5.1 beschreven. Hierbij is per element een samenvatting gegeven van de resultaten vanuit alle interviews. Hierbij zijn overeenkomsten en verschillen in de interviews benoemd en geïllustreerd met relevante quotes welke letterlijk zijn overgenomen uit de getranscribeerde tekst.

In de navolgende stap van de analyse is beschreven in hoeverre deze elementen zich tot elkaar verhouden en hoe dit zich verhoudt ten opzichte van het theoretisch model en de voorgestelde strategie.

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid zijn de elementen voor de methodische kwaliteit van een onderzoek (Easterby-Smith et al., 2012).

Door het exploratieve karakter van dit onderzoek is de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten beperkt. Volgens Yin (2014) zijn in de sociale wetenschappen drie elementen van belang voor de kwaliteit van de methodologie van exploratieve onderzoeken:

- Construct validiteit;
Zijn de concepten zoals onderzocht correct geoperationaliseerd?
- Externe validiteit;
Kan het gebied worden omschreven waarvoor de onderzoeksresultaten toepasbaar zijn.
- Betrouwbaarheid;
Kan het onderzoek worden herhaald met dezelfde resultaten?

35

3.5.1 Construct validiteit

Bij construct validiteit staat centraal of hetgeen wat onderzocht wordt tijdens het empirisch onderzoek ook daadwerkelijk hetgeen betreft wat in de onderzoeksvraag wordt genoemd. Dit is bereikt door een literatuur studie, waarbij meerdere bronnen zijn gehanteerd om de begrippen te operationaliseren. Tijdens de interviews is door middel van een introductie en eventuele uitleg van de gebruikte concepten hier invulling aan gegeven. Daarnaast is de construct validiteit verhoogd door voorafgaand de interviews een vooronderzoek te doen in publieke bronnen van de organisaties in hoeverre de concepten hierin aanwezig waren om hier tijdens de interviews gericht naar te kunnen vragen.

3.5.2 Externe validiteit

Bij externe validiteit staat centraal of hetgeen geconcludeerd in het onderzoek ook breder geïnterpreteerd kan worden dan alleen de organisaties, waar het onderzoek heeft plaatsgevonden. Met het exploratieve karakter van dit onderzoek wordt geen statistische generaliseerbaarheid nagestreefd, maar wordt een basis gelegd voor verdere ontwikkeling van theoretische concepten. In de onderzoeksvraag is de breedte van dit onderzoek gevat in 'organisaties met een publieke taak', hierbij is zowel in de literatuur studie geformuleerd wat dit exact betekent. Deze uitgangspunten zijn vervolgens in het empirisch onderzoek getest.

De validiteit van het empirisch onderzoek is door een membercheck geborgd. Volgens Erlandson et al. (1993) is memberchecking van belang omdat de respondenten in staat worden gesteld om de verwoording van de onderzoeker te herkennen als hetgeen zij bedoeld hebben te zeggen. Nadeel hierbij is, dat bij eventuele correcties relevante onderzoeksdata zou kunnen verdwijnen, echter het voordeel is dat de mate van validiteit vergroot. Immers de respondent vertelt het verhaal wat hij of zij wilde vertellen.

3.5.3 Betrouwbaarheid

Bij betrouwbaarheid staat centraal of het zelfde onderzoek ook dezelfde resultaten zou geven. De betrouwbaarheid wordt negatief beïnvloed door het niet opnemen van de interview uitwerkingen in de publieke versie van het onderzoek. Deze uitwerkingen zijn bij de onderzoeker beschikbaar en worden na toestemming van de respondenten desgewenst beschikbaar gesteld voor verder onderzoek. Deze keuze verhoogt de validiteit van het onderzoek, doordat respondenten een hoge mate van vertrouwelijkheid zijn geboden over hun uitlatingen. Hiermee wordt echter wel een drempel opgeworpen voor herhalend onderzoek op basis van dezelfde empirische ruwe data.

3.6 Rol van de onderzoeker

De onderzoeker is tijdens het onderzoek werkzaam als afdelingsmanager bij een drinkwaterbedrijf. In deze rol is de vraagstelling van dit onderzoek een actueel vraagstuk voor de praktijk waarin de onderzoeker zich bevindt. Hiermee zijn vooringenomen onvermijdbaar en een algehele objectiviteit door de gekozen onderzoeksmethode onhaalbaar. Door in de literatuurstudie ook de kritieken te bespreken en de geïnterviewde niet vanuit de organisaties met een gelijke publieke taak van die van de onderzoeker te selecteren zijn vooringenomenheden zoveel mogelijk voorkomen of navolgbaar in dit onderzoek.

4 Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten verwoord. In de eerste paragrafen wordt een weergave gegeven van de uitkomsten van de interviews, waarna een analyse van deze resultaten volgt. De interviews zijn te vinden in bijlage II.

4.1 De organisatie met een publieke taak

Alle geïnterviewde respondenten vinden de organisaties waarin zij werken vallen onder de noemer 'publieke organisatie'. Voor de respondenten die binnen de overheid werkzaam zijn; zoals ministerie, gemeente of waterschap, was dit een retorische vraag. De respondenten welke niet tot de overheid behoren, geven aan dat hun organisatie een publieke taak verricht, omdat de financiering van hun activiteiten via de overheid verloopt: *"Die programma's en daarmee onze activiteiten, zijn door de overheid ingesteld middels een besluit van de minister en worden gefinancierd door het ministerie"* (Interview 3). Wanneer de financiering van de activiteiten door de afnemers van de activiteiten wordt opgebracht, wordt het publieke karakter van de activiteit als reden gebruikt: *"Het publieke karakter kenmerkt zich doordat wij een taak hebben die de markt zelf niet doet, namelijk het huisvesten van mensen die niet zelf in hun woonvoorzieningen kunnen voorzien."* (Interview 1).

4.2 Kostenverlagingen

Alle organisaties hebben te maken gehad met kostenverlagingen. De financiële crisis vanaf 2008 is bij alle organisaties hierbij een markant moment, de realisatie van kostenverlagingen zijn in de periode 2008-2012 gestart. De kostenverlagingen variëren tussen het aanhouden van bevroren tarieven tot kostenverlagingen van 33%. Het effect van de kostenverlagingen is in alle gevallen een krimp van het aantal arbeidsplaatsen geweest. Bij één organisatie heeft dit ook tot gedwongen ontslagen geleid.

Kostenverlagingen worden bereikt door te stoppen met activiteiten: *"We proberen werkzaamheden die niet tot onze kerntaken behoren steeds meer in de markt te zetten. Denk hierbij aan het maaien van dijken en het groen onderhoud."* (Interview 9). Zeven organisaties realiseren de kostenverlagingen op een iteratieve manier: *"Bij elk vertrekkende medewerker vraag je jezelf af of die positie echt moet worden ingevuld, of dat andere mensen een stapje harder moeten gaan werken."* (Interview 3). Daarnaast zijn de kostenverlagingen aanleiding om processen effectiever en efficiënter in te richten, de Lean methodiek¹⁴ is hierbij in 50% door de geïnterviewde organisaties genoemd: *"Lean is volgens mij de manier om mensen te betrekken en na te laten denken of zaken anders en slimmer kunnen en hoe dit aangepakt kan worden."* (Interview 8).

Alle respondenten spraken over succesvolle kostenverlagingen, ook na de krimp van arbeidsplaatsen bleven de organisaties effectief in de vervulling van haar taken: *"Uiteindelijk vervullen we met minder mensen dezelfde maatschappelijke taak en zijn we gericht bezig."* (Interview 7).

4.3 Manier van kostenverlaging

De manier hoe kostenverlagingen zijn voorbereid verschilt per situatie, bij de helft van de organisaties is sprake van omvangrijke planvorming, bij de overige organisaties is meer een incrementele benadering: *"Uit die twee reorganisaties heb ik het idee overgehouden om nooit meer te gaan reorganiseren. Als ik dingen voor elkaar wil krijgen moet ik investeren in het gedrag van mensen."* (Interview 4). Het is niet zo dat in alle gevallen van de incrementele benadering er sprake is van grote of snelle kostenverlagingen, bij de meer planmatige aanpak is dit wel het geval.

Geen van de respondenten heeft bewust gebruik gemaakt van de eigenschappen van een publieke organisatie bij de kostenverlagingen. Respondenten gaven aan dat deze eigenschappen in perioden van kostenverlagingen geen rol speelden bij

¹⁴ Lean methodiek is gericht op maximale waarde creatie in de waardenketen van het product of dienst van de organisatie en het minimaliseren van verspilling. Deze methodiek komt voort uit de Scientific Management beweging van Taylor. De Lean methodiek, of Lean manufacturing, kent zijn oorsprong in de productie van goederen, maar wordt sinds enkele jaren ook bij de dienstenindustrie toegepast. Voor een overzicht hoe de term Lean is ontstaan zie Holweg (2007).

de motivatie van werknemers: *“Mensen zijn in eerste instantie bang om hun baan te verliezen.”* (Interview 1). De missie van de organisatie wordt bij drie organisaties gebruikt, en wordt bij acht respondenten als van belang gezien in perioden van kostenverlagingen: *“Alleen de missie is niet per direct motiverend voor mensen om mee te gaan in kostenverlagingen. De maatschappelijke rol speelt hierbij wel.”* (Interview 9). Twee respondenten hebben aangegeven wel de individuele motivatie voor de publieke taak te gebruiken bij kostenverlagingen. In beide gevallen wordt het aanspreken van deze motivatie als van belang genoemd: *“Met name het laten meedenken en in gesprek blijven zijn hier naar mijn idee doorslaggevend in.”* (Interview 4).

De eerstelijnsmanagers hebben bij alle geïnterviewde organisaties een rol gespeeld bij de kostenverlagingen. In alle gevallen was het overbrengen van de boodschap een taak voor deze eerstelijnsmanagers: *“De managers hebben soms erg moeilijke gesprekken moeten voeren”* (Interview 1). Bij zeven organisaties hebben de eerstelijnsmanagers ook daadwerkelijk invloed gehad op de wijze van kostenverlagingen: *“De team coördinatoren hebben we de rol mee gegeven om vooral na te blijven denken. Iedereen weet dat er bezuinigd moet worden en zij weten wanneer we dit kunnen inboeken.”* (Interview 4). Bij drie gevallen zijn de kostenverlagingen en de betrokkenheid van de eerstelijnsmanagers ondersteund door Management Development programma's: *“We hebben drie keer een MD traject gestart, wat in totaal zes jaar heeft geduurd. Bij de laatste keer zijn we ook gaan ophalen wat er is gebeurd met de boodschap; dit heeft heel veel opgeleverd.”* (Interview 9).

Alle geïnterviewde respondenten gaven aan gecommuniceerd te hebben over de kostenverlagingen. In alle gevallen worden natuurlijke momenten, een kerst- of een nieuwjaars- borrel, gebruikt om de boodschap rondom kostenverlagingen uit te dragen: *“In bijeenkomsten, zoals de nieuwjaar borrel, (werd) stil gestaan bij de reorganisatie door het hoger management”* (Interview 2). Daarnaast worden werkoverleggen, intranet en personeelsbladen gebruikt als communicatie middelen. Van de respondenten welke eindverantwoordelijk zijn binnen hun organisatie benadrukten drie van de vijf respondenten het belang van benaderbaarheid voor medewerkers: *“Als algemeen directeur moet je altijd hetzelfde zeggen, het er over hebben en zichtbaar zijn. In ieder geval niet op je kamer zijn. Dit in tegenstelling van mijn vakbroeders: die doen de deur dicht en gaan dan de grote waarheid opschrijven. Je moet er elke dag bij zijn, als je iets hoort er gelijk op af.”* (Interview 4).

Zes respondenten geven aan dat de ondernemingsraad actief betrokken is geweest bij de kostenverlagingen. In alle gevallen betreft dit een positieve bijdrage. De verhoudingen binnen de ondernemingsraad spelen hierbij een rol. Hierbij wordt door één respondent de samenstelling van de OR genoemd: *“Een deel van de ondernemingsraad zat wat meer op de procedure en het andere deel zat wat meer op meedenken. Er zit ook wel een variantie in denkniveau van de OR, het verschil in richting gaf ook binnen de OR wel wijziging.”* (Interview 8). In drie interviews wordt gesproken over de rol van de vakbonden in perioden van kostenverlagingen. In één interview kwam naar voren dat dit geen effect had: *“De organisatiegraad van de bonden ligt hier met 40% nog relatief hoog, maar dit herken je niet zo terug in de opstelling van de OR.”* (Interview 10). In twee andere gevallen wordt de rol van de vakbonden negatiever gesteld: *“De bonden vinden dat wij iedereen binnenboord moeten houden en dan gaan wij (bonden en werkgever) naar Den Haag om te roepen dat het een schande is.”* (Interview 6).

4.4 Motivatie binnen publieke organisaties

Publieke Service Motivatie wordt door één respondent niet erkend: *“Ik denk dat je geen verschil hebt in de motivatie.”* (Interview 5). Voor alle overige geïnterviewde wordt de specifieke motivatie voor de publieke taak wel herkend, echter niet in alle omstandigheden. De motivatie komt niet alleen voort uit de motivatie voor de publieke taak van de organisatie, maar ook uit de motivatie voor de taak van de medewerker: *“Wel is er bij uitvoerende medewerkers sprake van beroepseer: kwalitatief hun werk op orde.”* (Interview 1). De motivatie om de publieke taak goed uit te voeren wordt in de interviews herkend op plekken waar deze taak zichtbaar is: *“Ook de mensen die bijvoorbeeld betalingsregelingen uitvoeren hebben dagelijks burgers aan de telefoon met allerlei problemen. Die zitten daar echt met de motivatie om iets goeds voor burgers te kunnen doen.”* (Interview 8). Bij taken die minder direct verbonden zijn met de publieke taak van de organisatie wordt dit door de geïnterviewde betwijfeld: *“En dan kom ik hier op kantoor bij mensen die hier al tien jaar werken en die nog nooit andere cliënten hebben gezien dan die hier in de postkamer en in de kantine werken. Bij deze mensen vraag ik me soms af waarom ze hier werken en niet bij een hard commercieel bedrijf.”* (Interview 6).

De vraag of medewerkers bij organisaties met een publieke taak ook anders gemotiveerd zijn, wordt niet volledig bevestigd. Met name de vermenging van de motivatie voor de taak en waar deze taak uiteindelijk toe leidt: *“Mensen zijn in eerste gemotiveerd voor hun vak, maar daar zit wel achter dat dit voor een publieke taak gebeurt.”* (Interview 10). In de interviews, welke de motivatie voor de publieke zaak herkennen, wordt benoemd dat bij het management en hoger opgeleid personeel de publieke taak van de organisatie belangrijker wordt: *“Deze vorm van motivatie is bij uitvoerende medewerkers wel anders zichtbaar dan bij het management en het hoger opgeleid personeel. Bij deze laatste twee is er een groter maatschappelijk besef.”* (Interview 9). Hierbij wordt benoemd, dat het voor deze groepen een bewustere keuze is om bij een organisatie met een publieke taak te gaan werken: *“Voor beleidsmatige mensen is het een bewuste keuze om voor de overheid te gaan werken.”* (Interview 8). Hetzelfde geldt voor de geïnterviewde bestuurders en directeurs, hierbij is het in alle gevallen een bewuste keuze om werkzaam te zijn bij een publieke organisatie. Deze keuze is zonder uitzondering in het begin van de carrière al gemaakt: *“Voor mij is het een soort roeping om in de zorg te werken. In mijn studententijd heb ik al bedacht om in de gezondheidszorg te werken. Toen ik afstudeerde was het net een goede tijd en heb ik diverse aanbiedingen gehad voor grote bedrijven. Deze heb ik allemaal naast me neergelegd omdat ik iets anders in mijn hoofd had zitten.”* (Interview 6).

4.5 Motivatie tijdens kostenverlagingen

De motivatie van medewerkers is slechts in beperkte mate beïnvloed door de kostenverlagingen bij de geïnterviewde organisaties. In twee gevallen wordt het ervaren van minder vrijheid in het uitvoeren van de functie door kostenverlagingen als element genoemd: *“Dit was een soort ‘zeurperiode’ en dat gaat ten koste van vertrouwen. Mensen hadden het idee dat ze niks meer mochten, wat ze vroeger allemaal wel mochten.”* (Interview 1). Ook wordt gelatenheid ervaren rondom kostenverlagingen: *“Het is eerder een sfeer van gelatenheid van wat er van het hoofdkantoor komt.”* (Interview 7) of een situatie van angst onder medewerkers over wat de kostenverlagingen gaan brengen: *“Mensen zijn wel bang.”* (Interview 6). Bij één van de organisaties wordt duidelijk aangegeven, dat bij de eerste fase van kostenverlagingen dit wél ten koste van de motivatie is gegaan: *“In de eerste periode stond de motivatie wel onder druk en in de twee periode praktisch niet.”* (Interview 10).

De algemene typering van de motivatie onder de medewerkers varieert tussen redelijk en zeer goed. Bij zes organisaties laten de managers en hoger opgeleiden een hogere motivatie zien: *“De managers zijn wel wat gemotiveerder voor hun werk, evenals de hoger opgeleide medewerkers.”* (Interview 4).

Het behoud van motivatie van medewerkers tijdens kostenverlagingen is geen primaire doelstelling geweest bij het uitvoeren van de kostenverlagingen. Er is wel oog voor motivatie in deze perioden. Hierbij worden twee elementen genoemd: de wijze van communicatie van de bestuurder en de manier waarop medewerkers worden betrokken bij de kostenverlagingen. Bij de wijze van communicatie wordt in de interviews gesproken over het overbrengen van de boodschap, de inhoud van de boodschap en de benaderbaarheid als directeur/bestuurder: *“Als algemeen directeur moet je altijd hetzelfde zeggen, het er over hebben en zichtbaar zijn. In ieder geval moet je niet op je kamer zijn.”* (Interview 4). Het betrekken van medewerkers wordt omschreven als het zorgen voor rechtvaardig proces, het vieren van successen en medewerkers daadwerkelijk betrekken bij het bedenken en uitvoeren van kostenverlagingen: *“Eerst betrekken bij het idee, dan betrekken bij het toepassen: op die manier wordt het een gezamenlijk iets en gaat het leven en blijft de motivatie ook behouden.”* (Interview 10).

In geen van de interviews werd aangegeven dat de kostenverlaging tot een grote uitstroom van goede werknemers heeft geleid. In alle gevallen werden hier de economische omstandigheden en de effecten op de arbeidsmarkt hiervan als reden genoemd. In alle organisaties waren talenten in zicht. Bij vijf organisaties worden deze talenten in een specifiek programma opgenomen: *“Hierbij hebben we ook een groep van tien talenten meegenomen, waarvan wij denken dat zij zich verder konden ontwikkelen. Hiervan zijn er inmiddels al vier team coördinator geworden.”* (Interview 4). Bij de organisaties, waar dit niet het geval is, wordt de grootte van de organisatie als reden gebruikt om dit niet te doen. In de helft van de interviews werd aangegeven dat door beperkte uitstroom en krimp in formatie er geen jongeren meer instromen. Dat dit een ongewenste situatie is, wordt onderkend: *“Ook mis je de vernieuwing op gebied van domotica en ICT. Deze problemen in je personeelsopbouw ga je nooit meer oplossen.”* (Interview 6). In geen van de organisaties die dit probleem onderkennen, is hiervoor een oplossing gevonden.

Alle respondenten gaven aan dat het gelukt is om de motivatie te behouden gedurende periode van kostenverlagingen. In een tweetal gevallen wordt gesproken over toenemende werkdruk als aandachtspunt: *“Mensen zijn op zich gemotiveerd, alleen de intrinsieke motivatie neemt af door de werkdruk, omdat ze het niet meer redden.”* (Interview 4). In één interview wordt gesproken over het gevaar van gelatenheid: *“Daarnaast is er wel een zekere gelatenheid ontstaan over alle berichtgevingen”* (Interview 7). In 70% van de antwoorden wordt verwezen naar werktevredenheidsonderzoeken als onderbouwing dat de motivatie ook daadwerkelijk behouden is gebleven in perioden van kostenverlagingen.

4.6 Verdringen van motivatie

Het principe van crowding-out, het verdringen van motivatie, werd door één respondent geheel niet herkend. De overige respondenten herkende dit principe wel, maar twee respondenten konden hierbij geen voorbeeld binnen hun eigen organisatie noemen. Van de zeven respondenten welke dit principe herkennen binnen hun organisatie noemen twee respondenten het gehanteerde *“Rijnlandse model”*¹⁵ als reden dat dit principe bij deze organisaties zich niet voordoet.

Door twee respondenten werd ook het uiteindelijke effect genoemd van het verdringen van intrinsieke motivatie: verrijking door bestuurders van woningcorporaties en verzuring van medewerkers.

Eén van de respondenten benoemde naast extrinsieke motivatie ook werkdruk als verdringende factor voor intrinsieke motivatie: *“Mensen zijn op zich gemotiveerd, alleen de intrinsieke motivatie neemt af door de werkdruk, omdat ze het niet meer redden. Dit zie je op sommige plekken ontstaan ook door de extra taken.”* (Interview 4).

Ook werd door één respondent het effect van crowding-in benoemd: *“Andersom zie ik hem echter ook: juist mensen die intrinsiek gemotiveerd blijven in dit soort periodes, zoals het voorbeeld wat ik noemde van iemand die eigenlijk ontslagen was, maar toch terug kwam.”* (Interview 2). Een andere respondent verwoordt juist een tegenovergesteld effect: *“Ik denk dat er ook een negatief effect kan zijn rondom de extrinsieke motivatie. Wanneer je mensen vanuit onze organisatie voortdurend in laat werken met mensen die evengoed of misschien wel minder goed zijn in hun vak en misschien bij een private organisatie werken en twee keer zo goed verdienen. Dat is niet heel motiverend.”* (Interview 7).

In één interview (Interview 9) is een voorbeeld genoemd van een manier van doorvoeren van kostenverlagingen zodat de motivatie voor de publieke taak niet meer voor de gebruiker waarneembaar is. Bij het uitvoeren van de publieke taak zijn prestatieafspraken belangrijker geworden dan het goed uitvoeren van de publieke taak.

De buschauffeurs zijn inmiddels allemaal uit dienst van de oude overheidsbedrijven. De onzekerheid voor deze buschauffeur is toegenomen, maar ze hebben nog steeds hetzelfde beroep. Ik denk dat ze anders gemotiveerd zijn dan voorheen: als klant zie ik in ieder geval een verschil.

Vroeger was het zo dat wanneer je een overstap moest maken van de bus van naar bus, en één van de bussen had vertraging: dan belde ze met elkaar en werd er gewacht. Dit doen ze nu niet meer omdat er prestatieafspraken zijn rondom aankomst en vertrek, dan kan je op economische gronden maar beter één bus hebben die te laat is dan twee bussen te laat aankomen en vertrekken. Het “nieuwe” vervoersbedrijf is gericht op geld en op de prestatieafspraken die gemaakt zijn met de vervoersregio en niet op de klant. Ik heb meegemaakt dat bussen weggrijden zonder passagiers omdat ze anders een boete kregen omdat ze te laat waren. Een ander voorbeeld is dat er een ongeluk gebeurde vlakbij de bushalte. Wij staan 100m van de halte af, maar de chauffeur doet de bus niet open: wanneer hij dit wel zou doen zou dit worden gezien en krijgt hij straf. Niemand snapt dit: de klant niet en de chauffeur niet.

(Interview 9, bewerkt)

¹⁵ Het begrip ‘Rijnlands’ is geïntroduceerd door Michel Albert in het boek *Capitalisme contre Capitalisme* (1991) als tegenstelling ten opzichte van het Angelsaksische model. Het Rijnlandse model is meer gericht op de inhoud van de activiteiten en het bereiken van maatschappelijke consensus, zie Peters en Weggeman (2010).

4.7 Analyse

De opgave voor kostenverlagingen bij organisaties met een publieke taak is breed aanwezig. Ook bij de geïnterviewde organisaties, waarbij er in eerste instantie geen doelstellingen zouden zijn op gebied van kostenverlagingen, bleken dat er toch sprake is van bevroren tarieven (Interview 3) of een verbeteringsprogramma welke gericht is op een efficiëntere organisatie (Interview 5). De trend van 'Kosten en efficiency' zoals genoemd in de inleiding bij paragraaf 1.2.1 is dan ook terug te zien in de onderzoeksresultaten.

De trend van verslechtering van "Motivatie van werknemers" wordt niet direct herkend als aspect waar specifieke aandacht voor is. Wel wordt de motivatie als rand voorwaardelijk erkend voor de effectiviteit van de organisatie. Bij het doorvoeren van kostenverlagingen is de motivatie van de werknemer dus wel een element waar rekening mee wordt gehouden.

Kostenverlagingen worden op twee manieren doorgevoerd: een incrementele besparing of een radicale besparing. Beide vormen kunnen significante wijzigingen betekenen voor de organisatie; het verschil is de snelheid waarmee kostenverlagingen moeten worden doorgevoerd. Hierbij valt op dat bij de radicale besparingen, vaak vormgegeven als reorganisatie, eerder sprake is van problemen met de motivatie. In interview 4 wordt een ervaring met een dergelijke manier ook als argument gebruikt om op een incrementele manier te besparen. In interview 10 zijn beide manieren van kostenbesparing naar voren gekomen, waarbij bij de radicale besparing de motivatie negatief beïnvloede en de incrementele in minder mate.

Bij organisaties met een publieke taak is er bij de geïnterviewde organisaties veelal de tijd om kostenverlagingen door te voeren, hierdoor lijkt een incrementele manier passend. New Public Management als manier van kostenbesparing is bij geen van de geïnterviewde waargenomen. Een aantal elementen zijn waarneembaar in interview 5, echter niet in die mate dat aan deze de drie thema's voldoet, zoals genoemd in het theoretisch kader zoals verwoord in paragraaf 2.5.1. In een tweetal interviews (Interview 9 & 10) wordt een Rijnlandse manier van organiseren wel positiever benoemd in relatie tot motivatie van werknemers dan een Angelsaksische manier, welke onder NPM is te vatten.

Mits er de juiste condities zijn, kan er geconcludeerd worden dat een incrementele manier de mogelijkheid om motivatie te behouden gemakkelijker maakt dan een radicale besparing.

Hierbij is een parallel te trekken naar de noodzaak van kostenverlagingen; deze zijn gegeven vanuit een politieke keuze, waarbij de urgentie niet een gevaar voor de continuïteit van de organisatie op korte termijn is. Dit is een directe politieke keuze of een opgave vanuit een politieke keuze op verdere afstand van de publieke organisatie om de kostprijs van een publieke taak niet te laten stijgen.

De motivatie voor de publieke taak, PSM, wordt door 90% van de geïnterviewde organisaties herkend en erkend. In de interviews wordt dit wel genuanceerd, dat werknemers in eerste instantie hun motivatie dichter bij hun werk zoeken dan bij de publieke taak van de organisatie. De specifieke eigenschappen van een organisatie met een publieke taak of de specifieke motivatie voor de publieke taak is dan ook niet bewust ingezet bij de vormgeving en uitvoering van de kostenverlagingen. Impliciet is dit echter wel het geval. Een voorbeeld hiervan is de garantie van een baan bij een organisatie met een publieke taak. In alle gevallen is er een baangarantie binnen de organisatie of een werk-naar-werk begeleiding. Alleen bij de organisatie van Interview 2 zijn er werknemers ook ontslagen, maar ook hier met een uitgebreid sociaal plan. Wanneer een werknemer in een kostenbesparing de zekerheid heeft van een baan, zal hij zich anders tot motivatie verhouden dan wanneer het gedwongen ontslagen betreft.

De manier waarop de kostenverlagingen worden doorgevoerd zijn kenmerkend voor zowel de zorg om verdringing van motivatie tegen te gaan als het karakter van de publieke taak van de organisatie. Een gedeelte van de werknemers werkt om meer dan alleen de arbeidsvoorwaarden bij de organisatie met een publieke taak. Het karakter van de publieke taak moet dan ook herkenbaar zijn in de vorm van kostenverlagingen. Interview 10 geeft een goed beeld van de verschillen hierbij. Wanneer medewerkers betrokken zijn en gehoord worden, er naast de kostenverlagingen ook ruimte is voor verbetering van de kwaliteit van de publieke taak dan komt de motivatie voor de publieke taak in mindere mate onder druk te staan. Het

verdringen van motivatie wordt in de meeste gevallen herkend, echter niet voor de eigen organisatie op dat moment. Wel op kleinere schaal, in interview 3 wordt er bijvoorbeeld gesproken over verzuurde medewerkers, waarbij de motivatie voor de publieke organisatie niet is teruggekeerd, maar waarbij de motivatie voor de taak nog steeds aanwezig is. Dat het in de meeste gevallen herkend wordt, geeft in ieder geval aan dat het crowding-out principe een element is wat in de praktijk verondersteld wordt dat het kan voorkomen.

4.7.1 Theoretisch model

Uit de interviews wordt bevestigd, dat de motivatie van werknemers van belang is voor de effectiviteit van de organisatie. Elke geïnterviewde organisatie heeft in een bepaalde mate oog voor de motivatie van medewerkers en doet hier onderzoek naar. Dat kostenverlagingen effect hebben op de motivatie wordt eveneens bevestigd in de interviews. Geconcludeerd kan worden dat kostenverlagingen potentieel het effect kunnen hebben van een verminderde motivatie bij medewerkers hetgeen de effectiviteit van de organisatie in negatieve zin kan beïnvloeden.

De manier van kostenverlagingen en de herkomst van kostenverlagingen is in de interviews niet eenduidig als een 'New Public Management' (verder: NPM) methodiek of herkomst te omschrijven. Wel onderkennen 90% van de respondenten, dat de manier van kostenverlagingen van belang is om de motivatie te behouden. Hierbij wordt in twee gevallen in letterlijke zin een tegenstelling tot neoliberale ideologieën genoemd, in de andere gevallen is de manier van kostenverlagingen niet tot een NPM manier te benoemen. Geconcludeerd kan worden, dat de veronderstelling dat een NPM manier van kostenverlagingen een negatief effect heeft op de specifieke motivatie voor de publieke taak door de geïnterviewde respondenten onderschreven wordt, maar er geen empirisch onderbouwing is gevonden.

Publieke Service Motivatie, de specifieke motivatie voor de publieke taak van de organisatie, wordt door 90% van de respondenten onderschreven. In de interviews wordt echter wél aangegeven dat de motivatie voor de individuele taak ook van groot belang is en de motivatie voor de publieke taak een daaropvolgende motivatie is. De meerwaarde van motivatie voor de publieke taak wordt echter wel onderschreven als onderdeel van de algehele intrinsieke motivatie. Geconcludeerd kan worden dat het verondersteld positieve effect van PSM op de negatieve relatie tussen kostenverlagingen en motivatie onderschreven wordt.

Het verdringen van de intrinsieke motivatie wordt door 90% van de respondenten herkend. Het effect zelf is in beperkte mate waargenomen: alleen in specifieke gevallen is de intrinsieke motivatie voor de organisatie of de taak verdwenen. Geconcludeerd kan worden, dat het effect van verdringen onderschreven wordt.

Het theoretisch model zoals weergegeven in paragraaf 2.5.1 wordt door de empirische resultaten ondersteund. Enige nuance is de vermenging van motivatie voor de taak van de werknemer en de specifieke motivatie voor de publieke taak; commitment voor het publieke belang.

4.7.2 Strategie voor kostenverlagingen

In paragraaf 2.5.2 wordt een volgende strategie voorgesteld om motivatie te houden in tijden van kostenverlagingen:

- Stel de missie van de publieke organisatie centraal;
- Maak de individuele bijdrage aan de missie inzichtelijk;
- Identificeer je beste mensen;
- Communiceer helder & eerlijk;
- Blijf bewust van het normatieve karakter van de publieke sector;
- Zorg voor een management met PSM;
- Zorg voor een procedureel rechtvaardig proces.

4.7.2.1 *Stel de missie van de publieke organisatie centraal*

Uit de interviews komt naar voren, dat medewerkers in tijden van kostenverlagingen de missie van de organisatie niet direct als motiverend beschouwen. Medewerkers vinden de continuïteit van hun arbeidscontract belangrijker dan de missie van de organisatie: dit is geen directe reden om hun motivatie te behouden. Uiteraard is het uitdragen van de missie wel van belang evenals de congruentie tussen de kostenverlagingen met de missie van de organisatie. Geconcludeerd kan worden, dat het centraal stellen van de missie niet in directe zin bijdraagt aan het behoud van motivatie. Wel is het randvoorwaardelijk om de richting van een organisatie te concretiseren.

4.7.2.2 *Maak de individuele bijdrage aan de missie inzichtelijk*

De individuele bijdrage wordt in de interviews niet benoemd als specifiek element om de motivatie te behouden in perioden van kostenverlagingen. Dit onderdeel van de voorgestelde strategie is dan ook geheel niet waargenomen. Wat wel benoemd wordt in de interviews, is de motivatie voor de taak die een werknemer uitvoert; hieruit kan geconcludeerd worden, dat taaksignificantie en het benadrukken hiervan weldegelijk een nuttige strategie kan zijn in perioden van kostenverlagingen.

4.7.2.3 *Identificeer je beste mensen*

Bij alle geïnterviewde organisaties is er in bepaalde mate oog voor talent. Dit kan zowel informeel georganiseerd zijn als een specifiek talentenprogramma. De grootte van de organisatie lijkt hierbij een rol te spelen. Oog voor talent is ook in tijden van kostenverlagingen een element, welke aandacht blijft krijgen. De reden om dit te doen is echter niet om werknemers te behouden. In een aantal interviews wordt ook benoemd, dat de situatie op de arbeidsmarkt hiervoor een reden is. Het blijven uitdagen van talenten, ook in tijden van kostenverlagingen, is voor deze specifieke groep medewerkers van belang om hun motivatie hoog te houden.

4.7.2.4 *Communiceer helder & eerlijk*

Het belang van congruente communicatie komt in alle interviews naar voren. Bij alle geïnterviewde organisaties is het belang voor een heldere en eerlijke communicatie dan ook onderkend. Niet alleen een congruente boodschap blijkt van belang. De noodzakelijkheid van kostenverlagingen en een juiste dosering van urgentie en inhoud lijken van belang. In interview 6 wordt het belang van communicatie over de noodzakelijkheid van kostenverlagingen als volgt getypeerd: *“Het valt mij echter op dat medewerkers onvoldoende beseffen in welke wereld we leven.”*. In de interviews 7 en 9 wordt de dosering van de boodschap als van belang genoemd. Wanneer er sprake is van opvolgende kostenverlagingen zowel in aanleiding als tijdsfasering schuilt hier ook het gevaar van perceptie van incongruente communicatie. Door elk jaar te roepen dat *“het mes in de begroting moet”* wek je eerder een gevoel van gelatenheid op dan een urgentiebesef.

4.7.2.5 *Blijf bewust van het normatieve karakter van de publieke sector*

Het verschil tussen een private en een publieke organisatie wordt door 90% van de geïnterviewde organisaties onderschreven. Dit verschil is niet ingezet als strategie voor behoud van motivatie. Wel wordt onderkend, dat het een duidelijke richting geeft hoe kostenverlagingen worden uitgevoerd. Zo is het bijvoorbeeld moeilijk om te stoppen met activiteiten: de publieke taak of de politieke aansturing laat dit niet toe. Ook zijn gedwongen ontslagen zeer beperkt van toepassing; met de bestaande organisatie wordt vaak naar een krimpsituatie gewerkt. Geconcludeerd kan worden dat het normatieve karakter niet zozeer een onderdeel is van de strategie om kostenverlagingen door te voeren. Het is hierbij meer een uitgangspunt waarbinnen de strategie kan worden verwoord.

4.7.2.6 *Zorg voor een management met PSM*

Bij de geïnterviewde organisaties welke PSM als specifieke vorm van motivatie erkenden, werd bij het management PSM benoemd. De mate van PSM werd hierbij hoger ingeschat bij het management dan bij uitvoerende medewerkers. De vraag of

managers met PSM bijdragen aan het behoud van motivatie tijdens kostenverlagingen is echter onbeantwoord gebleven. Wel is duidelijk, dat met name eerstelijnsmanagers een grote rol vervullen bij het vertalen van de kostenverlagingen naar de uitvoerende medewerkers. Hierbij blijft onderbouwing van deze strategie, namelijk het binden aan de missie en het bevorderen van de motivatie gehandhaafd. Op basis van de onderzoeksresultaten kan geconcludeerd worden, dat het management bij aanvang al een hogere mate van PSM heeft, maar dat met name de eerstelijnsmanagers op een actieve manier betrokken moeten worden bij de kostenverlagingen.

4.7.2.7 Zorg voor een procedureel rechtvaardig proces

De rol van de OR wordt bij de geïnterviewde organisaties, waarbij ook formatieplaatsen verdwijnen door kostenverlagingen, gezien als noodzakelijke partner. Een procedureel rechtvaardig proces voor kostenverlagingen wordt verweven met een incrementele manier van kostenverlagingen. Geconcludeerd kan worden, dat de geïnterviewde organisaties bewust een rechtvaardig proces hebben gehanteerd om kostenverlagingen door te voeren, ook de motivatie onder werknemers hebben weten te behouden. Interview 2 is hier een voorbeeld van waarin wordt genoemd, dat er veel formatieplaatsen zijn verdwenen, dit op een zeer secure en rechtvaardige manier is gedaan en waarbij al ontslagen medewerkers tijdelijk terug komen om hun collega's te helpen.

4.7.2.8 Strategie voor kostenverlagingen

De voorgestelde strategie voor kostenverlagingen zoals verwoord in paragraaf 2.5.2 wordt deels door de empirische resultaten ondersteund. Met name 'Communiqueer helder & eerlijk' en 'Zorg voor een procedureel rechtvaardig proces' worden breed ondersteund in de interviews. De onderdelen 'Identificeer je beste mensen', 'Blijf bewust van het normatieve karakter van de publieke sector' en 'Zorg voor een management met PSM' zijn in een andere vorm toepasbaar in een strategie. De onderdelen 'Stel de missie van de publieke organisatie centraal' en 'Maak de individuele bijdrage aan de missie inzichtelijk' lijken geen specifieke rol te spelen in perioden van kostenverlagingen.

5 Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek verwoord. In de eerste paragrafen zullen de bevindingen worden weergegeven als antwoord op de onderzoeksvraag. Hierna volgt de discussie, waarna de beperkingen van dit onderzoek worden behandeld. Er wordt afgesloten met aanbevelingen voor vervolgonderzoek en voor de praktijk.

5.1 Bevindingen

Dit onderzoek gaat over het behouden van motivatie van medewerkers in tijden van kostenverlagingen. Hierbij draait het om medewerkers die werkzaam zijn bij organisaties met een publieke taak. Dit onderzoek heeft als vraagstelling:

Hoe kunnen organisaties met een publieke taak werken aan kostenverlagingen en tegelijkertijd de motivatie onder medewerkers behouden?

Door middel van de volgende deelvragen wordt deze onderzoeksvraag beantwoord:

- Wat is een publieke taak?
- Wat is de rol van motivatie van medewerkers bij een organisatie met een publieke taak?
- Hoe worden kostenverlagingen in organisaties met een publieke taak bereikt?
- Uit welke elementen bestaat een strategie om motivatie te behouden in tijden van kostenverlagingen?

In de volgende paragrafen zal een antwoord geformuleerd worden op deze deelvragen waarna een beantwoording van de onderzoeksvraag volgt.

5.1.1 Publieke taak

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden, dat de publieke taak verder strekt dan alleen de definitie van 'de overheid' zoals genoemd in artikel 2.1 van het Burgerlijk Wetboek. De resultaten van het empirisch onderzoek sluiten op twee aspecten duidelijk aan bij de literatuur studie. Naast dat 'de overheid' een publieke taak vervult, komt uit het empirisch onderzoek naar voren, dat de geïnterviewde respondenten hun organisatie een publieke taak vinden. vervullen omdat:

- Er een taak is, die de markt zelf niet kan vervullen;
- Er sprake is van financiering van de activiteiten via de overheid.

In beide aspecten is er sprake van invloed door de politiek op de invulling van de publieke taak via wet- en regelgeving. De definitie van Nijland (2013), welke in dit onderzoek is gehanteerd, sluit dan ook aan bij de empirische bevindingen.

Geconcludeerd kan worden, dat het een publieke taak betreft, wanneer deze 'op grond van wet- en regelgeving wordt uitgevoerd' (Nijland, 2013).

5.1.2 Motivatie binnen organisaties met een publieke taak

In dit onderzoek is het onderscheid gemaakt tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie, zoals verwoord in de zelfdeteterminatietheorie van Ryan en Deci (2000b). Als specifieke vorm van intrinsieke motivatie van medewerkers bij organisaties met een publieke taak is Publieke Service Motivatie (verder: PSM) gehanteerd. Volgens de definitie van Perry en Wise (1990) wordt hiermee bedoeld: "De aanleg van een individu om gehoor te geven aan de motieven die uniek of primair gegrondvest zijn de instituties en organisaties met een publieke taak." In de loop van meer dan twintig jaar onderzoek is het bestaan van PSM aangetoond (Perry et al., 2010), ook in de Nederlandse context (Leisink & Steijn, 2009) en ook in een bredere definitie van de publieke sector dan alleen de overheid (Krabben, 2006). In het empirisch deel van dit onderzoek wordt dit bevestigd: 90% van de respondenten erkend PSM als fenomeen wat zichtbaar is in de organisatie. Met name bij managers en hoger opgeleiden is er expliciete motivatie voor de publieke taak van de onderzochte organisaties. Geconcludeerd kan worden dat PSM een rol speelt bij de motivatie van medewerkers bij een organisatie met een publieke taak.

Hierbij is een nuancering noodzakelijk: medewerkers zijn niet alleen gemotiveerd voor de publieke taak, maar ook voor hun functiegerichte taak. Deze zijn wel met elkaar verbonden; de individuele taak van een werknemer draagt immers bij aan de gehele taak van de organisatie. Echter, tijdens het empirisch onderzoek kwam nadrukkelijk naar voren, dat medewerkers in eerste instantie vooral gemotiveerd zijn door hun eigen werk. Deze constatering sluit aan bij hetgeen verondersteld in de literatuurstudie waarin 'billelijkheid, presteren en kameraadschap' (Sirota & Klein, 2014) zijn genoemd als motivatie om als werknemer ergens te werken. Geconcludeerd kan worden, dat PSM weliswaar een rol speelt bij de motivatie van medewerkers bij een organisatie met een publieke taak, maar dat de motivatie voor de specifieke taak van een werknemer hierbij wel een rol speelt.

Intrinsieke motivatie kan worden verdrongen door externe interventies zoals bijvoorbeeld kostenbesparingen. Dit fenomeen is door Frey (Frey, 1994) betiteld als "Crowding-out"; hierbij is zijn uitgangspunt, dat wanneer de intrinsieke motivatie is verdwenen deze niet meer zal terugkeren. Hetgeen overeenkomt met het barrière principe van Ryan en Deci (Ryan & Deci, 2000b). Dit principe is ook terug gevonden in onderzoek naar intrinsieke motivatie in de publieke sector (Georgellis et al., 2011). Dit principe werd in het empirisch gedeelte van dit onderzoek herkend. Dit effect is echter niet voor een gehele organisatie gevonden. Geconcludeerd kan worden, dat het potentiële verdringingseffect van intrinsieke motivatie in het algemeen, en PSM specifiek, herkend wordt; maar niet wordt onderbouwd met voorbeelden.

De relatie tussen de motivatie en medewerkers en de effectiviteit van de organisatie is te veronderstellen. In het literatuuronderzoek is hierbij de relatie gelegd tussen PSM en pro-sociaal gedrag (verder: OCB). OCB wordt door Organ (1988a) gedefinieerd als: *"Het individuele gedrag van een werknemer wat bijdraagt aan een succesvolle organisatie, maar doorgaans niet expliciet wordt beloond"*. PSM is hierbij een voorspeller van OCB (Kim, 2006). In het empirische gedeelte van dit onderzoek is deze relatie bevestigd. Bij alle geïnterviewde organisaties wordt deze relatie niet alleen onderkend, maar is er ook aandacht voor de motivatie van medewerkers door o.a. onderzoek naar de mate van motivatie. Ook dat de motivatie onder druk kan komen te staan bij kostenverlagingen, wordt in het empirisch onderzoek bevestigd. Geconcludeerd kan worden, dat er een relatie is tussen de motivatie van medewerkers en de effectiviteit van een organisatie met een publieke taak.

46

Als antwoord op de vraag: *"Wat is de rol van motivatie van medewerkers bij een organisatie met een publieke taak?"* kan gesteld worden, dat de motivatie van de medewerkers van invloed is op de effectiviteit van de organisatie met een publieke taak. Daarnaast hebben medewerkers bij organisaties met een publieke taak, naast de motivatie voor hun functionele taak, ook een zekere mate van PSM. Tevens kan de kans voor verdringing van de intrinsieke motivatie, waaronder PSM, verondersteld worden.

5.1.3 Kostenverlagingen binnen organisaties met een publieke taak

Volgens Sørensen (2015) is er een impliciete en een directe noodzaak voor kostenverlagingen bij organisaties met een publieke taak. De directe noodzaak is met name geïnitieerd door de financiële crisis en de effecten van vergrijzing. De impliciete noodzaak ligt volgens Sørensen verscholen in de druk om de productiviteit een gelijke trend te laten houden met private organisaties, omdat de salariering van de publieke en private organisaties aan elkaar gekoppeld zijn. Met name de directe noodzaak is in het empirisch onderzoek naar voren gekomen. Alle geïnterviewde organisaties hebben te maken met kostenverlagingen, variërend in bevroren tarieven tot kostenverlagingen van 33%. Dit sluit aan bij de aanleiding van dit onderzoek waarbij het streven naar 'Kosten en Efficiency' als trend is benoemd (Curry et al., 2014). Geconcludeerd kan worden, dat de aanwezigheid van kostenverlagingen bij organisaties met een publieke taak te veronderstellen is.

De manier waarop kostenverlagingen worden doorgevoerd is als potentieel verdringend effect benoemd; met name door een New Public Management (verder: NPM) manier van kostenverlagingen. Deze manier van kostenverlagingen is in het empirisch onderzoek niet waargenomen. Wel wordt in twee gevallen een Rijnlandse manier van organiseren als positiever beschouwd dan een Angelsaksische manier. Ook wordt door 90% van de respondenten aangegeven, dat de manier hoe kostenverlagingen worden doorgevoerd van belang is om motivatie te behouden. Geconcludeerd kan worden, dat een NPM manier van kostenverlagingen niet ondersteund wordt met resultaten uit het empirisch gedeelte van het onderzoek, maar wel te veronderstellen is.

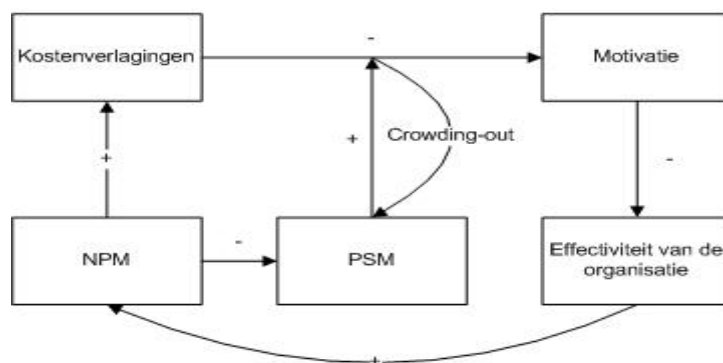
Een verschil in manier van kostenverlagingen, welke in het empirisch onderzoek nadrukkelijk naar voren komt, is een incrementele manier of een radicale manier. Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden, dat bij de geïnterviewde organisaties die een incrementele aanpak hanteerden de motivatie van medewerkers gemakkelijker te behouden is dan bij een radicale aanpak.

In het literatuuronderzoek worden ‘verkleining’ en een ‘effectievere organisatie’ genoemd als middel om de kostenbesparingen te realiseren. In het empirisch onderzoek worden deze vaak in combinatie genoemd. Bij één organisatie is er geen krimp in formatie geweest, bij de anderen wel. Geconcludeerd kan worden dat beide vormen, al dan niet in combinatie, als middel dienen om kostenbesparingen te realiseren.

Als antwoord op de deelvraag: “Hoe worden kostenverlagingen in organisaties met een publieke taak bereikt?” kan worden geconcludeerd, dat de herkomst van de kostenverlagingen een directe noodzaak is vanuit de financiële crisis. De manier waarop deze kostenverlagingen hebben plaatsgevonden, variëren tussen incrementeel of radicaal. Een NPM manier van kostenverlagingen is niet waargenomen, maar op basis van het literatuuronderzoek wel te veronderstellen. De vorm waarop de kostenbesparingen worden bereikt, zijn verkleining en een effectievere organisatie, al dan niet in combinatie.

5.1.4 Strategie voor kostenverlagingen voor organisaties met een publieke taak

In paragraaf 2.5.1 is het volgende theoretisch model gepresenteerd:



Figuur 5: Potentiele vicieus effect bij verdringen van PSM

Op basis van de voorgenoemde deelvragen kan geconstateerd worden, dat het vicieus effect van het verdringen van PSM weliswaar verondersteld kan worden op basis van het empirisch- en literatuur- onderzoek, maar dat er geen waarnemingen van dit effect zijn geweest. Geconcludeerd kan worden, dat het theoretisch model voldoende herkend wordt in het empirisch onderzoek, hetgeen in vervolgonderzoek verder onderzocht zou kunnen worden.

In paragraaf 2.5.2 is een strategie voorgesteld om motivatie te behouden van medewerkers bij een organisatie met een publieke taak in tijden van kostenverlagingen. Deze strategie bestaat uit:

- Stel de missie van de publieke organisatie centraal;
- Maak de individuele bijdrage aan de missie inzichtelijk;
- Identificeer je beste mensen;
- Communiceer helder & eerlijk;
- Blijf bewust van het normatieve karakter van de publieke sector;
- Zorg voor een management met PSM;
- Zorg voor een procedureel rechtvaardig proces.

Op basis van de onderzoeksresultaten kan geconcludeerd worden, dat de strategie om motivatie te behouden in tijden van kostenverlagingen, zoals genoemd in 2.5.2, moet worden bijgesteld.

5.1.4.1 Stel de missie van de publieke organisatie centraal

Op basis van het belang van de verbinding van een medewerker aan de missie van de organisatie volgens Kristhof (1996) in relatie met missie motivatie, zoals genoemd door Rainey en Steinbauer (1999), is voorgesteld om het centraal stellen van de missie als onderdeel van de strategie te hanteren voor kostenverlagingen. In het empirisch onderzoek is het centraal stellen van de missie niet als strategie herkend om de motivatie te behouden. In tijden van kostenverlagingen zijn werknemers in eerste instantie gericht op bijvoorbeeld baanveiligheid. Dit wil niet zeggen, dat de missie in zijn geheel niet van belang is, juist in moeilijke perioden zoals tijdens kostenverlagingen, is het helder stellen van de doelen van de organisatie van belang. Geconcludeerd kan worden, dat een missie welke begrepen wordt door medewerkers randvoorwaardelijk is voor perioden van kostenverlagingen, maar dat dit geen onderdeel uitmaakt voor een strategie om motivatie te behouden.

5.1.4.2 Maak de individuele bijdrage aan de missie inzichtelijk

Niet alleen de motivatie voor de missie van de organisatie is van belang, maar ook de individuele bijdrage voor deze missie (Sirota & Klein, 2014). In het empirisch onderzoek is dit als element naar voren gekomen. Geconcludeerd kan worden, dat de formulering zoals genoemd in paragraaf 2.5.2.2, deze strategie moet worden bijgesteld. Uit het empirisch onderzoek kwam nadrukkelijk wél naar voren, dat niet alleen de motivatie voor de publieke taak van de organisatie of publieke service motivatie in het algemeen van belang is, maar ook de motivatie 'dichtbij'. De medewerker put zijn motivatie in eerste instantie uit zijn dagelijkse werkzaamheden. Rainey en Steinbauer hebben dit in hun model voor een effectieve organisatie met een publieke taak als taakmotivatie benoemd (1999). Er kan geconcludeerd worden, dat niet zozeer de individuele bijdrage aan de missie van belang is, als wel de individuele bijdrage van de werknemer aan het geheel.

5.1.4.3 Identificeer je beste mensen

In tijden van kostenverlagingen is de kans hoger, dat juist de goed presterende medewerkers verdwijnen en de minder presterende medewerkers blijven (Jeon & Laffont, 1999). Uit het empirisch onderzoek is naar voren gekomen, dat het slechts zeer beperkt het geval is geweest. Hierbij zijn de omstandigheden op de arbeidsmarkt als argument benoemd. Hiermee is het behouden van talenten wellicht nog steeds een goede strategie om motivatie tijdens kostenverlagingen te behouden, maar is dit niet in de praktijk terug gezien. Hierbij is wel opvallend, dat alle geïnterviewde organisaties hun inspanningen om talenten uit te dagen, hebben behouden in tijden van kostenverlagingen. Juist het uitdagen van talenten is van belang om hun motivatie te behouden.

5.1.4.4 Communiceer helder & eerlijk

De importantie van een congruente communicatie wordt herkend in de empirische resultaten. Geconcludeerd kan worden, dat congruente communicatie van belang is om de kostenverlagingen ook daadwerkelijk te realiseren. Tevens kan geconcludeerd worden, dat het in relatie tot het behouden van motivatie van belang is om ook de urgentie van de kostenverlagingen te communiceren, zij het op een gedoseerde wijze.

5.1.4.5 *Blijf bewust van het normatieve karakter van de publieke sector*

Het gebruiken van het normatief karakter van organisaties met een publieke taak wordt in het empirisch onderzoek niet als strategie onderkend om de motivatie te behouden in tijden van kostenverlagingen. Wel worden de veronderstelde verschillen tussen private- en publieke organisaties ondersteund door het empirisch onderzoek. Dit uit zich in bijvoorbeeld wél moeten besparen in kosten, maar het niet kunnen stoppen met activiteiten, of zonder gedwongen ontslagen het laten krimpen van de organisatie. Geconcludeerd kan worden, dat het bewust zijn van het normatieve karakter niet zozeer een onderdeel is van een strategie, maar een uitgangspunt van waaruit een strategie kan worden bepaald.

Een uitgangspunt voor een succesvolle strategie om kosten te verlagen is, dat de betrokkenen bij het formuleren van de aanpak hiervoor de unieke antecedenten van organisaties met een publieke taak kennen en erkennen.

5.1.4.6 *Zorg voor een management met PSM*

Uit het empirisch onderzoek kan geconcludeerd worden dat bij de geïnterviewde organisaties er bij het management een hogere mate van PSM aanwezig is. Het 'hebben' van managers met PSM wordt dan ook niet als strategie herkend om motivatie te kunnen behouden. Wel wordt de rol van eerstelijnsmanagers benadrukt. Juist zij zijn in staat de motivatie van medewerkers op de juiste manier aan te spreken. Het betrekken van deze managers bij het formuleren van een strategie, lijkt dan ook een betere formulering. Geconcludeerd kan worden dat niet zozeer de aanwezigheid van PSM bij managers van belang is, maar wel de actieve betrokkenheid van het eerstelijnsmanagement bij de totstandkoming van de strategie voor kostenverlagingen.

5.1.4.7 *Zorg voor een procedureel rechtvaardig proces*

De ervaring van een procedureel rechtvaardig proces, of anders gezegd het gevoel om eerlijk behandeld te worden, is van belang om te motivatie te behouden in perioden van kostenverlagingen. De resultaten van het empirisch onderzoek gaven aan, dat hier in de strategie voor de kostenverlagingen door de organisaties rekening mee is gehouden. Zowel in de manier hoe de ondernemingsraad betrokken is als het proces zelf. Geconcludeerd kan worden, dat een procedureel rechtvaardig proces een relevant onderdeel is van een strategie om motivatie van medewerkers te behouden in perioden van kostenverlagingen.

5.1.4.8 *Streef naar een incrementele strategie*

De geïnterviewde organisaties, binnen dit onderzoek, hebben niet te maken met de dynamiek rondom kwartaalcijfers. Een strategie om kosten te verlagen, hoeft hierdoor minder radicaal te zijn en kan een incrementeler karakter hebben. Dit incrementele karakter gaat met gelijke kwantitatieve doelstellingen gepaard op gebied van kostenverlagingen als bij een radicale manier. Echter met een incrementele manier kan op een participatieve manier hetgeen randvoorwaardelijk is voor de gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid en hiermee een positieve bijdrage kan leveren aan het behoud van motivatie. Een incrementele strategie biedt ruimte om harde doelstellingen te combineren met een 'zachte' implementatie. In het empirisch onderzoek zijn hierbij voorbeelden gevonden door inzet van verbeter technieken zoals Lean of samenwerkingsverbanden tussen organisaties met een publieke taak om de kostenverlagingen te realiseren. Geconcludeerd kan worden, dat het streven naar een incrementele strategie een relevant onderdeel is van een strategie om motivatie van medewerkers te behouden in perioden van kostenverlagingen.

5.1.4.9 *Gewijzigde strategie*

De deelvraag luidt: "Uit welke elementen bestaat een strategie om motivatie te behouden in tijden van kostenverlagingen?" Als antwoord kan geconcludeerd worden, dat het van belang is dat de individuele bijdrage aan de organisatie duidelijk is voor de medewerker. Het specifiek voor de goed presterende medewerkers van belang is, dat zij uitgedaagd blijven worden op hun talenten; er congruent gecommuniceerd moet worden met een gedoseerde duiding van de urgentie van de kostenverlagingen; betrokkenheid van het eerstelijnsmanagement bij de totstandkoming van de strategie voor de kostenverlagingen en er sprake moet zijn van een procedureel rechtvaardig proces. Deze onderdelen kunnen onderdelen zijn van een strategie voor

kostenbesparingen, waarbij deze uitwerking van de strategie op een incrementele manier moet plaatsvinden, waarbij de unieke antecedenen van een organisatie met een publieke taak moeten worden onderkend.

5.1.5 Conclusie

De hoofdvraag van dit exploratief onderzoek luidt: *“Hoe kunnen organisaties met een publieke taak werken aan kostenverlagingen en tegelijkertijd de motivatie onder medewerkers behouden?”* Als antwoord kan worden geconcludeerd, dat het potentiële verdringingseffect van de motivatie voor de publieke taak voorkomen kan worden door een strategie te hanteren voor het realiseren van kostenbesparingen, die er onder meer op gericht is om de motivatie te behouden. Dit uit zich in een strategie, waarin de unieke antecedenen van een organisatie met een publieke taak zijn onderkend en waarbij de kostenbesparingen op een incrementele manier worden bereikt. Belangrijke elementen voor deze strategie zijn:

- Maak de individuele bijdrage ten opzichte van de organisatie duidelijk voor een medewerker;
- Blijf de goed presterende medewerker uitdagen op zijn talenten;
- Zorg voor een congruente communicatie en doseer de urgentie van de kostenverlagingen in de communicatie;
- Betrek het eerstelijnsmanagement bij de totstandkoming van de strategie voor kostenverlagingen;
- Zorg voor een procedureel rechtvaardig proces.

5.2 Discussie

Dit onderzoek betreft een exploratief onderzoek, waarbij een theoretisch model met een bijbehorende strategie gebaseerd op theorie in beperkte mate is getoetst in de empirie. Hiermee is het een eerste verkenning of het veronderstelde theoretische model juist zou kunnen zijn. De onderzoekspopulatie omvat tien geïnterviewde organisaties, alle uitgangspunten gebaseerd op dit onderzoek moeten dan ook in dit licht worden gezien.

De uitkomsten van dit onderzoek bevatten een aantal opvallende uitkomsten: Zo is in de inleiding naar de onderzoeksvraag van dit onderzoek ook aandacht besteed aan de arbeidsvoorwaarden als resultante van de kostenverlagingen. Uit de cijfers van CBS van juni 2015, zie paragraaf 1.2.1.1, blijkt dit uitgangspunt feitelijk juist te zijn, echter bij de geïnterviewde organisaties is dit niet als problematisch naar voren gekomen. De directe aanleiding van dit onderzoek, namelijk kostenbesparingen bij organisaties met een publieke taak, is wel duidelijk gebleken.

5.2.1 New Public Management

In dit onderzoek is New Public Management als manier van kostenbesparingen genoemd, waarbij er gevaar is, dat deze de intrinsieke motivatie, specifiek de Publieke Service Motivatie, doet ondermijnen door gebruik van enkel rationele motieven. Alhoewel dit uitgangspunt in het onderzoek zeker wordt bevestigd, is dit effect niet waargenomen. De verschillen tussen een New Public Management manier van kostenverlagingen en een Rijnlandse manier is uiteraard in de praktijk wel aanwezig. Vervolgonderzoek hiernaar is noodzakelijk om deze verschillen duidelijker te kunnen definiëren.

5.2.2 Publieke Service Motivatie

Dat er een specifiek soort motivatie voor de publieke taak bestaat, is wellicht bij de meeste organisaties wel bekend, maar het bestaan van Publieke Service Motivatie (verder: PSM) als specifieke vorm van intrinsieke motivatie is in de meeste gevallen nog een relatief onbekende. Toch speelt deze specifieke vorm van motivatie een rol in het functioneren van organisaties met een publieke taak. De medewerker, die een hogere mate van PSM heeft, zal eerder geneigd zijn zichzelf op te offeren ten gunste van de publieke taak. Dit laatste bleek opnieuw in een recent experiment (Esteve, van Witteloostuijn, & Boyne, 2015), waarbij gebruikt is gemaakt van het dilemma van de gevangene uit de speltheorie. Los van alle andere vormen van motivatie om bij een publieke organisatie te werken, denk aan baanzekerheid, balans werk – privé etc., is het kunnen vervullen van deze vorm van motivatie een reden om bij een organisatie met een publieke taak te werken. De geïnterviewde organisaties herkende PSM als fenomeen, maar niet direct als een eigenschap, welke bijvoorbeeld in tijden van kostenverlagingen, gebruikt zou kunnen

worden. In paragraaf 2.3.3 is gesteld dat PSM een begrip is wat buiten de bestuurskunde nog een relatief onbekend begrip is. Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd door het begrip PSM ook vanuit een bedrijfskundige optiek te beschouwen.

5.2.3 Publieke en Private organisaties

Het blijft een opmerkelijk feit, dat publieke organisaties anders werken dan private organisaties. Beide kunnen op een bedrijfsmatige manier worden georganiseerd, maar toch zijn ze niet hetzelfde. In paragraaf 4.6 is een voorbeeld gegeven van buschauffeurs en het verschil tussen prestatiebeloning en de beloning voor het uitvoeren van een taak. In Chili is hier onderzoek naar gedaan, hierbij blijkt dat prestatiebeloning wellicht tot lagere wachttijden leidt maar ook tot meer ongelukken (Johnson, Reiley, & Muñoz, 2015). Hier draait het dan ook vaak om: wanneer iets als een publieke taak wordt gezien, accepteert de maatschappij dergelijke nadelen niet. Denk hierbij aan de discussies in het voorjaar van 2015 rondom de NS en ProRail of de aanbestedingen van Rijkswaterstaat. Hierbij lijkt ook een vooroordeel van het publiek te spelen, dat publieke organisaties per definitie als minder presterend worden beschouwd (Marvel, 2015).

5.2.4 Verdringen van motivatie

Het verdringen van motivatie speelt een belangrijke rol in het theoretisch model: juist het voorkomen van dit effect, zorgt voor behoud van motivatie. Dit effect is in het onderzoek slechts beperkt waargenomen. Het effect is echter wel iets wat verondersteld wordt te bestaan door het merendeel van de respondenten. Dit onderzoek heeft is beperkt in de diepgang, wat betreft intrinsieke motivatie of altruïsme. Het is echter voldoende te stellen, dat het verdringen van motivatie aanwezig is in de mens, en dat dit effect zelfs al bij peuters van anderhalf waarneembaar is (Warneken & Tomasello, 2014).

5.2.5 Motivatie tijdens kostenverlagingen

Uiteindelijk gaat het erom, dat de motivatie van medewerkers behouden blijft in tijden van kostenverlagingen. Hierbij is wel een onderscheid te maken in hoeverre zij gemotiveerd zijn voor de organisatie en de taak van de organisatie en de motivatie voor hun taak. Dit moet wel in het perspectief gezien worden, dat werken niet door iedereen als plezierige bezigheid wordt gezien. Uit recent onderzoek, waarin daadwerkelijk de ervaring van dat moment is onderzocht in plaats van vragenlijsten hoe mensen zich gisteren voelden, bleek dat alleen ziek in bed liggen nog lager scoorde dan betaald werk (Bryson & MacKerron, 2015). Ondanks deze nuance ligt het voor de hand, dat medewerkers niet per definitie gemotiveerd blijven tijdens kostenverlagingen. Het lijkt, in ieder geval bij de geïnterviewde organisaties, dat dit impliciet door iedereen wordt erkend, maar expliciet zeker niet. Het is ook maar de vraag of het behouden van motivatie de enige strategie is om te voeren tijdens kostenverlagingen, maar het is zeker een element om rekening mee te houden.

5.2.6 Motieven om te werken

Dit onderzoek geeft een antwoord op een mogelijke strategie in tijden van kostenverlagingen de motivatie te behouden. Er zijn randvoorwaarden geformuleerd om dit te doen, het onderzoek is beperkt in mogelijke interventies op het inspelen van motieven van medewerkers.

De motieven om als medewerker te 'willen' werken zijn in paragraaf 2.2.3 uiteengezet. In de navolgende tabel zijn deze gegroepeerd naar gelijksoortigheid.

Woodruffe (1999)	Dibble (2001)	Sirota en Klein (2014)
Goede werk – privé balans;	Werk – privé balans	
De wil om vooruit te gaan in de organisatie	Loopbaanperspectief	
Het behalen van resultaten		Presteren
Het gevoel om gezien en gewaardeerd te worden	Waardering van prestaties	
Salaris	Beloning	
Flexibele vormen van beloning		
Gevoel van autonomie in het werk		
	Werkklimaat	
		Kameraadschap
		Billijkheid

Tabel 3: Motieven voor werk uit paragraaf 2.2.3 gegroepeerd

Tijdens perioden van kostenverlagingen kunnen interventies worden gepleegd op basis van deze motieven. In interview 4 is hier een voorbeeld van gegeven waarbij er ondanks kostenverlagingen toch ruimte is gecreëerd voor een vorm van flexibel belonen. Ook in andere interviews zijn voorbeelden benoemd om bovenstaande motieven te kunnen blijven vervullen in perioden van kostenverlagingen.

Deze motieven spelen niet alleen een rol in tijden van kostenverlagingen, maar ook na deze perioden. In zekere zin is het dan ook van belang dat deze motieven worden geïndoctrineerd bij de medewerkers zodat de motivatie ook geborgd blijft voor de toekomst. Dit is echter geen eenmalige interventie maar zou continue aangepast moeten worden aan de omstandigheden en de behoeften van de medewerkers.

5.2.7 Participatie tijdens kosten verlagingen

Wellicht wordt het betrekken van medewerkers bij een complex en gevoelig onderwerp als kostenverlagingen als moeilijk of lastig ervaren of wordt er geen tijd voor genomen. Op zich is dit begrijpelijk: in eerste instantie wordt bij kostenverlagingen als eerste gedacht aan scenario's, SWOT analyses en andere hulpmiddelen om keuzes te kunnen maken. Zeker wanneer de opgave voor kostenverlagingen als 'crisis' wordt beschouwd door de organisatie zal een hiërarchische aanpak eerder gebruikt worden dan een participatieve aanpak. Toch leidt een participatieve stijl tot een hogere medewerkerstevredenheid (Kim, 2002).

5.3 Beperkingen

Dit onderzoek draagt bij aan de ontwikkeling van kennis en inzicht door de relatie tussen kostenverlagingen en motivatie. Het resultaat is een voorgesteld theoretisch model, welke beperkt is getoetst in de praktijk. Dit onderzoek kent echter ook een aantal beperkingen.

Het onderzoek heeft een exploratief karakter. De lezer moet hierdoor in ogenschouw nemen, dat alle uitspraken welke buiten de geïnterviewde organisaties bedoeld zijn, in dit licht gelezen moeten worden. De generaliseerbaarheid van dit onderzoek is beperkt; het is een eerste stap om de onderzochte constructen beter te kunnen beschrijven.

Om praktische redenen is de steekproef binnen dit onderzoek beperkt. Tevens is de onderzoekseenheid vertegenwoordigd door één respondent waarbij de individuele interpretatie van de respondent de basis is voor de uitspraken over de onderzoekseenheid. Er heeft beperkt (mate van kostenverlaging) en alleen voorafgaand aan de interviews triangulatie plaatsgevonden. Ook is dit onderzoek een momentopname van de situatie tijdens het onderzoek, er is geen sprake van een

longitudinaal onderzoek naar de effecten van kostenverlagingen op de motivatie van medewerkers. Derhalve is de generaliseerbaarheid van dit onderzoek beperkt en moet de lezer de uitspraken op basis van de interviews in de context van een exploratief onderzoek beschouwen.

De kwalitatieve aanpak en het gebruiken van semi gestructureerd interviews als methodiek van dataverzameling in combinatie met geboden vertrouwelijkheid voor de respondenten bemoeilijkt de herhaalbaarheid van dit onderzoek. De validiteit is echter zo veel mogelijk geborgd door maatregelen zoals genoemd in paragraaf 3.5.

De motivatie van een medewerker is aan meer invloeden onderhevig dan alleen kostenbesparingen. Daarnaast is motivatie in eerste instantie een individueel concept en wordt dit onderzoek het concept 'medewerkers' als groep gehanteerd. Het gaat echter voorbij het doel van dit onderzoek om een diepgang te realiseren welke deze elementen weet te omvatten.

5.4 Aanbevelingen

In de volgende twee paragrafen worden aanbevelingen geformuleerd voor een vervolg onderzoek en voor de toepassing van dit onderzoek in de praktijk.

5.4.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Het is aan te bevelen het theoretisch model verder te verfijnen en te toetsen in een vervolgonderzoek. Een eerste stap hierin zou een meervoudig case onderzoek kunnen zijn. Hierbij is het aan te bevelen om cases te selecteren met significante kostenverlagingen; er moet daadwerkelijk een strategie geformuleerd zijn, welke verder gaat dan een bevroren tarief of begroting. Vervolgens is het aan te bevelen om een organisatie te vergelijken waarbij de motivatie significant gedaald is en waarbij de motivatie gelijk is gebleven. Hierbij is het aan te bevelen een nul meting van de motivatie uit te voeren door bijvoorbeeld een medewerkers tevredenheidsonderzoek. Met een diepgaand case onderzoek kan een hogere interne betrouwbaarheid worden gerealiseerd door meerdere personen en andere onderzoek bronnen dan alleen interviews te gebruiken. Ook zou dit een basis kunnen zijn voor een longitudinaal onderzoek naar de effecten van kostenverlagingen op de motivatie van medewerkers.

Het verdringen van motivatie is een begrip, wat met name in de economische wetenschappen steeds verder ontwikkeld wordt. In dit onderzoek is dit effect vertaald naar een situatie in een organisatie. Dit is theoretisch te veronderstellen en in de interviews werd dit beeld bevestigd. Het is aan te bevelen om deze veronderstelling verder te onderzoeken. Met name omdat motivatie in een organisatie een complexe samenstelling is: motivatie om een inkomen te vergaren, te ontwikkelen, voor de taak, voor de organisatie etc. Vervolgonderzoek of het verdringen van motivatie ook daadwerkelijk tot een verlaging van OCB zou leiden, zou een interessant vraagstuk kunnen zijn.

Zoals eerder genoemd is motivatie van een individu voor zijn werk en binnen een organisatie een complex geheel van verschillende soorten motivatie. De samenhang tussen deze vormen van motivatie is nog maar beperkt bekend. Bijvoorbeeld de samenhang tussen PSM en taakmotivatie. De taakmotivatie bestaat uit de motivatie voor een taak. In geval van een organisatie met een publieke taak betreft dit dan ook een taak die bijdraagt aan de publieke taak van de organisatie. Een individu zal een zekere mate van PSM hebben, maar in hoeverre kan de motivatie voor zijn taak dit PSM ook onderhouden?

Alle geïnterviewde organisaties hebben periodiek medewerkers tevredenheidsonderzoeken laten uitvoeren. Wanneer deze gegevens beschikbaar zijn voor onderzoek, zij het via individuele organisaties of via uitvoerende organisaties van deze onderzoeken, is een kwantitatieve toetsing wellicht mogelijk. Hierbij zou het voorgesteld theoretisch model ook met statistische data verder onderbouwd kunnen worden.

Een ander vraagstuk is welke manier van aanpak nu succesvoller is. Hierbij zou retro perspectieve case onderzoeken aan te bevelen zijn. Vraagstukken welke hierbij onderzocht kunnen worden zijn: "Is een incrementele aanpak of een radicale aanpak succesvoller?" en "Is een New Public Management aanpak of een Rijnlandse aanpak succesvoller?"

Een algemene aanbeveling is om de raakvelden tussen Bestuurskunde en Bedrijfskunde beter te benutten. Deze wetenschappen hebben veel raakvlakken met elkaar, met name bij de vraag of een hogere efficiency in de complexiteit van een organisatie met een publieke taak kan Bedrijfskunde een aanvullend perspectief zijn in de vraagstukken waarvoor de Bestuurskunde zich gesteld ziet staan.

Bij studies naar publieke organisaties is het aan te bevelen 'de' publieke organisatie scherp te formuleren. Het domein van publieke organisaties is groter dan alleen de rijksoverheid en zelfstandige bestuursorganen. Er zijn veel verschillende vormen van organisaties, die een publieke taak verrichten en beperkt zijn in hun handelen door wet- en regelgeving. Door deze gelijke karakteristieken kunnen veel uitkomsten, welke de beperkte definitie van publieke organisatie wellicht een groter domein betreffen.

5.4.2 Aanbevelingen voor de praktijk

Voor organisaties met een publieke taak is het aan te bevelen om doelstellingen voor kostenverlagingen met een specifieke aanpak te realiseren. Allereerst is het van belang, om als organisatie, het verschil met een private organisatie te onderkennen. Hierbij hoeft een publieke organisatie niet minder bedrijfsmatig georganiseerd te zijn dan een organisatie met een private taak. Het is echter wel zo dat de omstandigheden, waarin een organisatie met een publieke taak haar werk moet doen, anders zijn: er is bijvoorbeeld minder keuzevrijheid in het stoppen of starten van activiteiten en de vrijheid om in de kwaliteit van de geleverde dienst of product te variëren ontbreekt. Wanneer er een strategie wordt geformuleerd om de kostenverlagingen te realiseren, betrek dan de volgende aspecten in de strategie:

- Maak de individuele bijdrage, ten opzichte van de organisatie, duidelijk voor een medewerker;
- Blijf de goed presterende medewerker uitdagen op zijn talenten;
- Zorg voor een congruente communicatie en doseer de urgentie van de kostenverlagingen in de communicatie;
- Betrek het eerstelijnsmanagement bij de totstandkoming van de strategie voor kostenverlagingen;
- Zorg voor een procedureel rechtvaardig proces.

54

Mits de omstandigheden hier naar zijn, is aan te bevelen om de kostenbesparingen op een incrementele manier te bereiken. Met deze manier is een participatief en procedureel rechtvaardig proces gemakkelijker te borgen en komt de motivatie van de medewerkers minder onder druk te staan. Betrek bij de uitvoering van de strategie ook interventies gebaseerd op de motieven van de medewerkers en houdt hiervoor rekening in de uitwerking van de kostenbesparingen om hier ook financiële ruimte voor te houden.

Veelal wordt bestuurskunde als een logische (vervolg) opleiding gezien voor beleidsmedewerkers en managers bij organisaties met een publieke taak. Het is echter aan te bevelen, om dit te combineren met bedrijfskundigen. Gezien de blijvende druk op kosten en efficiency, biedt de generalistische optiek van een bedrijfskundige een aanvulling op de bestuurskundige optiek. Met name bij de interpretatie van bij de private organisaties toegepaste technieken naar een toepassing voor organisaties met een publieke taak, zou een bedrijfskundige optiek van toegevoegde waarde kunnen zijn.

Literatuurlijst

1. Baarda, v. D., & De Goede, M. (2001). *Basisboek methoden en technieken* (derde herziene druk ed.). Groningen: Stenfert Kroes.
2. Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, 57(3), 415-426.
3. Bekkers, H. (2014, 28 maart 2014). Hoe ouder, hoe duurder. *Binnenlands Bestuur, Arbeidsmarkt en opleiding*, 30-33.
4. Bies, R. J. (2001). Interactional (in) justice: The sacred and the profane. *Advances in Organizational Justice*, , 89-118.
5. Blijleven, W., & Curry, D. (2014). *The future of public administration: Public sector reform in europe*. (European Policy brief). Rotterdam: Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future.
6. Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
7. Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394.
8. Bozeman, B., & Su, X. (2014). Public service motivation concepts and theory: A critique. *Public Administration Review*, , n/a-n/a.
9. Bryson, A., & MacKerron, G. (2015). Are you happy while you work? *The Economic Journal*, , n/a-n/a.
10. Buelens, M., & Van den Broeck, H. (2007). An analysis of differences in work motivation between public and private sector organizations. *Public Administration Review*, 67(1), 65-74.
11. Buurman, M., Dur, R., & Bossche, v. d., Seth. (2009). *Public sector employees: Risk averse and altruistic?* (). Tinbergen Institute.
12. Cascio, W. F. (1993). Downsizing: What do we know? what have we learned? *The Academy of Management Executive*, 7(1), 95-104.
13. Christensen, R. K., & Whiting, S. W. (2009). Employee evaluations in the public sector: Public service motivation, task, and citizenship behaviors.
14. Collis, J., & Hussey, R. (2009). *Business research: A practical guide for undergraduate and postgraduate students*.
15. 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.
16. Curry, D., Blijleven, W., & Walle, S. v. d. (2014). *Current and future trends in public sector reform: The views of trade unions and consultants in ten european countries*. (). Rotterdam: Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future.
17. Delfgaauw, J., & Dur, R. (2008). Incentives and workers' motivation in the public sector. *Economic Journal*, 118(525), 171-191.
18. Dibble, S. (2001). *Medewerkers vasthouden De slag om schaars talent* [Keeping your valuable employees: retention strategies for your organization's most important resource] (R. Gijzen Trans.). Schiedam: Scriptum.
19. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is Dead—Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.

20. Dur, R., & Zoutenbier, R. (2011). *Working for a good cause*. (). Tinbergen Institute.
21. Easterby-Smith, M., Thorpe, R., & Jackson, P. (2012). *Management research* Sage.
22. Erlandson, D. A., Harris, E. L., Skipper, B. L., & Allen, S. D. (1993). *Doing naturalistic inquiry: A guide to methods*. Newbury Park: Sage Publications.
23. Esteve, M., van Witteloostuijn, A., & Boyne, G. (2015). The effects of public service motivation on collaborative behavior: Evidence from three experimental games. *International Public Management Journal*, 18(2), 171-189.
24. Feldheim, M. A. (2007). Public sector downsizing and employee trust. *International Journal of Public Administration*, 30(3), 249-270.
25. Frey, B. S., & Jegen, R. (2000). *Motivation crowding theory: A survey of empirical evidence, revised version*. (). Institute for Empirical Research in Economics - University of Zurich.
26. Frey, B. S. (1994). How intrinsic motivation is crowded out and in. *Rationality and Society*, 6(3), 334-352.
27. Frey, B. S., & Oberholzer-Gee, F. (1997). The cost of price incentives: An empirical analysis of motivation crowding- out. *The American Economic Review*, 87(4), pp. 746-755.
28. Georgellis, Y., Iossa, E., & Tabvuma, V. (2011). Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 473-493. doi:10.1093/jopart/muq073
29. Grant, A. M. (2008). The significance of task significance: Job performance effects, relational mechanisms, and boundary conditions. *Journal of Applied Psychology*, 93(1), 108.
- 56 30. Heenan, D. A. (1989). The downside of downsizing. *Journal of Business Strategy*, 10(6), 18-23.
31. Houston, D. J. (2000). Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 713-728.
32. Houston, D. J. (2006). "Walking the walk" of public service motivation: Public employees and charitable gifts of time, blood, and money. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 67-86.
33. Jeon, D., & Laffont, J. (1999). The efficient mechanism for downsizing the public sector. *The World Bank Economic Review*, 13(1), 67-88.
34. Johnson, R. M., Reiley, D. H., & Muñoz, J. C. (2015). "The war for the fare": How driver compensation affects bus system performance. *Economic Inquiry*, 53(3), 1401-1419.
35. Kaboolian, L. (1998). The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.
36. Kaptein, M. (2013). Regels, moraal en ethiek. *Dienaren van het volk: Over de macht van integriteit* (pp. 16). Amsterdam: KPMG.
37. Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken. (2006). Publieke belangen en aandeelhouderschap.
38. Kim, S. (2002). Participative management and job satisfaction: Lessons for management leadership. *Public Administration Review*, 62(2), 231-241.
39. Kim, S. (2006). Public service motivation and organizational citizenship behavior in Korea. *Int J of Manpower*, 27(8), 722-740.

40. Krabben, F. (2006). *Heeft u PSM? een vergelijkend onderzoek naar public service motivation in de publieke sector*. (Master, Erasmus Universiteit).
41. Kristof, A. L. (1996). Person-organization fit: An integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications. *Personnel Psychology*, 49(1), 1-49.
42. Lane, J. (1993). *The public sector*. UK: Sage Publications, , 33.
43. Lapsley, I. (2009). New public management: The cruellest invention of the human spirit?1. *Abacus*, 45(1), 1-21.
44. Lawton, A., Raynet, J., & Lasthuizen, K. (2013). In Osborne S. P., Hughes O. and Kickert W. (Eds.), *Ethics and management in the public sector*. Canada: Routledge.
45. Lee, C. K., & Strang, D. (2006). The international diffusion of public-sector downsizing: Network emulation and theory-driven learning. *International Organization*, 60(4), 883.
46. Leisink, P., & Steijn, B. (2009). Public service motivation and job performance of public sector employees in the netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, (1), 35.
47. Levine, C. H. (1978). Organizational decline and cutback management. *Public Administration Review*, 38(4), pp. 316-325.
48. Marvel, J. D. (2015). Public opinion and public sector performance: Are individuals beliefs about performance evidence-based or the product of Anti Public sector bias? *International Public Management Journal*, 18(2), 209-227.
49. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Trends & Cijfers Deel: Trends*. (). Den Haag: het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat- generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, directie Arbeidszaken Publieke Sector.
50. Mintzberg, H. (1996). Managing government - governing management. *Harvard Business Review*, 74(3), 75.
51. Moorman, R. H. (1991). Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: Do fairness perceptions influence employee citizenship? *Journal of Applied Psychology*, 76(6), 845-855.
52. Moorman, R. H., Blakely, G. L., & Niehoff, B. P. (1998). Does perceived organizational support mediate the relationship between procedural justice and organizational citizenship behavior? *The Academy of Management Journal*, 41(3), 351-357.
53. Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
54. Nijland, J. (2013). *De overheidsonderneming*. (Doctor, Universiteit Leiden).
55. Nillesen, C. G. L. M. (2011). *Werkkostenregeling : Is met de komst van de werkkostenregeling de beoogde administratieve lastenvermindering voor de publieke sector bewerkstelligd in vergelijking tot de regeling van vergoedingen en verstrekkingen? Verkregen*
56. Organ, D. W. (1988a). *Organizational citizenship behavior: The good soldier syndrome*. Lexington Books/DC Heath and Com.
57. Organ, D. W. (2006). Organizational citizenship behavior: It's construct clean-up time. *Human Performance*, 10(2), 85; 85-97; 97.
58. Organ, D. W. (1988b). *Organizational citizenship behavior: The good soldier syndrome*. Lexington, MA, England: Lexington Books/D. C. Heath and Com.

59. O'Toole, B. J. (1993). Editorial: The loss of purity: The corruption of public service in Britain. *Public Policy and Administration*, 8(2), 1; 1-6; 6.
60. Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. (pp. 182-183) SAGE Publications, inc.
61. Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
62. 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.
63. Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681-690.
64. Perry, J. L., & Rainey, H. G. (1988). The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy. *Academy of Management Review*, 13(2), 182-201.
65. Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
66. Piatak, J. (2003). Sector switching in good times and bad: Are public sector employees less likely to change sectors? *Public Management Research Conference*, Wisconsin.
67. Plato. (2014). In Bakker B. (Ed.), *Het bestel* (H. Warren, M. Molegraaf Trans.). Amsterdam: Prometheus.
68. Pollitt, C. (1995). Justification by works or by faith?: Evaluating the new public management. *Evaluation*, 1(2), 133-154.
69. Posdakoff, P. M., & MacKenzie, S. B. (1994). Organizational citizenship behaviors and sales unit effectiveness. *Journal of Marketing Research*, 31(3), pp. 351-363.
70. Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. H. (1976). Comparing public and private organizations. *Public Administration Review*, 36(2), 233-244.
71. Rainey, H. G., & Bozeman, B. (2000). Comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the A priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 447-470.
72. Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.
73. Rommel, J., Buttman, V., Liebig, G., Schönwetter, S., & Svart-Gröger, V. (in press). Motivation crowding theory and pro-environmental behavior: Experimental evidence. *Economics Letters*, (0)
74. Rousseau, D. M. (1990). New hire perceptions of their own and their employer's obligations: A study of psychological contracts. *Journal of Organizational Behavior*, 11(5), 389-400.
75. Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000a). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54-67.
76. Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000b). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68-78.
77. Self, P. (1993). *Government by the market? : The politics of public choice*. (pp. 3). Basingstoke etc.]: MacMillan.
78. Sharma, J. P., Bajpai, N., & Holani, U. (2010). Organizational citizenship behavior in public and private sector and its impact on job satisfaction: A comparative study in Indian perspective. *International Journal of Business and Management*, 6(1), p67.

79. Sirota, D., & Klein, D. A. (2014). *The enthusiastic employee* (second edition ed.). New Jersey: Pearson Education, Inc.
80. Sørensen, P. B. (2015). *Reforming public service provision: What have we learned?* (). Economic Policy Research Unit (EPRU), University of Copenhagen. Department of Economics.
81. Steijn, B. (2006). Public service motivation in the netherlands. *Paper for the Annual Conference of the European Groep of Public Administration (EGPA), Public Personnel Policies Study Group*, Milan.
82. Steijn, B., & Leisink, P. (2009). Gemotiveerd voor de publieke zaak? public service motivation in nederand. *Bestuurswetenschappen*, 1, 10-28.
83. Van Dale. (2015). Online woordenboek. Verkregen 03/12, 2015, van <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=motivatie&lang=mn#.VQFVS51gWUk>
84. van Dijke, M., de Cremer, D., Mayer, D. M., & van Quaquebeke, N. (2012). When does procedural fairness promote organizational citizenship behavior? integrating empowering leadership types in relational justice models. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 117(2), 235-248.
85. Vandenabeele, W., Brewer, G. A., & Ritz, A. (2014). Past, present, and future of public service motivation. *Public Administration*, 92(4), 779-789.
86. Warneken, F., & Tomasello, M. (2014). *Developmental Psychology*, 44(6), 1785-1788.
87. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*.
88. Woodruffe, C. (1999). *Winning the talent war*. Chichester, England: John Wiley & Sons Ltd.
89. Wright, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the levers: Transformational leadership, public service motivation, and mission valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206-215.
90. Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5e ed.). Thousand Oaks: Sage publications.
91. Zoutenbier, R. (2014). *The impact of matching mission preferences on well-being at work*. Tinbergen Institute.

Bijlagen

Bijlage I: Interviewprotocol

Interviewprotocol semigestructureerde interviews

Vorbereiding

Geïnterviewde: Geen

Interviewer: Internet onderzoek naar organisatie op gebied van kostenverlagingen en motivatie van medewerkers (o.a. jaarberichten, nieuwsberichten etc.)

LinkedIn onderzoek naar geïnterviewde (achtergronden, eerdere werkgevers etc.)

Locatie: Bij voorkeur de werkplek van geïnterviewde, anders een neutrale locatie voor geïnterviewde

Interview

Introductie (10 minuten)

Voorbeeldtekst:

Bij voorbaat dank voor uw tijd. Dit interview draagt bij aan een verkennend onderzoek hoe motivatie onder werknemers kan worden behouden in tijden van kostenverlagingen in de publieke sector. Met dit interview wil ik een aantal theoretische concepten toetsen of deze ook zo in de praktijk worden herkend. Graag zou ik dit interview met uw toestemming willen opnemen, zodat ik dit later kan uitwerken. De opnames blijven in mijn bezit en worden niet verder verspreid. Nadat ik het interview heb uitgewerkt, zal ik deze naar u terugkoppelen zodat wanneer ik zaken verkeerd heb geïnterpreteerd deze nog kunnen worden rechtgezet. Mijn onderzoek wordt openbaar gepubliceerd, hierbij anonimiseer ik alle geïnterviewde in naam en organisatie zodat uw antwoorden niet naar naam en organisatie zijn te herleiden. Het interview begin ik met enkele verkennende vragen, waarna ik wat dieper probeer in te gaan op de relatie tussen motivatie en kostenverlagingen.

Te benoemen componenten:

- Doel van onderzoek en bijdrage interview hierin;
- Toestemming voor opname;
- Anonimiseren antwoorden in thesis;
- Terugkoppeling uitwerking interview;
- Opbouw van het interview.

Interviewdeel Contextverkenning (20 minuten)

Doel: afhankelijke en onafhankelijke variabele verkennen bij de geïnterviewde.

Aanpak: Specifieke vragen, uitweiding van geïnterviewde zoveel mogelijk voorkomen.

- In hoeverre herkent u zich onder de noemer publieke organisatie?
Doorvraag: Waarom wel / niet?
- Heeft uw organisatie te maken gehad met kostenverlagingen?
Hulpvraag: Met kostenverlagingen bedoel ik bezuinigingen, afslanking, inkrimping, doelmatigheid etc.
Doorvraag: Hoe groot waren deze kostenverlagingen?
Hoe ingrijpend waren deze kostenverlagingen?
In welke tijdsfasering vonden deze kostenverlagingen plaats?
Waarvoor waren deze ingegeven? Intern, extern etc.
- Waar hebben deze kostenverlagingen toe geleid?
Voorbeelden: Afstoten van activiteiten, kaasschaafmethode, reorganisatie, ontslag van personeel etc.
Doorvraag: Hoe ingrijpend waren deze effecten voor de organisatie en de medewerkers? Arbeidsplaatsen, beloning, scholingsbudget, sfeer, OR overleg
Kunt u hier een voorbeeld van geven?
- Kunt u spreken van een succesvolle kostenverlaging, m.a.w. heeft dit ook tot een effectievere organisatie geleid?
Doorvraag: Waaruit blijkt dit?
Kunt u hier een voorbeeld van geven?
- Hoe typeert u de motivatie van uw medewerkers? Dit op een schaal van zeer goed, goed, redelijk, slecht, zeer slecht.
Doorvraag: Waaruit blijkt dit?
Kunt u hier een voorbeeld van geven?
Verschilt dit nog voor uitvoerende medewerkers, management en hoger opgeleid personeel?
- Heeft u werk ervaring in de private sector?
Doorvraag: Hoeveel jaar?
In welke functies?
- Zijn medewerkers in een publieke setting anders gemotiveerd dan in een private setting?
Bij nee: Aangeven dat uit onderzoek is gebleken dat er een hogere mate van PSM is, doorvragen of dit wordt herkend.
Doorvraag: Bij welk deel van de medewerkers (Management, hoger opgeleid personeel en uitvoerende medewerkers)
- Heeft de motivatie van de werknemers geleden onder deze kostenverlagingen?
Doorvraag: Waaruit blijkt dit?
In welke mate?
Kunt u hier een voorbeeld van geven?
Heeft u dit effect eerder gezien?

Interviewdeel Onderzoeksvraag (25 minuten)

Doel: Theoretische strategie toetsen in de praktijk.

Aanpak: Open vraag, uitweiding van geïnterviewde zoveel aanmoedigen door doorvragen aan de hand van hulpvragen.

Hoofdvraag 1:

- Hoe heeft u de motivatie van medewerkers geprobeerd te behouden tijdens de kostenverlagingen?

Hulpvragen:

- Hoe heeft u de kostenverlagingen voorbereid?

*Doorvraag: Hoeveel tijd heeft u hiervoor genomen?
 Hoe gedetailleerd waren deze voorbereidingen?*

- Hoe heeft u gecommuniceerd?

*Doorvraag: Waaruit blijkt dit, kunt u hier een voorbeeld van geven?
 Hoe intensief was deze communicatie?*

- Hoe heeft u de missie van de organisatie gebruikt?

*Doorvraag: Was dit effectief?
 Met welke vertegenwoordiging?
 Hoe heeft u dit gedaan?*

- Hoe heeft u de individuele bijdrage van medewerkers voor het geheel duidelijk gemaakt?

*Doorvraag: Hoe heeft u dit gedaan?
 Was dit effectief?
 Hoe intensief heeft u dit gedaan?*

- Welke rol hebben eerstelijns managers gespeeld in de kostenverlagingen?

*Doorvraag: Hoe heeft u dit gedaan?
 Was dit effectief?
 Hoe intensief heeft u dit gedaan?*

- Hoe heeft u er voor gezorgd dat uw beste mensen bleven?

*Doorvraag: Welke HRM instrumenten heeft u hiervoor gebruikt?
 In welke mate heeft u deze instrumenten toegepast?*

- Heeft u gebruik gemaakt van de eigenschappen van een publieke organisatie?

*Doorvraag: Van welke eigenschappen heeft u gebruik gemaakt?
 Op welke manier heeft u hiervan gebruik gemaakt?*

- Heeft u gebruik gemaakt van de eigenschappen van de motivatie voor de publieke zaak bij uw medewerkers?

*Doorvraag: Van welke eigenschappen heeft u gebruik gemaakt?
 Op welke manier heeft u hiervan gebruik gemaakt?*

- Heeft het gewerkt?

Doorvraag: Hoe weet u dat?

Hoofdvraag 2:

Introductie: Een theoretisch concept wat in mijn onderzoek van belang is dat wanneer je kostenverlagingen op een bepaalde manier aanpakt dit ervoor zorgt, dat de intrinsieke motivatie verdwijnt. Hierdoor verdwijnt ook de specifieke motivatie voor de 'publieke zaak'.

- Herkent u dit concept?

Doorvraag: Waarom wel / niet?

Wat zijn hiervoor de indicatoren: meer verloop, meer klachten, meer kandidaten voor de OR, meer absentie etc.

Afsluiting (5 minuten)

Voorbeeldtekst:

Hartelijk dank voor uw tijd. Dit interview heeft zeker een positieve bijdrage gehad voor mijn onderzoek, dank voor uw openheid in uw antwoorden. In de komende dagen ga ik dit interview uitwerken en zal ik een concept verslag aan u toesturen. Graag bied ik u nog wat aan als dank voor uw tijd.

Te benoemen componenten:

- Dank voor het interview;
- Terugkoppeling uitwerking interview;
- Bedankje afgeven.

Nazorg

Binnen zeven dagen het uitgewerkte interview toesturen aan geïnterviewde met verzoek binnen een week te reageren als antwoorden contextueel verkeerd zijn omschreven.

Bijlage II: Uitwerking interviews

Niet voor publicatie.

Copyright © 2015, Jeroen Renes