

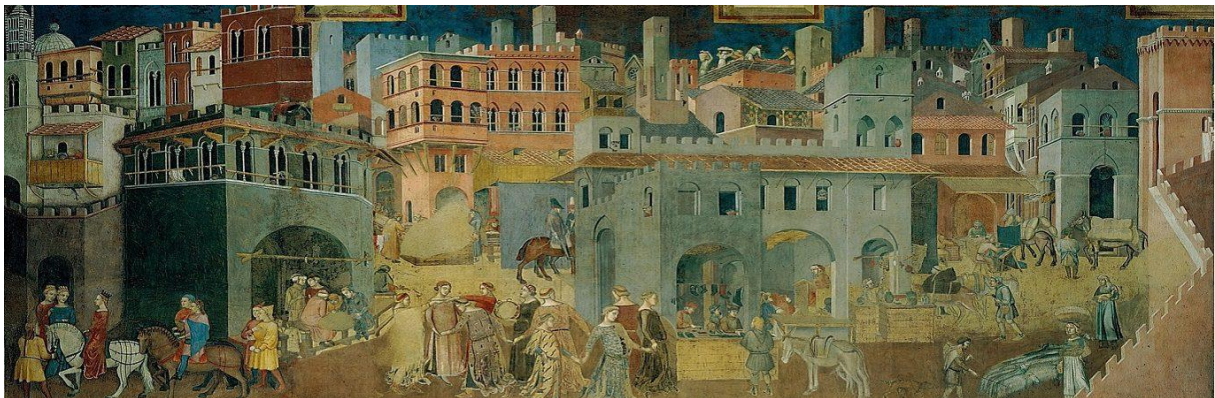


Universiteit Utrecht

# Maatwerk, discretionaire ruimte en oordeelsvorming

*Onderzoeksrapport van een survey en realistisch experiment bij vier uitvoeringsorganisaties*

Thomas Schillemans & Marija Aleksovska



## Inhoud

Samenvatting.....	3
1. Het idee .....	5
2. De uitvoering .....	7
3. Discretionaire ruimte in de uitvoering .....	8
4. Effecten van discretionaire ruimte in de uitvoering.....	12
5. Fictieve casus van conflictbeslechting.....	16
6. Discretionaire ruimte en conflictbeslechting .....	19
Bijlage 1 Overzicht respondenten per organisatie .....	22
Bijlage 2 Relatie individuele percepties en percepties organisatiecultuur .....	24
Bijlage 3: antecedenten van persoonlijke verantwoordelijkheid, trots en stress.....	25
Bijlage 4: scenario keuzesituatie .....	29
Colofon .....	30

## Samenvatting

Het succes van de beleidsuitvoering rust ten dele op de kwaliteit van het oordeelsvermogen van verschillende betrokkenen in de beleidsketen. Veel beslissingen worden weliswaar gestuurd door regels, instructies en eenduidige doelen, tegelijk moeten beslisambtenaren bij uitvoeringsorganisaties regelmatig beslissingen nemen in situaties waarin het 'juiste' oordeel niet vanzelfsprekend en in regels is vervat. Ze staan soms voor handelingdilemma's. Om maatwerk te kunnen bieden in de dienstverlening en in te kunnen spelen op de specifieke situatie van mensen kan professioneel oordeelsvermogen en discretionaire ruimte (ruimte om de regels in specifieke gevallen te interpreteren of om afwegingen te maken) nodig zijn.

Uitvoeringsorganisaties als Belastingdienst/Toeslagen, CAK, DUO en UWV zijn sterk regelgebonden organisaties die taken uitvoeren waarmee ze aan behoeften van mensen voldoen. Ondanks de vaak fijnmazige regulering ontstaan, zo laat ook dit onderzoek zien, er voor beslisambtenaren regelmatig handlingsdilemma's waarin het juiste besluit niet (helemaal) vooraf vaststaat. Dergelijke dilemma's kunnen in theorie met behulp van twee strategieën het hoofd worden geboden: verdere verbijzondering van regels of het toekennen van enige discretionaire ruimte aan de uitvoering.

In dit onderzoek verkennen we de mate van discretionaire ruimte bij een groep van beslisambtenaren bij de vier uitvoeringsorganisaties en verkennen we de effecten daarvan op relevante aspecten van besluitvorming. We doen dat aan de hand van een survey waarin naast traditionele vragen ook een survey experiment was opgenomen waarin de respondenten een aantal beslissingen moesten nemen. Daarmee geven we geen antwoord op de vraag of meer of minder discretionaire ruimte 'beter' zou zijn, dat is een politiek-bestuurlijke afweging die we graag aan anderen laten, maar we kunnen wel laten zien waar discretionaire ruimte meer of minder voorkomt en wat een aantal relevante effecten lijken te zijn.

Wat laat deze rapportage zien? We presenteren de belangrijkste bevindingen in staccato.

De beslisambtenaren die aan dit onderzoek hebben deelgenomen moeten zich in hun beleving in de praktijk vooral aan strikte regels houden waarbij zij wel degelijk, zij het in mindere mate, hun eigen oordeel kunnen vellen en ook, zij het opnieuw in mindere mate, kunnen inspelen op behoeften van klanten.

We zien geen duidelijke spanning tussen het zelf kunnen nemen van besluiten en het moeten naleven van regels. Wel zien we een zekere spanning tussen het moeten naleven van regels en het rekening kunnen houden met behoeften van klanten. De verschillen tussen de vier organisaties zijn niet heel groot maar zijn op details, zeker ook qua ervaring van maatwerk en kunnen voldoen aan behoeften van klanten, soms significant.

Er lijkt soms enige spanning te bestaan tussen de werkpraktijk van beslismedewerkers, de organisatiecultuur die zij ervaren en hun persoonlijke opvattingen. Dat gaat niet over het belang van het nakomen van regels, die staat als paal boven water voor organisatie en medewerkers, maar spitst zich eerder toe op het willen, kunnen en

mogen hebben van discretionaire ruimte. Die spanning is niet heel groot en ook niet bij alle organisaties zichtbaar in onze data.

Medewerkers die meer discretionaire ruimte ervaren voelen zich ook meer persoonlijk verantwoordelijk voor hun werk, zijn eerder trots op hun werk en ervaren minder stress. In uitgangspunt zijn persoonlijke verantwoordelijkheid, trots en afwezigheid van stress positief gerelateerd aan een grotere inzet en mogelijke grotere kwaliteit van werk. Dit onderzoek signaleert die verbanden maar kan niet aangeven wat de richting van causaliteit is. De ervaring van persoonlijke verantwoordelijkheid wordt nog verder versterkt wanneer medewerkers ervaren dat hun organisatie, als ook het ministerie, de besluitvorming met aandacht volgt en er verwachtingen bij heeft.

Bij handelingsconflicten, waar mensen moeten kiezen tussen twee opties en waar er enige druk van buiten is, speelt de waarschijnlijkheid van consequenties een belangrijk rol als tipping point die de besluitvorming een bepaalde kant uit stuurt. Op dit punt zijn er wel verschillen tussen de organisaties waarbij ze alle vier een wat ander profiel hebben. Het belang van consequenties voor besluitvorming bij handelingsdilemma's wordt versterkt door discretionaire ruimte, persoonlijke verantwoordelijkheid, trots en ervaring.

Al met al zien we een tweeledig mogelijk effect van meer discretionaire ruimte op besluitvorming. Enerzijds is er een in theorie heel positief effect: meer discretionaire ruimte is positief gerelateerd aan persoonlijke verantwoordelijkheid en trots hetgeen in theorie positieve effecten heeft op de kwaliteit van besluitvorming. Anderzijds reageren deze respondenten in een conflicterende setting scherper op mogelijke consequenties die een groter effect hebben op hun oordelen.

## 1. Het idee

De uitvoering van beleid door grote uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, het CAK, DUO en het UWV draait in veel opzichten om het toepassen van tamelijk gedetailleerde regels op grote aantallen individuele gevallen. Veel beslissingen zijn letterlijk of figuurlijk geautomatiseerd. Desalniettemin treden regelmatig situaties op waarin de bestaande regels niet helemaal passen, waar er spanningen zijn tussen verschillende geldende regels of waar op grond van de regels verschillende beslissingen kunnen worden genomen. Ook in sterk regelgebonden gebieden van uitvoering treden daardoor handelingsdilemma's op die op één of andere manier moeten worden opgelost.

In theorie zijn er twee strategieën waarmee op dit type dilemma's kan worden gereageerd. De ene strategie is het verbijzonderen van de regels of het maken van nadere beslisregels om (schijnbare) tegenstrijdigheden te verevenen. De regels verfijnen daardoor zodat betrokkenen kunnen inspelen op de specifieke vraagstukken die zich voordoen. De andere strategie is het toekennen van discretionaire ruimte aan de uitvoerders om de bijzondere situatie af te wegen om zo tot de best mogelijke uitkomst te komen. In het tweede geval is een goed oordeelsvermogen nodig.

Het nemen van moeilijke beslissingen in een context van meerdere verwachtingen, belangen en 'eisen' kan negatieve effecten hebben op het oordeelsvermogen van individuen. Het kan mensen onzeker of gestrest maken, leiden tot het uitstellen van beslissingen, het "vluchten in regels" en het laten prevaleren van symbolische of 'veilige' opties boven mogelijk effectieve opties. Tegelijkertijd zijn de claims en verwachtingen van opdrachtgever en eigenaar, maar ook die van klanten of afnemers, legitiem en belangrijk. Wanneer besluitvormers in uitvoeringsorganisaties erin slagen die verschillende verwachtingen te integreren in hun beoordelingen, dan zijn dit letterlijk beter doordachte en rijkere oordelen waarmee zij op een goede wijze invulling geven aan discretionaire ruimte.

Uitvoeringsorganisaties hebben, zo laten onze resultaten straks ook zien, altijd te maken met handelingsdilemma's die niet helemaal vooraf zijn 'dicht te regelen'. Er is tegen die achtergrond een roep om ruimte voor maatwerk zodat ook recht kan worden gedaan aan de bijzondere omstandigheden die soms aan de orde zijn. Dat klinkt aantrekkelijk maar kan ook spannend zijn. Vinden de mensen die de beslissingen moeten nemen dat eigenlijk prettig en helpt het hen hun werk goed te doen? Bovendien is de vraag of dat 'beter' is. Want er is ook veel druk op de uitvoering en mensen willen, terecht, dat beslissingen consistent en transparant zijn en dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Kortom, er zijn goede argumenten te geven voor beide strategieën.

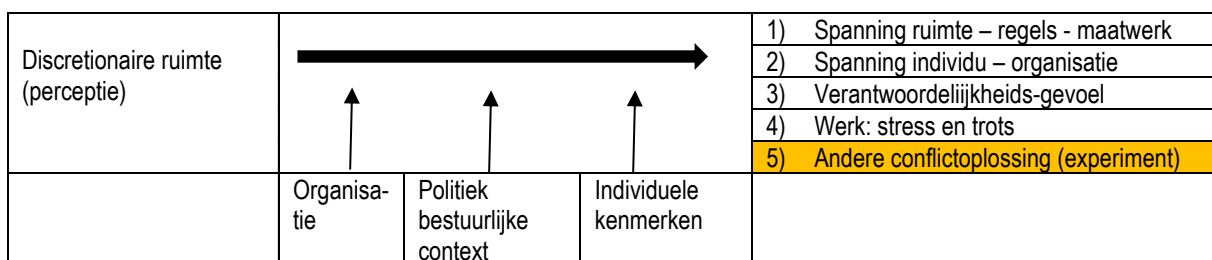
Tegen deze achtergrond doen we in dit rapport verslag van een onderzoek naar discretionaire ruimte in de uitvoering en de effecten daarvan op aspecten van de besluitvorming. We verkennen hoeveel discretionaire ruimte beslisambtenaren ervaren bij vier uitvoeringsorganisaties en hoe die relateert aan de vraag hoe zij tot beslissingen komen als ook hoe zij hun werk ervaren. We kunnen daarmee geen antwoord geven op de vraag

wat nu 'beter' zou zijn; zo zoiets überhaupt al in abstracto mogelijk zou zijn. Wat we wel kunnen doen is laten zien in welke mate beslisambtenaren bij deze vier organisaties discretionaire ruimte ervaren en hoe dat relateert aan relevante aspecten van hun oordeelsvorming, zowel op persoonlijk niveau, in vergelijking tussen de vier organisaties als ook bij het 'oplossen' van een voorbeeldcasus van een handelingsconflict.

In dit onderzoek verkennen we daarom eerst de door beslisambtenaren waargenomen discretionaire ruimte bij de vier uitvoeringsorganisaties. We hebben gevraagd naar de door hen ervaren discretionaire ruimte in hun werk, naar de organisatiecultuur op dat punt als ook naar hun eigen individuele opvattingen. We hebben vervolgens gekeken naar de weerslag van oordelen op individuen. Specifiek hebben we gevraagd naar positieve emoties die zijn gerelateerd aan het werk (trots en enthousiasme), negatieve emoties (stress en verveling) en individuele gevoelens van verantwoordelijkheid voor het werk. Tot besluit hebben we deelnemers een concrete casus voorgelegd waarin ze discretionaire ruimte hebben en er een handelingsconflict is om zo te analyseren wat hun keuzes bepaalt. Deze fictieve casus van 'conflictoplossing' hebben we vervolgens gerelateerd aan de vragen die deelnemers eerder over zichzelf en hun werk hebben beantwoord als ook een aantal vragen over de bestuurlijke context. Daarmee kunnen we laten zien dat het hebben van meer discretionaire ruimte ook effecten heeft voor hoe beslisambtenaren conflicterende situaties oplossen.

In de rapportage laten we vooral het overkoepelende beeld voor de vier organisaties zien en bespreken dan soms of, waar en hoe er betekenisvolle verschillen bestaan tussen de vier uitvoeringsorganisaties die aan het onderzoek hebben deelgenomen. Er zijn een aantal duidelijke verschillen tussen de organisaties. In deze rapportage zullen wij ons concentreren op de overkoepelende bevindingen. De onderstaande figuur vat het onderzoeksmodel samen en laat zien welke mogelijke effecten discretionaire ruimte kan hebben. Daarbij zij vooraf aangetekend dat we in dit onderzoek vooral *verbanden* laten zien en terughoudend moeten zijn met causale uitspraken.

**Figuur 1: onderzoeksmodel**



## 2. De uitvoering

Dit rapport is het product van een samenwerking van onderzoekers aan de Universiteit Utrecht die zijn verbonden aan een langjarig project over sturing, verantwoording en oordeelsvorming bij uitvoeringsorganisaties met ABDTopConsult i.s.m. Belastingdienst/Toeslagen, CAK, DUO en het UWV. Door samen te werken kon tegelijkertijd de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek en de bestuurlijke relevantie van de wetenschap worden versterkt.

De doelgroep van het onderzoek zijn beslisambtenaren bij de vier uitvoeringsorganisaties, die zijn uitgenodigd tot deelname door lokale contactpersonen binnen de vier organisaties.

Concreet hebben we een survey uitgevoerd die bestaat uit drie delen. In de eerste plaats is er een serie vragen over discretionaire ruimte, de toepassing van regels en het tegemoet kunnen komen aan de behoeften van klanten. Daarnaast zijn er vragen over de werkervaringen van de beslisambtenaren bij de verschillende uitvoeringsorganisaties met het hebben van discretionaire ruimte, het beeld dat zij hebben van de cultuur en het beleid van hun organisatie als ook hun opvattingen over goede besluitvorming.

Vervolgens is er een tweede deel waarin deelnemers een aantal hypothetische keuzen maken in wisselende condities bij een kleine casus. In technische termen gaat het hier om een 'conjoint analyse' waarmee het mogelijk is om beslis-situaties te modelleren en dan ook te zien wat de relaties zijn tussen bepaalde kenmerken en bepaalde keuzes. Deze methode wordt veel gebruikt in de marketing om te begrijpen welke van verschillende als zodanig aantrekkelijke eigenschappen van een product de keuze van de consument bepalen. Stel het betreft de koper van een huis, die graag een goed geprijsd, mooi, goed onderhouden en gunstig gelegen huis zoekt. In de praktijk zullen zijn of haar opties nooit volledig aan die verschillende eisen voldoen. In een conjoint analyse kunnen deze kenmerken op gerandomiseerde wijze worden voorgelegd aan mensen waardoor duidelijk wordt welke van die als zodanig wenselijke kenmerken uiteindelijk bepalend is voor individuele keuzen.

In ons geval hebben we een abstracte casus voorgelegd aan de respondenten waarin er een besluitvormingsconflict was en zij een keuze moesten maken. Er was ook steeds druk op de keuze vanuit twee belanghebbenden die tegengestelde eisen hadden. De druk werd versterkt doordat het besluit consequenties kon hebben (in wisselende maten van waarschijnlijkheid) van verschillende aard (financieel, relationeel, reputationeel) en er ook informatie was over het kennisniveau van de belanghebbenden als ook eerdere ervaringen. Deze onderdelen van de druk op de besluitvormers hebben in eerder onderzoek duidelijke effecten gehad op de beslissingen die individuen nemen. Maar welke weegt bij uitvoeringsorganisaties het zwaarst? En wat is vervolgens het effect van discretionaire ruimte in de praktijk op de keuze die hier wordt gemaakt?

In het derde deel ten slotte hebben we gevraagd naar enkele achtergrondkenmerken van de deelnemers die mogelijk verband houden met de antwoorden die zij geven. In bijlage 1 staan de kenmerken van de deelnemers genoemd. Ook stelden we enkele vragen over hun perceptie van de politiek-bestuurlijke context.

De verspreiding van de survey verliep via lokale contactpersonen. De doelgroep van het onderzoek was wel steeds dezelfde: beslisambtenaren die geconfronteerd zouden kunnen worden met situaties waarin niet onmiddellijk evident is wat het gewenste besluit is. De distributie verliep bij iedere organisatie op een bij die organisatie passende manier waarmee uiteindelijk (bijna) gelukt is om 100 deelnemers per organisatie te vinden, zoals de intentie van alle deelnemers was. Voor de uitvoering van het onderzoek was de groep van respondenten adequaat. Deelname is anoniem geweest en wij hebben geen persoonsgegevens opgeslagen.

**Tabel 1: distributie en respons**

Organisatie	Sample	Respons	Response rate
Belastingdienst/Toeslagen	225	107	47.6%
CAK	150	92	61.3%
DUO	475	172	36.2%
UWV	160	125	78.1%
	Intranet (17 000)	72	0.4%
	<b>Total</b>	<b>568</b>	<b>40.1% (3.2%)</b>

*\* NB: de inzet was om 100 respondenten per organisatie te hebben wat (bijna) is gelukt. De omvang van de groepen was groot genoeg om statistisch significante resultaten te kunnen laten zien.*

### 3. Discretionaire ruimte in de uitvoering

We verkennen hier eerst de discretionaire ruimte van beslisambtenaren op drie niveaus: in hun eigen werk, de organisatiecultuur en hun persoonlijke opvattingen. Vervolgens analyseren we in welke mate hun ervaringen, opvattingen en de organisatiecultuur met elkaar overeen komen vanuit de gedachte dat een optimale fit tussen feitelijke werkpraktijk, informele organisatiecultuur en persoonlijke opvattingen cruciaal is voor een goede uitvoering.

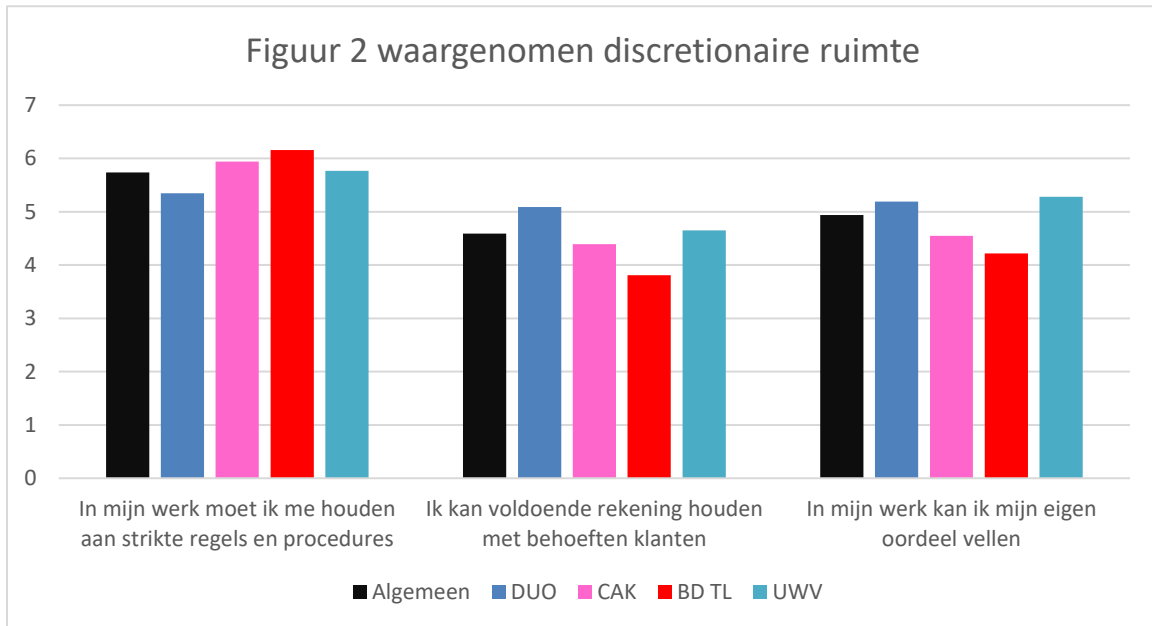
Discretionaire ruimte is niet in juridische zin geïnterpreteerd. Wat we de deelnemers, in navolging van eerder onderzoek op dit punt, hebben gevraagd was in welke mate zij zelfstandig beslissingen kunnen nemen en daartoe worden aangemoedigd door hun organisatie. Discretie verwijst dan niet naar een juridische categorisering, maar naar het ervaringsfeit dat de beslisambtenaar ervaart dat zij of hij zelfstandig tot een beslissing kan komen.



### 3.1 Waargenomen eigen discretionaire ruimte

In welke mate ervaren beslisambtenaren nu dat zij discretionaire ruimte hebben? Wordt hun werk geleid door regels die ze strikt moeten nakomen? En in welke mate ervaren zij dat ze in staat zijn voldoende rekening te houden met de behoeften van hun klanten?

Figuur 2 hieronder laat de gemiddelde antwoorden op deze vragen zien als ook de verschillen per organisatie.



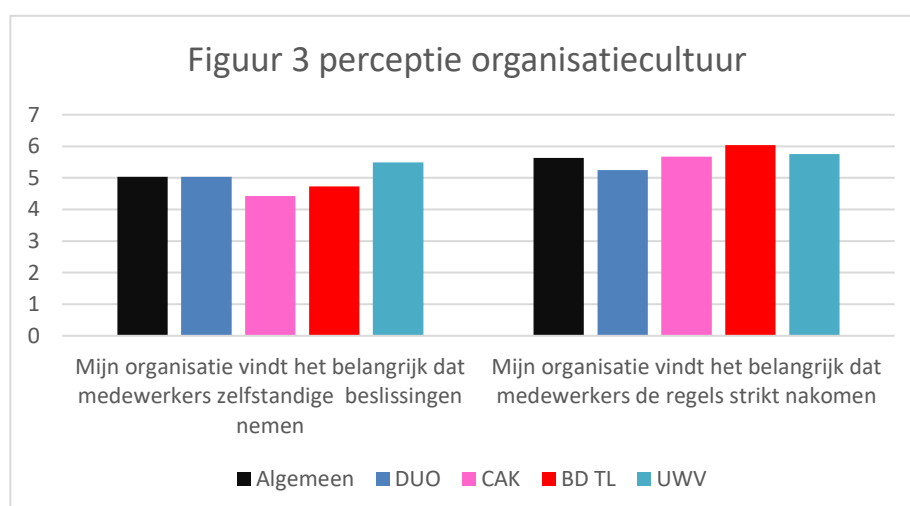
De figuur laat in algemene zin zien dat de respondenten doorgaans vinden dat ze zich in behoorlijk sterke mate moeten houden aan strikte regels en procedures. Daarbij kunnen ze wel, zij het in wat mindere mate, hun eigen oordeel vellen en kunnen ze in hun beleving ook, zij het opnieuw in wat mindere mate, voldoende rekening houden met de behoeften van klanten.

De antwoorden op de drie vragen hangen ook grosso modo logisch samen, als beslisambtenaren wat sterker ervaren dat ze zich aan strikte regels en procedures moeten houden kunnen ze iets minder hun eigen oordeel vellen en kunnen ze ook iets minder rekening houden met de behoeften van klanten. Dat klinkt ook logisch. Tegelijk zijn de verschillen niet heel erg groot. De resultaten suggereren niet dat betrokkenen grote spanningen ervaren tussen de regels waarbinnen ze opereren, hun eigen oordeelsvorming en de behoeften van klanten. De antwoorden suggereren desalniettemin, zoals later terug zal komen, dat er soms enige spanning wordt ervaren tussen het navolgen van regels en het rekening houden met behoeften van klanten.

De verschillen tussen de organisaties zijn hier niet heel groot. Bij DUO ervaren de respondenten relatief gezien de meeste discretionaire ruimte en bij Belastingdienst/Toeslagen lijkt dat het minste te zijn. Enigszins opvallend hier is dat de respondenten vanuit het UWV wat afwijken doordat zij ervaren zowel binnen relatief strikte regels te opereren als ook een eigen oordeel te kunnen vellen én tegemoet te kunnen komen aan de behoeften van klanten. Het is de enige organisatie waar de theoretisch denkbare spanning tussen die drie niet zichtbaar is.

### 3.2 Waargenomen organisatiecultuur

Discretionaire ruimte gaat niet alleen over de feitelijke mate van ruimte die er in de uitvoering is maar ook om de cultuur in de organisatie. Wat wordt er volgens beslisambtenaren echt van hen verwacht en wat vindt men binnen de organisatie van waarde? In figuur 2 hieronder een overzicht van de waarde die de organisatie in de beleving van de respondenten hecht aan het zelfstandig kunnen nemen van beslissingen als ook aan het strikt nakomen van regels.



De figuur laat zien dat de organisaties grosso modo meer belang lijken toe te kennen aan het strikt nakomen van regels dan aan het zelfstandig nemen van beslissingen. Dit lijkt een logische uitkomst voor organisaties die grote

aantallen beslissingen in individuele gevallen moeten nemen. Opnieuw komt naar voren dat er bij Belastingdienst/Toeslagen de sterkste nadruk lijkt te liggen op strikte naleving. En opnieuw wijken de antwoorden vanuit het UWV weer enigszins af van die van de andere organisaties doordat de verwachte tegenstelling tussen zelfstandig beslissen en het nakomen van regels niet zichtbaar wordt.

We hebben vervolgens ook geanalyseerd in welke mate de in de praktijk waargenomen discretionaire ruimte overeenstemt met de ervaren organisatiecultuur. Als respondenten ervaren dat zij in de praktijk de regels strikt naleven is dat dan ook wat zij ervaren dat de organisatie waardeert? En omgekeerd, indien zij in de praktijk de nodige discretionaire ruimte ervaren is dat dan ook wat zij ervaren dat hun organisatie stimuleert? Nog anders gezegd, stemt de beleefde praktijk van de uitvoering overeen met de ervaren organisatiecultuur in de uitvoering?

We hebben dit geanalyseerd door de antwoorden op de twee eerste sets van vragen te correleren (zie bijlage 2 voor de resultaten). De correlaties tussen de antwoorden zijn hier minder sterk dan wellicht zou zijn gehoopt, uitgaande van de wenselijkheid van een perfecte fit tussen ervaren organisatiecultuur en individuele

werkpraktijken. Dat suggereert mogelijk – we schrijven dit heel voorzichtig en niet als conclusie maar als vraag voor reflectie – dat er enig licht schijnt tussen wat de organisaties intern stimuleren en hoe betrokkenen in de praktijk echt te werk kunnen gaan.

Wat wel duidelijk wordt, is dat er een vrij sterke correlatie bestaat tussen het in de organisatie belangrijk vinden dat mensen zich aan strikte regels houden en het naleven van strikte regels in de praktijk. De fit tussen normnalevingspraktijk en normnalevingscultuur is daarmee behoorlijk sterk. Het staat daarmee als paal boven water voor de meesten dat strikte naleving van regels belangrijk is op dit niveau.

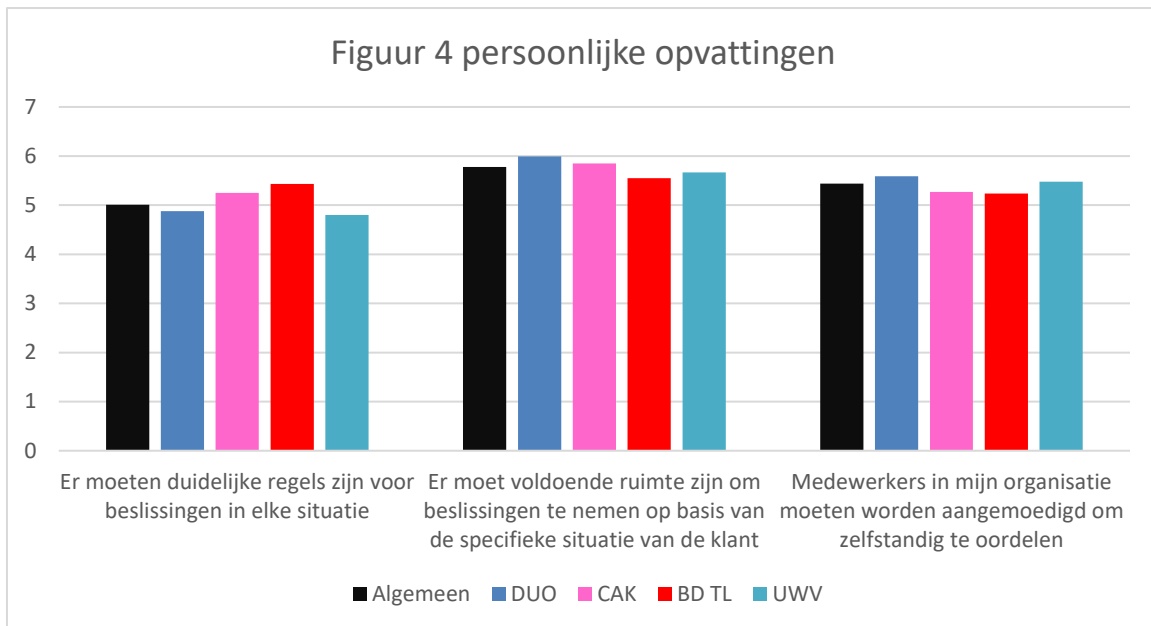
Vervolgens is in de tweede plaats interessant – en dat sprak ook al uit wat we eerder lieten zien – dat de theoretische spanning tussen zelfstandig beslissen en je aan strikte regels houden als minder groot lijkt te worden ervaren door betrokkenen dan wij als onderzoekers vooraf zouden verwachten. Zelfstandig beslissen en regels strikt nakomen lijkt in de beleving van onze respondenten geen tegenstelling te zijn.

In de derde plaats ten slotte is van belang dat er een negatief verband naar voren komt tussen het je houden aan strikte regels en het voldoende rekening kunnen houden met vragen van klanten. Er lijkt zo enige spanning te worden beleefd tussen het voldoen aan strikte regels en het tegemoetkomen aan de behoeften van klanten. Dit verband zien we vooral terug bij enkele van de organisaties. Dit suggereert dat de belangrijkste spanning die we waarnemen, zit in het kunnen tegemoetkomen aan de individuele behoeften van klanten in relatie tot het (moeten) naleven van heel specifieke regels. Dit specificeert ook het spanningsveld tussen duidelijke regels versus discretionaire ruimte. Het zijn niet de regels an sich die op gespannen voet met ruimte voor oordeelsvermogen lijken te staan, als we de data volgen, maar het gaat veel specifieker om het tegemoet kunnen komen aan individuele behoeften in relatie tot het naleven van specifieke regels.

### *3.3 Persoonlijke opvattingen*

Hoe denken de respondenten zelf eigenlijk over discretionaire ruimte? Is het voor hen belangrijk om een afweging te kunnen maken of vinden zij het zelf juist prettig en belangrijk dat er duidelijke regels zijn die hun beslissingen kaderen? Figuur 3 hier onder laat zien wat zij bij deze vragen hebben geantwoord.

Deze derde figuur is wat gelijkmatiger dan de andere twee. Dit suggereert dat de opvattingen over hoe beslissingen moeten worden genomen tussen de organisaties minder afwijkt dan de waargenomen praktijken en organisatieculturen.



In deze en eerdere figuren was steeds een oppositie te zien tussen centrale, uniformerende regels enerzijds en zelfstandige afwegingsruimte anderzijds. Voor het eerst nu, nu we vragen naar de opvattingen van individuen, zien we dat het tweede deel – dat er ruimte moet zijn voor maatwerk en dat dit binnen de organisatie moet worden aangemoedigd – wat ruimhartiger wordt ondersteund dan de noodzaak voor duidelijke regels in alle gevallen. Met alle voorzichtigheid suggereert dit dat de respondenten mogelijk wat meer ruimte voor maatwerk zouden aanmoedigen om zo tegemoet te kunnen komen aan de specifieke situatie van de klant. De resultaten die we later bespreken lijken deze interpretatie te schragen.

Het beeld van de vier organisaties blijft bij de opvattingen overwegend stabiel. Opnieuw wijzen de antwoorden vanuit DUO het meest naar een behoefte aan discretionaire ruimte, die van Belastingdienst/Toeslagen het meest naar het belang van duidelijke regels, zijn die van het UWV het meest gelijkmatig over regels en ruimte en is het CAK het meest gemiddeld, representatief, voor de antwoorden van alle respondenten.

#### 4. Effecten van discretionaire ruimte in de uitvoering

We hebben in dit onderzoek gekeken naar drie mogelijke effecten van meer/minder discretionaire ruimte in de uitvoering waarvan in alle gevallen een mogelijk positief effect op de kwaliteit van uitvoering kan worden verwacht.

In de eerste plaats, voorstanders van maatwerk en discretionaire ruimte in de uitvoering stellen vaak dat dit zou leiden tot betere besliskwaliteit. Dat eindeffect kunnen we hier niet vaststellen. Wel is het zo dat het voor de

besliskwaliteit, zoals voor alle taken die worden uitgevoerd, van belang is dat degene die beslissingen neemt zich individueel verantwoordelijk voelt voor goede beslissingen. Of beslissingen 'goed' zijn kunnen we met dit onderzoek niet achterhalen maar we hebben de deelnemers wel kunnen vragen in welke mate zij zich persoonlijk verantwoordelijk voelen voor de beslissingen die ze nemen. En de gevoelde verantwoordelijkheid voor een taak leidt gemiddeld genomen tot een meer serieuze, beter doordachte en met meer nadruk uitgevoerde uitvoering van die taak.

In de tweede plaats en in het verlengde hiervan kijken we naar positieve gevoelens tijdens het werk. Zijn de respondenten trots op hun werk? Worden ze er enthousiast van? We nemen aan dat medewerkers die trots en enthousiast zijn uiteindelijk – los nog van het extra HRM-argument dat dit als zodanig wenselijk is – ook beter presteren in hun werk.

In de derde plaats en als contrast met het voorgaande hebben we ook gevraagd naar negatieve gevoelens tijdens het werk. Leidt het werk nu tot stress? Of vervelen medewerkers zich juist? Opnieuw gaan we er vanuit dat het ook vanuit het perspectief van goed beslissen wenselijk is dat mensen niet totaal verveeld of enorm gestrest door hun arbeidzame leven gaan. Zeker op het moment dat een zorgvuldig oordeel moet worden geveld zijn verveling en stress riskante gevoelens.

We hebben deze drie belangrijke waarden gerelateerd aan de ervaren praktijken, organisatieculturen en opvattingen inzake discretionaire ruimte bij onze respondenten. Daarnaast hebben we ook andere variabelen ten aanzien van organisatie, context en individu meegenomen die een effect kunnen hebben op percepties en gevoelens bij medewerkers van uitvoeringsorganisaties.

#### *4.1 Persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel*

Wanneer voelen de respondenten in dit onderzoek zich nu meer persoonlijk verantwoordelijk voor de beslissingen die zij nemen? We zien een aantal patronen in de data bij de regressieanalyse (zie bijlage 3).

We zien om te beginnen een heel sterke relatie tussen het daadwerkelijk zelf kunnen oordelen – en daar ook door de organisatie in worden gestimuleerd – en het voelen van persoonlijke verantwoordelijkheid. Als we dus willen dat mensen zich ook persoonlijk verantwoordelijk voelen voor de beslissingen die ze tijdens het werk nemen, dan is het van belang dat zij ook discretionaire ruimte hebben en daartoe ook worden gestimuleerd door de organisatie. Dat spreekt op zich redelijk voor zich maar is desalniettemin zeer relevant. Meer discretionaire ruimte gaat samen met een groter persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel en dat leidt doorgaans tot een grotere inzet bij de uitvoering van taken. Interessant is vervolgens echter dat óók de respondenten die in relatief sterke mate ervaren dat zij zich aan strikte regels moeten houden en daartoe ook worden aangemoedigd door de

organisatie ook een sterkere persoonlijke verantwoordelijkheid ervaren. Dit verband is weliswaar minder sterk maar niettemin significant<sup>1</sup>.

De tegenstelling die hier lijkt te bestaan is dan niet die tussen discretionaire ruimte versus het naleven van regels maar meer nog die tussen 'ergens' sterk voor verantwoordelijk worden gehouden (regels of zelfstandig oordelen) of niet. Het feit *dat* wordt ervaren dat de organisatie iets belangrijk vindt aan het werk heeft an sich een relatie met persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel, geheel los van de vraag *waarvoor* respondenten verantwoordelijk worden gehouden. Dit beeld dat enige ervaren druk positief werkt wordt nog versterkt doordat respondenten die ervaren dat het ministerie hun organisatie regelmatig controleert óók een grotere persoonlijke verantwoordelijkheid ervaren. De geanticiperde en verwachte controle 'van boven', zowel binnen de organisatie als van buiten door het ministerie, heeft daarmee, in ieder geval op dit punt, een positieve relatie met persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel voor beslissingen.

Samenvattend lijken voor persoonlijke verantwoordelijkheid twee factoren van belang: 'ergens' voor verantwoordelijk worden gehouden in het algemeen en vervolgens het hebben van discretionaire ruimte in het bijzonder.

#### 4.2 *Positieve gevoelens: trots*

Wanneer zijn onze respondenten nu meer trots op hun werk? We zien een aantal verbanden, die overwegend lijken op de verbanden die we hierboven reeds bespraken.

Opnieuw komt naar voren dat het kunnen vellen van een eigen oordeel en daar ook toe worden aangemoedigd door de organisatie, positief relateert aan trots. Daar komt nog meer specifiek bij dat respondenten die ervaren dat zij in staat zijn rekening te houden met de behoeften van hun klanten ook trotser zijn dan anderen. Er lijkt zo een positief verband te zijn tussen ervaren discretionaire ruimte en professionele gevoelens van trots. Het hebben van enige 'agency' in het werk lijkt ook een logische voorwaarde voor trots (waar ben je anders trots op?). Dit wordt ondersteund doordat ook het hebben van een leidinggevende positie en het feitelijk leiding geven aan collega's positief relateert aan trots.

Anders dan bij persoonlijke verantwoordelijkheid, heeft de ervaren controle vanuit het ministerie hier geen effect. Wat tot slot wel interessant is, is dat er een licht negatief verband lijkt te zijn tussen trots en opleidingsniveau. Bij onze respondenten zijn gemiddeld genomen de lager opgeleide respondenten eerder trots op het werk dat ze doen dan de hoger opgeleide personen. Dit verschijnsel komt overigens alleen bij twee van de vier organisaties voor, waar het verband dan weer vrij sterk is.

---

<sup>1</sup> Ook is het zo dat (het in aantal relatief geringe) respondenten die een leidinggevende positie hebben ook een sterkere persoonlijke verantwoordelijkheid voelden.

#### 4.3 Negatieve gevoelens: stress

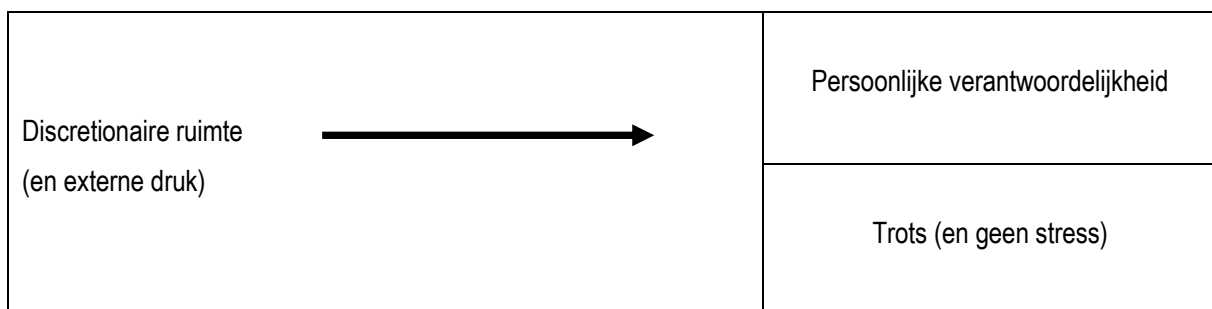
In de wetenschappelijke literatuur wordt stress zowel gerelateerd aan zowel veel als ook aan weinig discretionaire ruimte. Als je veel discretionaire ruimte hebt, maakt dat je werk ook moeilijker, is minder duidelijk wanneer je het goed doet en dat kan dus leiden tot stress. Omgekeerd kan het ook zo zijn dat als je heel nauwgezet en strikt regels moet uitvoeren dat dat stress geeft, omdat de toepassing ingewikkeld is of juist de kans op fouten, hoe klein ook, vergroot.

Er is wel enige stress bij de respondenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen maar het niveau is niet hoog. Tegelijk rapporteren sommige respondenten dat ze wat meer gestrest zijn dan andere. De belangrijkste mogelijke verklaring daarvoor ligt echter niet in de mate van discretionaire ruimte. Veel belangrijker is iets anders: de perceptie dat de organisatie het moeilijk heeft vanwege bezuinigingen of financiële krapte. Dit sentiment speelt specifiek bij twee van de organisaties en houdt daar weer vrij sterk verband met stress. Los daarvan rapporteren managers meer stress dan de andere respondenten, wat logisch is. Desalniettemin is er één factor die verband houdt met discretionaire ruimte die wel degelijk relateert aan stress en dat is: de perceptie dat de organisatie het belangrijk vindt dat medewerkers zelfstandige beslissingen nemen.

#### 4.4 Tussenconclusie

Discretionaire ruimte is, zo laat het voorgaande zien, positief gerelateerd aan gevoelens van persoonlijke verantwoordelijkheid en trots. Van een afstandje bezien suggereert dit dat meer discretionaire ruimte vermoedelijk aanzet tot grotere inzet door beslisambtenaren die in uitgangspunt ook tot meer besluitvormingskwaliteit zou kunnen leiden. Dit wordt nog versterkt wanneer respondenten ervaren dat er enige druk is, vanuit zowel de eigen organisatie als vanuit het ministerie, en zij 'ergens' voor verantwoordelijk worden gehouden, los nog van wat het inhoudelijk precies is.

**Figuur 5: mogelijke effecten van discretionaire ruimte op beslissers**



## 5. Fictieve casus van conflictbeslechting

We hebben in dit onderzoek niet kunnen zien of discretionaire ruimte daadwerkelijke effecten heeft bij de uitvoering van taken. Wat wel mogelijk was, was om de deelnemers fictieve cases van handelingsconflicten voor te leggen waarin ze effectief discretionaire ruimte hadden om zo te bezien hoe ze daarin tot een besluit kwamen.

We hebben de deelnemers een aantal cases voorgelegd waarin zij steeds tot een oordeel moesten komen in een situatie waarin tegenstrijdige beslissingen van hen werd verlangd. Op die manier werden de twee elementen van hiervoor – discretionaire ruimte en externe druk – gemodelleerd in een fictieve casus van een handelingsconflict, wat veel (maar niet alle!) deelnemers als realistisch herkenden.

De situatie was heel erg versimpeld en was inhoudelijk abstract. Deelnemers werd verteld dat zij een keuze moesten maken wat ze als eerste zouden doen in een conflicterende situatie waarbij er twee belanghebbenden waren die iets tegengestelds van ze vroegen. Die belanghebbenden bleven abstract, hoewel in de introductie op de casus wel voorbeelden werden gegeven, namelijk “burgers, klanten, leidinggevendenden, maar ook (indirect) ministeries en de politiek”. De belanghebbenden bleven abstract maar er werd wel informatie gegeven over de kenmerken van de keuzesituatie die random varieerden. Concreet varieerde de keuzesituatie steeds op vier punten, die allemaal ontleend zijn aan wetenschappelijk onderzoek naar besluitvormingskwaliteit en verantwoordingscontext.

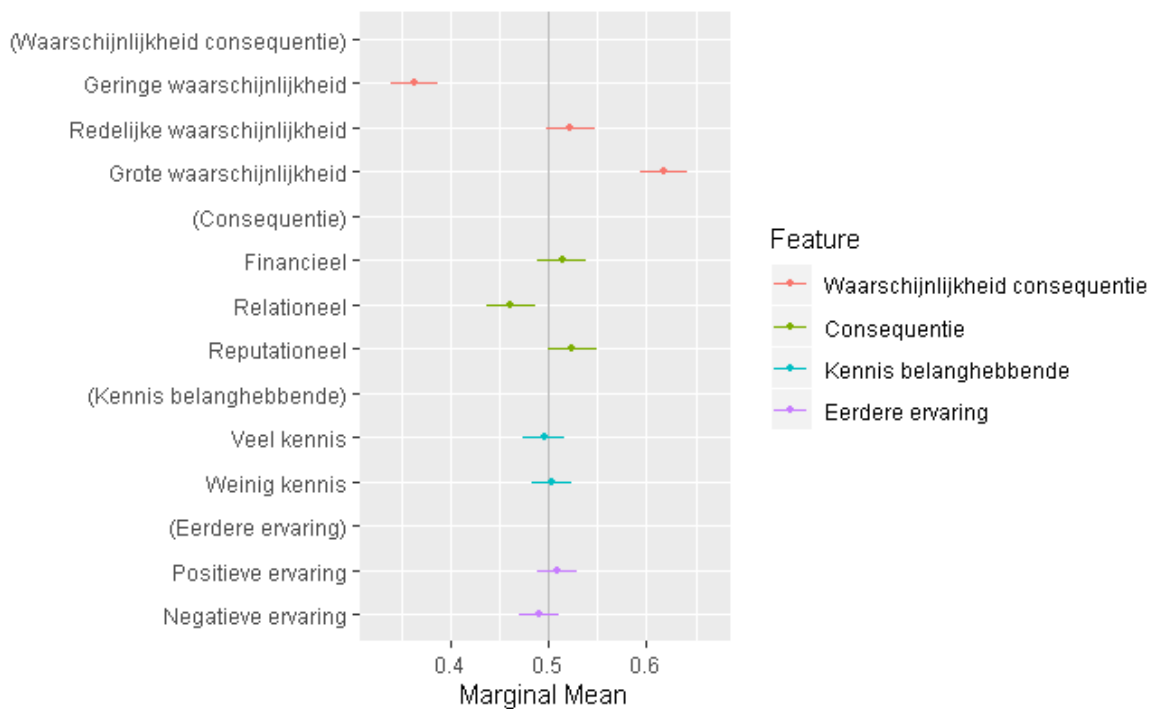
- 1) *Type consequenties*. De respondenten moesten een keuze maken in een situatie waarin twee belanghebbenden conflicterende eisen stelden. Ook was bekend dat het niet-volgen van een belanghebbende consequenties zou kunnen hebben. Drie typen mogelijke consequenties werden onderscheiden: financiële, relationele en reputationele. De vraag daar onder is of het type consequentie dat mogelijk is invloed heeft op de keuzes die mensen maken.
- 2) *Waarschijnlijkheid van consequenties*. Los nog van de aard van de consequenties maakt de waarschijnlijkheid van inzet daarvan uit. Dus voor ieder van de type consequenties werd ook steeds aangegeven hoe waarschijnlijk de inzet daarvan zou zijn, zodat ook duidelijk wordt of het de aard van consequenties is of juist de waarschijnlijkheid daarvan die het meeste effect heeft op beslissingen die mensen nemen.
- 3) *Kennis belanghebbende*. Een derde aspect dat van belang kan zijn is de mate van kennis van belanghebbenden. Begrijpen zij waar het echt over gaat en zijn hun eisen daardoor allicht meer legitiem? Eerder onderzoek heeft laten zien dat de kennis van belanghebbenden invloed heeft op keuzes die individuen maken, maar is dat ook in ons geval het geval?



- 4) *Eerdere ervaringen met belanghebbende*. Een vierde aspect dat mee kan spelen zijn eerdere ervaringen met belanghebbenden. Het is voorstelbaar dat eerdere positieve ervaringen met een belanghebbende invloed kunnen hebben op hoe een beslisambtenaar tot een besluit komt.

Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat alle vier de elementen hier boven ieder afzonderlijk invloed bleken te hebben op de besluitvorming door individuen in conflicterende situaties. Welke hiervan is nu het meest krachtig wanneer we ze combineren? Het antwoord op die vraag is te zien in de figuur hieronder.

**Figuur 6: externe invloeden op beslissingen in een fictieve casus**

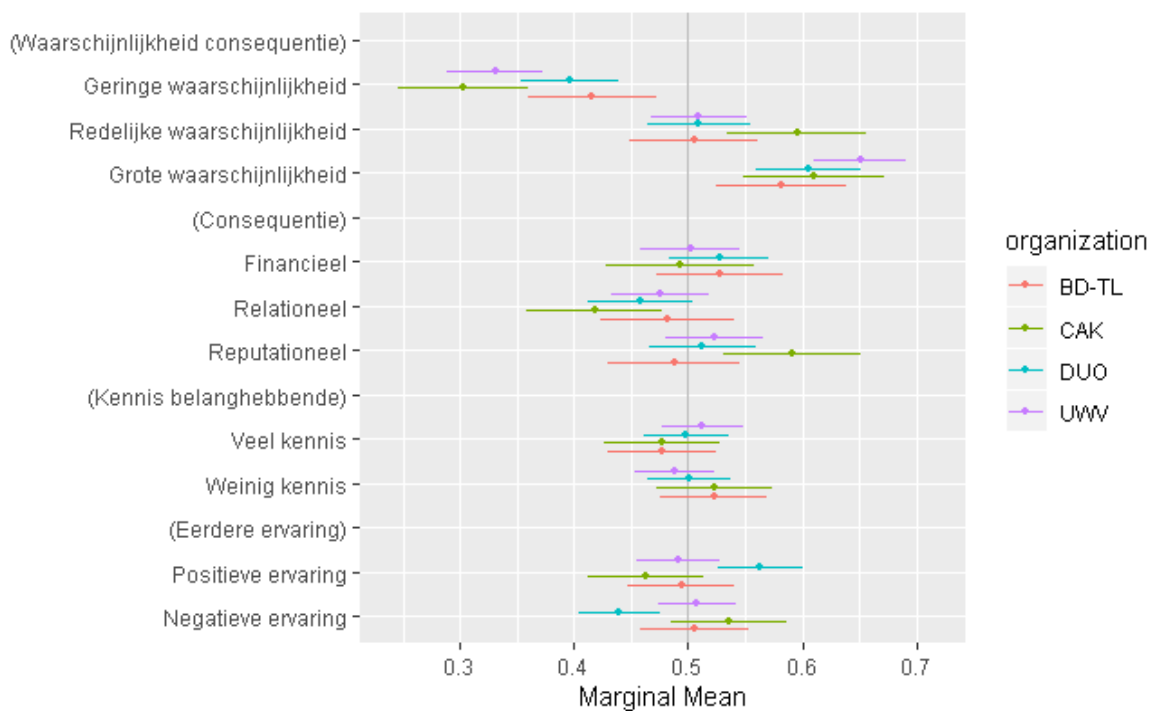


In deze figuur is zichtbaar wat de invloed is van de verschillende factoren op de uiteindelijk genomen beslissingen door onze respondenten. Voor elk van de factoren geven we weer wat hun invloed is op het besluit dat de respondent heeft genomen. Hoe verder naar rechts op deze schaal, hoe groter de invloed is op het besluit. De conclusie die volgt uit deze figuur is daarmee ondubbelzinnig en evident: het is vooral de *waarschijnlijkheid* van consequenties die in abstracto bepaalt in welke richting een besluit uitvalt. Opvallend is dat de andere factoren eigenlijk geen impact hebben; in eerdere onderzoeken was dat doorgaans wel het geval. Voor de groep als geheel komt hier uit dat eigenlijk alleen de waarschijnlijkheid van consequenties als externe invloed op

beslissingen in conflicterende situaties impact heeft als we naar de resultaten voor alle organisaties gezamenlijk kijken.

Het beeld verandert echter enigszins indien we afzonderlijk inzoomen op de vier onderliggende organisaties. Zie daarvoor onderstaande figuur.

**Figuur 7: externe invloeden op beslissingen in een fictieve casus uitgesplitst naar organisatie**



De figuur hierboven laat zien dat er significante verschillen zijn tussen de organisaties. Die zijn voor ons als onderzoekers moeilijk te interpreteren maar ze zijn mogelijk wel van belang. We lopen de vier organisaties kort na.

Wat opvalt voor het *UWV* is dat het algemene patroon voor alle respondenten bij deze organisatie specifiek het sterkst naar voren komt. De besluiten van de *UWV*-respondenten in de fictieve casus worden het sterkst bepaald door de waarschijnlijkheid van consequenties, los van de aard van die consequenties. De andere factoren spelen nauwelijks een rol. In zekere zin is het *UWV* daarmee exemplarisch voor de algemene tendens bij alle deelnemers aan dit onderzoek.

Omgekeerd geldt weer voor Belastingdienst/Toeslagen dat de resultaten hier juist het minst uitgesproken zijn. Dat betekent dat er bij de deelnemers aan dit onderzoek vanuit Belastingdienst/Toeslagen het minst duidelijke patroon te herkennen was in hoe zij de casus oplosten. Dit suggereert mogelijk relatief grotere verschillen tussen de respondenten vanuit deze organisatie dan bij de andere. Andere verklaringen zijn ook mogelijk.

Opvallend aan het *CAK* is dat dit de enige organisatie is waar het type consequentie effecten heeft op de gemaakte keuzes. Meer precies, bij het *CAK* zagen we een opvallend sterk effect van de mogelijkheid van reputationele consequenties voor de organisatie. Dat is in zoverre opvallend, daar het *CAK* vermoedelijk de minst bekende van de vier organisaties is bij het grote publiek en wij als buitenstaanders zouden vermoeden dat reputatierisico's hier het minst aan de orde zijn. Tegelijk zijn hier ook enkele situaties geweest in het recente verleden waardoor de mogelijkheid van reputatieschade wel leeft binnen de organisatie.

Tot slot is voor *DUO* opvallend dat dit de enige organisatie is waar eerdere ervaringen – positief of negatief – met belanghebbenden invloed hebben op de gemaakte keuzes. Positieve eerdere ervaringen met belanghebbenden maakt de kans groter dat het balletje van de besluitvorming hun kant oprolt en negatieve ervaringen maken dat juist weer wat onwaarschijnlijker.

Kortom, het overkoepelende beeld is helder en ook wel logisch: de waarschijnlijkheid van consequenties is de meest belangrijke externe factor die de besluitvorming in een fictieve casus van discretionaire ruimte en conflicterende eisen bepaalt. Onder die oppervlakte gaan wat nadere verschillen schuil tussen de organisaties die ook voor henzelf mogelijk relevant zijn. Dat suggereert vooral dat er grenzen zijn aan de algemene uitspraken die we hierover kunnen doen omdat er significante verschillen zijn tussen organisaties. Ook hier is enig maatwerk dus van belang in interpretatie van de onderzoeksresultaten.

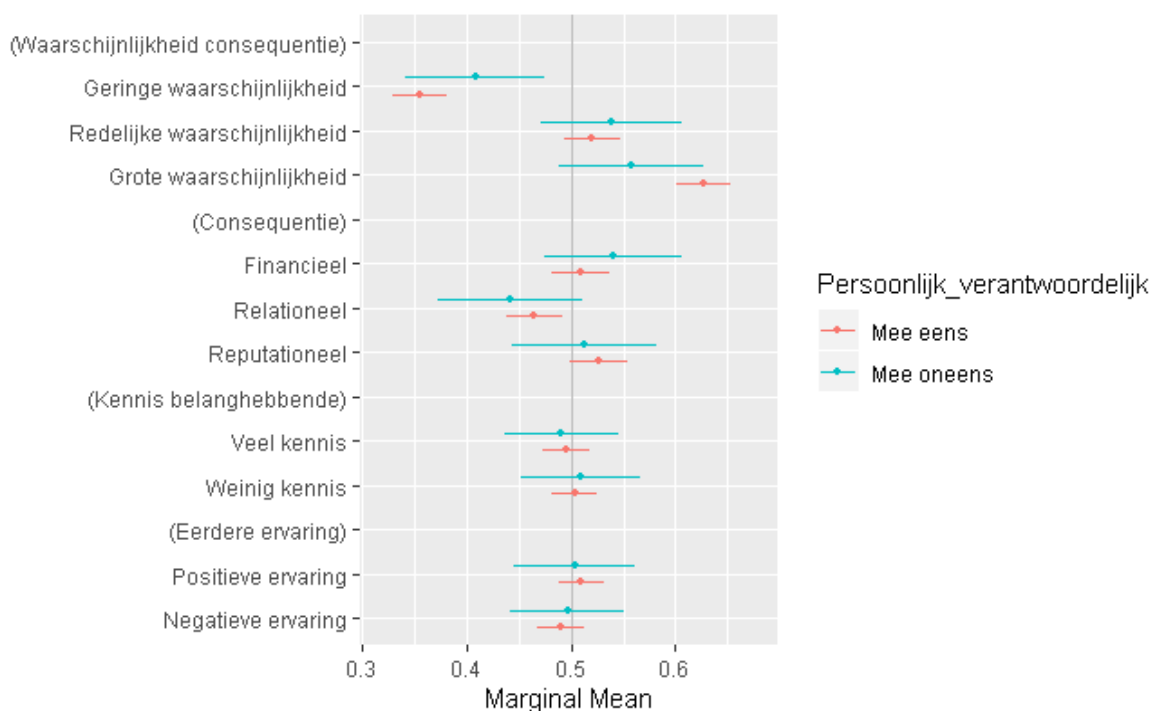
## 6. Discretionaire ruimte en conflictbeslechting

De laatste vraag die we hier stellen is of we nu een relatie zien tussen medewerkers die in het eerste deel van de survey hebben aangegeven dat ze meer of juist minder discretionaire ruimte hebben en hoe ze de fictieve casus van conflictbeslechting oplossen. Ook hebben we gekeken of medewerkers met een sterker gevoel van persoonlijke verantwoordelijkheid, meer trots op het werk en minder stress op andere wijzen tot oplossing van het conflict komen dan andere. Dit is relevant omdat het op microniveau kan laten zien of discretionaire ruimte effecten heeft op het algemene besluitvormingsgedrag van individuele medewerkers bij handelingsconflicten. Maakt de reële ervaring met meer discretionaire ruimte uit voor het omgaan met een discretionaire verantwoordelijkheid in een fictieve casus?

Om deze vragen te beantwoorden hebben we dezelfde analyse gemaakt als in figuur 7, waarbij we dan steeds hebben gekeken naar verschillen in antwoorden tussen respondenten met meer of minder discretionaire ruimte, meer of minder persoonlijk gevoel van verantwoordelijkheid, meer of minder trots en minder of meer stress.

Eerder bleek al dat discretionaire ruimte sterk samenhangt met gevoelens van persoonlijke verantwoordelijkheid en trots op het werk. Deze drie factoren zijn vervolgens ook alle drie op dezelfde wijze gerelateerd aan de fictieve casus van conflictbeslechting. Het effect daarvan is steeds versterkend op het algemene patroon. Dat wil zeggen, naarmate medewerkers meer discretionaire ruimte ervaren, zij meer trots zijn en een sterker gevoel van persoonlijke verantwoordelijkheid hebben voor de beslissingen die zij nemen, dan wordt hun conflictbeslechting in onze casus ook nog sterker gestuurd door de waarschijnlijkheid van consequenties. Hetzelfde beeld zien we bij medewerkers die aangeven dat ze het dilemma dat we hebben voorgelegd, het moeten nemen van een beslissing onder externe druk van meer dan één belanghebbende, herkennen. Ter illustratie geeft de figuur hieronder weer wat het sterkere effect is van persoonlijke verantwoordelijkheid op conflictbeslechting, maar een vergelijkbare figuur zouden we ook kunnen laten zien voor discretionaire ruimte, trots en ervaring met dit type dilemma's.

**Figuur 8: effect persoonlijke verantwoordelijkheid op beslissingen in een fictieve casus**



Wat verder opvallend is in de figuur hierboven is dat de antwoorden van mensen met een sterker gevoel van persoonlijke verantwoordelijkheid onderling meer op elkaar lijken dan de antwoorden van de mensen die

aangeven dat minder te hebben. Hetzelfde zou ook zichtbaar zijn als we dezelfde figuur zouden laten zien voor medewerkers die trotser zijn, meer ervaring hebben met dit type beslissingsconflicten en die meer discretionaire ruimte hebben. Dit suggereert een focuserend effect.

Hoe kunnen we deze bevindingen nu interpreteren?

Onze eerste interpretatie zou zijn dat we hier mogelijk een dubbel effect zien. In de eerste plaats – en dat was al zichtbaar in figuur 4 – heeft discretionaire ruimte een potentieel positief effect op de besluitvorming van beslisambtenaren. Het versterkt gevoelens van persoonlijke verantwoordelijkheid en maakt mensen meer trots op hun werk. Voor beide effecten geldt in het algemeen dat mensen daardoor met grotere inzet en nauwkeurigheid hun werk plegen te doen hetgeen potentieel ook tot beter werk leidt. De potentiële schaduwzijde daarvan kan zijn dat mensen ook eigenzinniger worden en minder reageren op prikkels vanuit de omgeving die aangeven wat belangrijk is. Pas als er serieuze consequenties zijn heeft dat een duidelijke bijsturende werking op de besluitvorming van betrokkenen. Het is een beetje als het menen van een paard, het besturen van een trein of het in de ruimte schieten van een high tech satelliet (we laten het graag aan de lezer om te bepalen welke metafoor het meest passend en flatteus is): zodra er meer zelfstandige vaart ontstaat (door discretionaire ruimte) zijn ook wat zwaardere interventies nodig (waarschijnlijkheid consequenties) om bij te sturen omdat de betrokkene nadrukkelijker zelf een bepaalde richting kiest.

## Bijlage 1 Overzicht respondenten per organisatie

### Overzicht respondenten

	Alle organisaties		DUO		CAK		BD-TL		UWV	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>Geslacht</b>										
Man	223	39.3%	60	34.9%	31	33.7%	42	39.3%	90	45.7%
Vrouw	331	58.3%	107	62.2%	60	65.2%	61	57.0%	103	52.3%
Anders / liever niet zeggen	10	1.8%	4	2.3%	1	1.1%	3	2.8%	2	1.0%
<b>Opleidingsniveau</b>										
Basisonderwijs	1	0.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.05%
VMBO of MBO 1	28	4.9%	5	2.9%	6	6.5%	11	10.3%	6	3.0%
HAVO, VWO of MBO 2-4	174	30.6%	64	37.2%	26	28.3%	56	52.3%	28	14.2%
HBO	231	40.7%	70	40.7%	34	37.0%	27	25.2%	100	50.8%
Universitaire opleiding	132	23.2%	32	18.6%	26	28.3%	12	11.2%	62	31.5%
<b>Leidinggevende functie</b>										
Ja	31	5.5%	4	2.3%	12	13%	3	2.8%	12	6.1%
Nee	536	94.4%	168	97.7%	80	87%	104	97.2%	184	93.4%
<b>Leiding aan mensen</b>										
Ja	113	19.9%	28	16.3%	22	23.9%	18	16.8%	45	22.8%
Nee	452	79.6%	144	83.7%	70	76.1%	88	82.2%	150	76.1%
<b>Contact met klanten</b>										
Heel vaak	277	48.8%	106	61.6%	43	46.7%	46	43.0%	82	41.6%
Vaak	148	26.1%	40	23.3%	15	16.3%	37	34.6%	56	28.4%
Soms	71	12.5%	14	8.1%	6	6.5%	15	14.0%	36	18.3%
Bijna nooit	30	5.3%	6	3.5%	8	8.7%	6	5.6%	10	5.1%
Nooit	41	7.2%	6	3.5%	20	21.7%	3	2.8%	12	6.1%
	Mean (SD)	Min / Max	Mean (SD)	Min / Max	Mean (SD)	Min / Max	Mean (SD)	Min / Max	Mean (SD)	Min / Max

<b>Leeftijd</b>	47.3 (11.2)	20 / 67	44.9 (10.8)	26 / 66	42.8 (10.8)	25 / 64	49.2 (11.1)	20 / 65	50.4 (10.7)	25 / 67
<b>Duur aanstelling</b>	16.5 (11.7)	0 / 46	16.0 (10.7)	0 / 37	9.3 (5.7)	0.5 / 22	15.3 (11.2)	1 / 42	20.8 (13.0)	0 / 46
<b>N</b>	568		172		92		107		197	

## Bijlage 2 Relatie individuele percepties en percepties organisatiecultuur

### 1. Individueel niveau discretionaire ruimte irt organisatieniveau

Alle organisaties	1	2	3	4	5
1. In mijn werk moet ik me houden aan strikte regels en procedures,	1	-0,14**	-0,04	-0,01	0,55**
2. In mijn werk kan ik voldoende rekening houden met de behoeften van mijn klanten,		1	0,46**	0,33**	-0,15**
3. In mijn werk kan ik mijn eigen oordeel vellen,			1	0,48**	-0,02
4. Mijn organisatie vindt het belangrijk dat medewerkers zelfstandige beslissingen nemen,				1	0,02
5. Mijn organisatie vindt het belangrijk dat medewerkers de regels strikt nakomen,					1

\*\* , Correlatie is significant bij 0,01 level (2-tailed),

\* , Correlatie is significant bij 0,05 level (2-tailed),



## Bijlage 3: antecedenten van persoonlijke verantwoordelijkheid, trots en stress

Verantwoordelijkheidsgevoel

DV = <b>Individuele verantwoordelijkheid</b>	All
Intercept	3,17*** (0,61)
<b>Waargenomen discretionaire ruimte</b>	
In mijn werk moet ik me houden aan strikte regels en procedures,	0,12** (0,06)
In mijn werk kan ik voldoende rekening houden met de behoeften van mijn klanten,	0,08* (0,04)
In mijn werk kan ik mijn eigen oordeel vellen,	0,27*** (0,04)
Gepercipieerd risico fraude cliënten	-0,01 (0,04)
Gepercipieerd effect bezuinigingen	0,02 (0,04)
Gepercipieerde controle door ministerie	0,09** (0,04)
Leidinggevende positie	0,63** (0,26)
Geeft effectief leiding	0,14 (0,14)
Lengte dienstverband	0,00 (0,00)
Direct contact met cliënten	0,04 (0,05)
Opleidingsniveau	-0,02 (0,07)
Multiple R-squared	0,16
Adjusted R-squared	0,14

Signif, codes: '\*\*\*' 0,01 '\*\*' 0,05 '\*' 0,1

DV = <b>Individuele verantwoordelijkheid</b>	All
Intercept	3,50*** (0,62)
<b>Organisatiecultuur</b>	
Mijn organisatie vindt het belangrijk dat medewerkers zelfstandige beslissingen nemen,	0,22*** (0,04)
Mijn organisatie vindt het belangrijk dat medewerkers de regels strikt nakomen,	0,12** (0,05)
Gepercipieerd risico fraude cliënten	0,01 (0,04)
Gepercipieerd effect bezuinigingen	0,02 (0,04)
Gepercipieerde controle door ministerie	0,10** (0,04)
Leidinggevende positie	0,57** (0,26)

Geeft effectief leiding	0,20 (0,15)
Lengte dienstverband	0,00 (0,00)
Direct contact met cliënten	0,03 (0,05)
Opleidingsniveau	0,02 (0,07)
Multiple R-squared	0,10
Adjusted R-squared	0,08

Signif. codes: '\*\*\*\*' 0,01 '\*\*\*' 0,05 '\*\*' 0,1

### Emoties

DV = TROTS	All
Intercept	3,42*** (0,48)
<b><i>Waargenomen discretionaire ruimte</i></b>	
In mijn werk moet ik me houden aan strikte regels en procedures,	-0,05 (0,04)
In mijn werk kan ik voldoende rekening houden met de behoeften van mijn klanten,	0,11*** (0,03)
In mijn werk kan ik mijn eigen oordeel vellen,	0,07** (0,03)
Gepercipieerd risico fraude cliënten	-0,03 (0,03)
Gepercipieerd effect bezuinigingen	0,00 (0,03)
Gepercipieerde controle door ministerie	0,03 (0,03)
Leidinggevende positie	0,27 (0,20)
Geeft effectief leiding	0,19* (0,11)
Lengte dienstverband	-0,00 (0,00)
Direct contact met cliënten	-0,03 (0,04)
Opleidingsniveau	-0,09* (0,05)
Multiple R-squared	0,08

Adjusted R-squared	0,06
--------------------	------

Signif, codes: '\*\*\*\*' 0,01 '\*\*\*' 0,05 '\*\*' 0,1

DV = <b>TROTS</b>	All
Intercept	3,10*** (0,45)
<b>Organisatiecultuur</b>	
Mijn organisatie vindt het belangrijk dat medewerkers zelfstandige beslissingen nemen,	0,22*** (0,03)
Mijn organisatie vindt het belangrijk dat medewerkers de regels strikt nakomen,	-0,02 (0,04)
Gepercipieerd risico fraude cliënten	-0,01 (0,01)
Gepercipieerd effect bezuinigingen	-0,00 (0,03)
Gepercipieerde controle door ministerie	0,02 (0,03)
Leidinggevende positie	0,32* (0,19)
Geeft effectief leiding	0,19* (0,11)
Lengte dienstverband	-0,01 (0,00)
Direct contact met cliënten	-0,04 (0,04)
Opleidingsniveau	-0,09* (0,05)
Multiple R-squared	0,12
Adjusted R-squared	0,11

Signif, codes: '\*\*\*\*' 0,01 '\*\*\*' 0,05 '\*\*' 0,1

DV = <b>STRESS</b>	All
Intercept	2,11*** (0,47)
<b>Waargenomen discretionaire ruimte</b>	
In mijn werk moet ik me houden aan strikte regels en procedures,	-0,01 (0,04)
In mijn werk kan ik voldoende rekening houden met de behoeften van mijn klanten,	0,01 (0,03)
In mijn werk kan ik mijn eigen oordeel vellen,	-0,03 (0,03)
Gepercipieerd risico fraude cliënten	-0,01 (0,03)
Gepercipieerd effect bezuinigingen	0,12*** (0,03)

Gepercipieerde controle door ministerie	0,01 (0,03)
Leidinggevende positie	0,39* (0,20)
Geeft effectief leiding	0,02 (0,11)
Lengte dienstverband	-0,00 (0,00)
Direct contact met cliënten	0,05 (0,04)
Opleidingsniveau	0,06 (0,05)
Multiple R-squared	0,05
Adjusted R-squared	0,03

Signif, codes: '\*\*\*\*' 0,01 '\*\*\*' 0,05 '\*\*' 0,1

DV = <b>STRESS</b>	All
Intercept	2,48*** (0,45)
<b>Organisatiecultuur</b>	
Mijn organisatie vindt het belangrijk dat medewerkers zelfstandige beslissingen nemen,	-0,10*** (0,03)
Mijn organisatie vindt het belangrijk dat medewerkers de regels strikt nakomen,	-0,01 (0,04)
Gepercipieerd risico fraude cliënten	-0,01 (0,03)
Gepercipieerd effect bezuinigingen	0,12*** (0,03)
Gepercipieerde controle door ministerie	0,02 (0,03)
Leidinggevende positie	0,39** (0,19)
Geeft effectief leiding	-0,03 (0,11)
Lengte dienstverband	-0,00 (0,00)
Direct contact met cliënten	0,06 (0,04)
Opleidingsniveau	0,06 (0,05)
Multiple R-squared	0,07
Adjusted R-squared	0,06

Signif, codes: '\*\*\*\*' 0,01 '\*\*\*' 0,05 '\*\*' 0,1

## Bijlage 4: scenario keuzesituatie

Als u bij een uitvoeringsorganisatie werkt, heeft u vaak te maken met eisen van meerdere belanghebbenden, zoals burgers, klanten, leidinggevenden, maar ook (indirect) met ministeries en de politiek. Deze eisen zijn soms tegenstrijdig. Soms verwacht de klant of burger bijvoorbeeld iets anders van u dan uw organisatie. Soms zijn er verschillende regels en is niet meteen helemaal duidelijk welk besluit moet worden genomen. En soms moet u kiezen wat u als eerste doet. Dan kan het noodzakelijk zijn om prioriteit te geven aan de eisen van de ene belanghebbende ten opzichte van de andere. Bijvoorbeeld, de klanten van uw organisatie willen een probleem snel op lossen, terwijl uw managers en het ministerie aandringen op een gedetailleerde en systematische aanpak van het probleem.

We willen u vragen om over de volgende situatie na te denken:

**Twee belanghebbenden vragen tegengestelde dingen van uw organisatie. In deze situatie is volgens het beleid en de regels niet meteen duidelijk wat u moet doen. U kunt maar één van de twee dingen doen. U zult dus moeten kiezen aan welke vraag u tegemoet komt. Aan welke zou u prioriteit geven?**

Op de volgende vier schermen ziet u steeds korte beschrijvingen van twee belanghebbenden die iets anders van u vragen. U wordt steeds gevraagd te kiezen welke u als eerste zou doen.

Elementen waar naar wordt gevraagd	Specifieke formulering kenmerken
Kennis van de belanghebbende	<i>Begrijpt het werk dat uw organisatie doet;</i> <i>Heeft vrijwel geen kennis van het werk dat uw organisatie doet;</i>
Mogelijk negatief gevolg als u niet als eerste aan deze vraag gehoor geeft	<i>Financiële schade voor uw organisatie zoals een boete of bezuiniging;</i> <i>Negatieve publiciteit en reputatieschade voor uw organisatie;</i> <i>Verslechterde relatie van uw organisatie met deze belanghebbende;</i>
Waarschijnlijkheid dat het negatieve gevolg ook echt gebeurt	<i>Bijna zeker;</i> <i>50-50 kans;</i> <i>Erg onwaarschijnlijk;</i>
Eerdere ervaring met deze belanghebbende	<i>Met deze belanghebbende is er altijd een goede samenwerking en zijn er geen problemen;</i> <i>Met deze belanghebbende zijn er in het verleden al vaak problemen geweest;</i>

Aan wiens vraag zou u prioriteit geven?

## Colofon

### *Uitvoering van het onderzoek*

Prof. dr. Thomas Schillemans is hoogleraar bestuur en beleid, met een focus op verantwoording, gedrag en instituties aan de Universiteit Utrecht, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap.

Marija Aleksavska, Msc, is promovenda aan de Universiteit Utrecht, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap.

Het onderzoek is ontwikkeld in overleg met en uitgevoerd mede dankzij Kaspar van den Ham (DUO; contact naar ABDTopconsult), Rob Kerstens (ABDTopconsult), Mieke den Bieman (Belastingdienst/Toeslagen), Remi Langenberg (CAK), Jacob Smit (DUO) en Erik Voerman (UWV).

*Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt door de NWO vidi beurs voor Calibrating Public Accountability, zie voor dat project: [www.accountablegovernance.sites.uu.nl](http://www.accountablegovernance.sites.uu.nl)*