

DISCONNECTIE

*Een onderzoek naar de invloed van digitalisatie op
beleidsvervreemding*

Disconnectie

Een onderzoek naar de invloed van digitalisering op beleidsvervreemding

Student: Gjalt Mostert
Studentnummer: 377905

Module: Scriptie Master Bestuurskunde
Opleiding: Master Bestuurskunde (avondprogramma)
Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen
Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit Rotterdam

Studiejaar: 2015/2016
Plaats en datum: Voorburg, 4 mei 2016

Scriptiebegeleider: Dr. R.F.I. Moody
Tweede lezer: Dr. P.K. Marks

Voorwoord

Op zestien augustus 2012 ontving ik het heugelijke bericht dat ik was toegelaten tot het avondprogramma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Dit nieuws betekende het begin van een nieuwe reis. Ditmaal niet naar verre oorden, zoals ik het decennium daarvoor veelvuldig heb gedaan, maar naar de studiebanken van de Erasmus Universiteit. Voor u ligt de sluitsteen van deze reis, mijn postacademische masterthesis. Na alle (in)spanningen kan nu eindelijk de balans worden opgemaakt.

Net als mijn eerdere reizen kent deze academische reis zowel pieken als dalen, momenten van euforie en tragedie, oprechte verwondering en moedeloosheid. De nachtelijke doorhaalsessies in combinatie met een fulltime baan, de structurele sociale en mentale afwezigheid thuis, de tentamenspanningen en de thesisperikelen zijn elementen waar ik met een glimlach op terugkijk, maar waarnaar de heimwee waarschijnlijk mee zal vallen. De impact hiervan heeft blijven sporen achtergelaten in de vorm van een schrikbarende toename van het aantal grijze haren.

De nasmaak van de reis is echter louter positief. Ik ben ontzettend trots en blij dat ik destijds aan deze onderneming ben begonnen. De redenen hiervoor zijn legio, maar het zijn vooral de mensen die ik tijdens deze reis heb ontmoet die zoveel waarde heb toegevoegd. In dit kader wil ik dan ook alle docenten en medestudenten van de avondopleiding Bestuurskunde bedanken voor de verrijking die zij mij hebben gebracht, het was een fantastische ervaring. Daarbij wil ik specifiek mijn dank uitspreken voor mijn inspirerende afstudeerbegeleider Dr. Rebecca Moody. Hoe zij met mijn dolende gedachten is omgegaan en deze heeft weten te begeleiden naar een masterthesis is een ongelofelijke prestatie van geduld en kunde!

Verder ben ik ook een dankwoord, en vooral excuses, aan het thuisfront verschuldigd. Mijn vriendin Susanne is namelijk ongevraagd deelgenoot geworden van deze enerverende reis. De ruimte en steun die zij mij tijdens dit proces heeft gegeven zijn cruciaal geweest voor de goede afloop.

Met die dankwoorden sluit ik mijn periode als student aan de Erasmus Universiteit af. Het was mooi!

Gjalt Mostert
Voorburg, 2016

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1.	Doelstellingstelling	4
1.2.	Probleemstelling	5
1.3.	Leeswijzer	5
2.	Theoretisch kader	6
2.1.	Digitalisering	6
2.2.	Uitvoeringsambtenaren	9
2.3.	Digitalisering & Uitvoeringsambtenaren	11
2.4.	Beleidsvervreemding	16
2.5.	Digitalisering en beleidsvervreemding	20
3.	Onderzoeksdesign	23
3.1.	Operationalisering.....	23
3.2.	Onderzoeksstrategie	26
3.3.	Onderzoeksmethode	26
3.4.	Validiteit.....	27
3.5.	Betrouwbaarheid	28
4.	Context.....	30
4.1.	Dienst Uitvoering Onderwijs	30
4.2.	Het onderwijsbeleid & bekostiging.....	30
4.3.	Afdeling Bekostiging	31
4.4.	Onderzoekseenheden binnen Bekostiging.....	33
5.	Bevindingen	34
5.1.	Digitalisatie.....	34
5.2.	Discretionaire ruimte.....	37
5.3.	Specialisatie.....	41
5.4.	Controle	50
5.5.	Klantcontact.....	51
5.6.	Beleidsvervreemding	55
6.	Analyse.....	64
6.1.	Discretie & Beleidsvervreemding.....	67
6.2.	Specialisatie & Beleidsvervreemding.....	69
6.3.	Controle & Beleidsvervreemding	70
6.4.	Klantcontact & Beleidsvervreemding	72
6.5.	Digitalisering & Beleidsvervreemding.....	75
7.	Conclusie & Aanbevelingen	78
7.1.	Conclusie	78
7.2.	Aanbevelingen.....	84
7.3.	Reflectie	86
8.	Bibliografie	89

1. Inleiding

Afgelopen decennia is de maatschappij fundamenteel van karakter veranderd. Aan de basis van deze transformatie staat de digitalisering van talrijke maatschappelijke, economische en technologische processen. Kenmerkend voor deze digitaliseringslag is de relatieve eenvoud waarmee informatie verzameld, opgeslagen, doorzocht, en gedeeld kan worden. Dit heeft de samenleving een ongekende rijkdom aan producten, diensten en applicaties opgeleverd (WRR, 2011, p. 25). De effecten van digitalisering zijn zo groot en divers dat sommigen zelfs spreken over een digitale revolutie (Mulder R. , 1998, p. 47).

Gegeven de mogelijkheden die digitalisatie biedt is het niet vreemd dat ook de publieke sector hiervan probeert te profiteren. Zo heeft de overheid de afgelopen jaren sterk geïnvesteerd in digitale dienstverlening en wil het in 2017 zelfs alle dienstverlening met burgers en bedrijven digitaal gaan afhandelen (Minister Plasterk, 2013). Volgens minister Plasterk moet deze ambitie leiden tot een betere relatie tussen overheid en samenleving, een afname van regeldruk voor burgers en bedrijven en tot een hogere doelmatigheid van de overheid.

In het maatschappelijke- en wetenschappelijke debat over digitalisering is dergelijke positieve retoriek niet ongebruikelijk (Homburg, 2008, p. 1). Echter, in het digitaliseringsdebat begint de aandacht voor de keerzijde van digitalisering steeds meer centraal te staan. Steeds vaker verwijzen de krantenkoppen naar het afnemende aantal banen, de afbraak van privacy of de groeiende digitale kloof als gevolg van digitalisering. Ook de publieke sector blijft niet gevrijwaard van dergelijke nadelige effecten. Zo veronderstelt Tummers dat het gebruik van ICT een oorzaak kan zijn voor het ontstaan van beleidsvervreemding (Tummers, 2012, p. 72). Beleidsvervreemding verwijst hierbij naar een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met beleid dat wordt uitgevoerd (Tummers, 2012, p. 67). Echter, over de relatie tussen digitalisering en beleidsvervreemding bestaat nog veel onduidelijkheid. Zo is het onduidelijk hoe deze relatie exact verloopt en berust het bestaan van de veronderstelling op beperkt empirisch bewijs. Dit onderzoek tracht in die wetenschappelijke kennislacune te voorzien.

1.1. Doelstellingstelling

Na het schetsen van de aanleiding is het tijd om de doelstelling van dit onderzoek te specificeren. Het doel van dit onderzoek is wetenschappelijke kennisvergaring over de invloed van digitalisering op beleidsvervreemding middels het toetsen van theoretische verwachtingen. Deze theoretische verwachtingen worden gevat in een theoretisch model dat met behulp van empirisch onderzoek bij Dienst Uitvoering Onderwijs wordt onderzocht op geldigheid. Daarbij draait het expliciet niet om statistische toetsing van de verwachtingen maar uitsluitend om analytische generaliseerbaarheid van het theoretisch model. In een breder perspectief wordt op deze wijze een getracht een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis over het concept beleidsvervreemding.

1.2. Probleemstelling

De hierboven geschetste aanleiding en doelstelling leiden tot de volgende probleemstelling die in dit onderzoek centraal staat:

Wat is de invloed van digitalisering op beleidsvervreemding onder uitvoeringsambtenaren van de Dienst Uitvoering Onderwijs?

De voorgenoemde probleemstelling is opgesplitst in een aantal deelvragen. Deze deelvragen zullen in het onderzoek achtereenvolgens beantwoord worden en luiden:

- Wat zegt de wetenschappelijke theorie over digitalisering?
- Wat zegt de wetenschappelijke theorie over beleidsvervreemding?
- Welke theoretische relatie bestaat er tussen digitalisering en beleidsvervreemding?
- Wat zijn de empirische bevindingen in de relatie digitalisering en beleidsvervreemding?
- Wat is de empirische invloed van digitalisering op beleidsvervreemding?

1.3. Leeswijzer

Het voorliggende rapport is opgebouwd uit de volgende elementen. Hoofdstuk twee bevat een beschrijving van de wetenschappelijke theorie over digitalisering, uitvoeringsambtenaren en beleidsvervreemding. In hoofdstuk drie wordt het onderzoeksdesign besproken. Hoofdstuk vier bevat een beschrijving van de context van het onderzoek, in dit geval uitvoeringsambtenaren van de Dienst Uitvoering Onderwijs. Vervolgens worden de bevindingen van dit onderzoek in hoofdstuk vijf beschreven, waarna deze in hoofdstuk zes zullen worden geanalyseerd. Tot slot sluit dit rapport af met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk zeven.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting gegeven van theorieën die betrekking hebben op het onderzoeksonderwerp. Allereerst zullen de begrippen digitalisering en uitvoeringsambtenaren worden gedefinieerd. Daarna volgt een paragraaf waarin digitalisering wordt verbonden aan de praktijk van uitvoeringsambtenaren. Vervolgens wordt het begrip beleidsvervreemding binnen zijn historische context gedefinieerd. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin er een rechtstreekse relatie wordt geschetst tussen digitalisering en beleidsvervreemding.

2.1. Digitalisering

Digitalisering is een fenomeen waar iedereen wel een beeld bij heeft maar waaraan ook verschillende betekenissen worden toegedicht. Als gevolg is er in het dagelijks spraakverkeer, maar ook in wetenschappelijke kringen, verwarring ontstaan over de betekenis van het begrip. Deze eerste paragraaf start dan ook met een duiding van het concept zoals dat hier gehanteerd wordt.

2.1.1. Wat is digitalisering?

Het ligt niet voor de hand, maar het begrip digitalisering is afgeleid van het Latijnse woord 'digitus' dat vinger betekent. Vingers worden algemeen beschouwd als de eerste instrumenten waarmee de mens rudimentaire berekeningen maakte. Zij vormden symbolen waarmee een telbaar aantal kon worden aangeduid. Met behulp van vingers kon men zodoende beperkte aantallen communiceren, ook wel discrete waarden genoemd. In het Engels betekent 'digit' daarom niet alleen vinger maar verwijst het tevens naar een discreet cijfer. Hedendaagse data en datatransport worden daarom ook wel digitaal genoemd als de data slechts een aantal discrete waarden kan aannemen, als verwijzing naar het tellen op de vingers (Igarashi, Altman, Funada, & Kamiyama, 2014, p. 2).

Digitale data bestaan zodoende dus uit discrete waarden. Data kan daarentegen ook analoog van aard zijn, hetgeen betekent dat data elke waarde op een continuüm kan aannemen. Een digitale personenweegschaal geeft gewichten bijvoorbeeld tot twee decimalen achter de komma weer, terwijl een analoge weegschaal elke waarde op de schaal kan aannemen. Het omzetten van teksten, beelden of geluidsignalen uit de analoge wereld in discrete waarden wordt daarom ook wel digitalisering genoemd.

Door de conversie van analoge data naar digitale data is het relatief eenvoudig geworden om - met behulp van informatie- en communicatietechnologieën - data te verzamelen, op te slaan, te bewerken en te delen. In de afgelopen decennia zijn tal van maatschappelijke, economische en technologische processen gedigitaliseerd en daarmee afhankelijk geworden van ICT-systemen die werken op basis van eindeloze reeksen getallen nul en één. Dit heeft de samenleving een ongekende rijkdom aan nieuwe producten, diensten en applicaties opgeleverd (WRR, 2011, p. 25). Met een simpele druk op de knop kan informatie via het internet gedeeld worden. E-mails kunnen in een adembenemend tempo naar de andere kant van de wereld worden gestuurd, men kan via het internet bellen of videogesprekken voeren en zelfs de jaarlijkse belastingaangifte is gedigitaliseerd. Digitalisatie heeft de samenleving zodoende fundamenteel van karakter veranderd en de wereld een stuk kleiner gemaakt. De impact van digitalisatie is volgens sommigen zo groot dat men ook wel spreekt over een digitale revolutie (Mulder R. d., 1998, p. 47).

In de loop der jaren is er echter enige conceptuele duidelijkheid ontstaan over de betekenis van het begrip digitalisatie. Zo wordt digitalisatie bijvoorbeeld synoniem gesteld aan automatisering (Margetts, 1995, p. 88), informatisering (WRR, 2011, p. 25) en computerisering (Frey & Osborne, 2013, p. 3). Enige conceptuele verduidelijking lijkt daarom op zijn plaats. In dit onderzoek wordt digitalisering opgevat als het toepassen van informatie- en communicatietechnologie voor het verzamelen, opslaan, bewerken en doorgeven van informatie (Danziger, 1998, p. 462).

2.1.2. Effecten van digitalisering op arbeid

De effecten van digitalisering zijn groot maar ook divers. Zo leidt digitalisering bijvoorbeeld tot veranderingen in het productieproces en de organisatie van arbeid. Dit is overigens geen nieuw gegeven. Al in de 18de en 19de eeuw schreven klassieke sociologen over de gevolgen van technologische ontwikkeling voor de arbeid. Zo leidde technologische ontwikkeling in het verleden tot productieconcepten zoals het Taylorisme, Fordisme en Toyotisme. Concepten die ook vandaag nog een belangrijke stempel drukken op de organisatie van arbeid en het productieproces (SER, 1997, p. 27).

In de wetenschappelijke literatuur over het effect van technologie op arbeid zijn drie posities te ontwaren. Allereerst bestaat er de academische stroming die van mening is dat technologie het werk eenvoudiger en eentoniger maakt. Volgens deze opvatting leidt de implementatie van technologie tot een degradatie van de kwaliteit van arbeid. Werknemers worden 'victims of the system' (SCP, 2005, p. 5).

Anderen zijn daarentegen van mening dat technologie leidt tot complexere en veelzijdigere arbeid. Zo maakt digitalisering het bijvoorbeeld mogelijk om vervelende en niet-uitdagende arbeid te automatiseren waardoor arbeiders zich kunnen concentreren op hun inhoudelijke taken. In dit geval wordt gesproken over de regradatie van arbeid (SCP, 2005, p. 5).

Tot slot bestaan er wetenschappers die van mening zijn dat degradatie en regradatie zich tegelijkertijd voordoen maar dan in verschillende segmenten van de arbeidsmarkt. Als gevolg van technologische ontwikkelingen is er in de hogere functies sprake van verbetering van de kwaliteit van arbeid. In de lagere functies is er daarentegen sprake van verslechtering van de kwaliteit van arbeid doordat machines en computers het grootste deel van de werkzaamheden gaan bepalen. Functies uit het middensegment boeten aan belang in waardoor er feitelijk sprake is van polarisatie op de arbeidsvloer (SCP, 2005, p. 5).

Alhoewel onderzoek nog niet heeft aangetoond welke van deze stromingen het meest waarschijnlijk is, kan men wel stellen dat digitalisering een zekere invloed heeft op de kwaliteit van arbeid. Het effect van digitalisering op arbeid raakt aan een breder wetenschappelijk debat over de rol en invloed van technologie. De kern van het technologiedebat draait om de vraag wie technologie stuurt. Stuurt de mens technologische ontwikkeling, of stuurt technologische ontwikkeling de mens (Moody, 2010, p. 33).

2.1.3. *Het technologiedebat*

In dit onderzoek staat de invloed van digitalisering op beleidsvervreemding centraal. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet allereerst duidelijk worden gemaakt hoe de rol en invloed van technologie geduid kan worden. Is technologie, in al zijn hoedanigheden, een neutraal instrument in de handen van politici, beleidsmakers, managers of burgers? Of is technologie juist een onomkeerbare kracht die die zich volgens eigen logica ontplooit en daarmee eigenstanding een grote invloed heeft? Het antwoord op deze vraag raakt aan een voortdurend wetenschappelijk debat over de conceptuele duiding van technologie en de verschillende posities die men daarbij kan innemen (WRR, 2011, p. 54).

Het is gemakkelijk om te verdwalen in de omvang en strekking van het technologiedebat. Als gevolg hiervan wordt hier een vereenvoudigde weergave van het debat geschetst. In het debat zijn grofweg vier posities te onderscheiden, technologische instrumentalisme, technologische determinisme, sociaal constructivisme en informatie ecologie (Moody, 2010, p. 34). Deze posities zullen hieronder kort worden belicht.

2.1.3.1. *Technologisch instrumentalisme*

De eerste benadering die hier behandeld zal worden is het technologisch instrumentalisme. In deze benadering wordt technologie gezien als een neutraal en waarde vrij instrument dat op verschillende wijzen kan worden ingezet. In deze visie geldt technologie als een instrument dat – afhankelijk van de persoon - ten goede en ten kwade kan worden ingezet. De technologische applicaties zelf bezitten geen politieke kenmerken. Daarnaast veronderstelt het technologisch instrumentalisme dat technologische ontwikkelingen worden gestuurd door autonome ontwikkelingen in de maatschappij (WRR, 2011, p. 54).

2.1.3.2. *Technologisch determinisme*

Een tweede benadering in het technologiedebat is technologisch determinisme. In deze visie gaat men er vanuit dat technologie de maatschappij in belangrijke mate vormgeeft. Technologie is een onomkeerbare kracht die niet neutraal of waarde vrij is, het bezit politieke en sociale karakteristieken. In deze visie kan techniek niet gestuurd of gecontroleerd worden, het is autonoom van aard (Moody, 2010, p. 36).

2.1.3.3. *Sociaal constructivisme*

De derde benadering in het debat is sociaal constructivisme. Het centrale uitgangspunt in deze visie is dat er keuzemogelijkheden zijn als het gaat om de uiteindelijke vorm die een technologische applicatie aanneemt (WRR, 2011, p. 57). Economische, sociale, institutionele en culturele waarden bepalen uiteindelijk de vorm en werking van technologieën. Technologieën zijn zodoende menselijke constructen. Hiermee wijkt het af van het technologisch instrumentalisme doordat in het instrumentalisme technologieën als een neutraal instrument worden voorgesteld en niet als een sociaal construct.

2.1.3.4. Informatie ecologie

De laatste benadering in het debat is informatie ecologie. In deze visie wordt technologische ontwikkeling gestuurd door ontwikkelingen in de context van de samenleving. In de ecologische visie is technologie onderdeel uit van een maatschappelijke samenspel tussen actoren. Als actoren andere posities in dit spel innemen zullen technologische ontwikkelingen mee-evolueren in het netwerk.

Tabel 2.1. Posities binnen het technologische debat			
	Agency/Autonomy	Neutrality	Relation to society
Technological instrumentalisme	Technology is not autonomous but a tool used by humans. Humans hold all agency.	Technology is neutral, since it is dependent on use it does not hold any value in itself.	No relation, technology can be used in any context as the user pleases.
Technological determinism	Technology is autonomous and holds agency	Technology holds values and morality, this is embedded within technology.	Society is steered by technology.
Social Construction of Technology	Technology is shaped by humans and therefore not autonomous. Humans hold agency.	Technology is neutral but is attributed with values by humans in the process of shaping.	Technology does not drive society but once shaped by society the artifact can influence society.
Information Ecology	Technology is shaped by humans but at the same time holds some autonomy. Agency is mixed.	Technology has some values embedded in itself and for the other part the values it holds are shaped by humans.	Technology and society are part of the same system, they coevolve.

Dit onderzoek positioneert zich binnen de sociaal constructivistische benadering. De centrale gedachte is dat sociale relaties technologie vormgeven en dat technologie tegelijkertijd ook invloed uit oefent op die sociale relaties.

2.2. Uitvoeringsambtenaren

De relatie tussen digitalisering en beleidsvervreemding wordt onderzocht binnen de context van de Dienst Uitvoering Onderwijs en zijn uitvoeringsambtenaren. Uitvoeringsambtenaren zijn ambtenaren die zich specifiek bezighouden met de implementatie van beleid zoals dit door de formele wetgever is vastgesteld. Bovens en Zouridis onderscheiden drie soorten uitvoeringsambtenaren; street-level bureaucraten, screen-level bureaucraten en system-level bureaucraten (Bovens & Zouridis, 2002, p. 180). Deze zullen achtereenvolgens worden behandeld.

2.2.1. Street-level bureaucraten

Street-level bureaucraten zijn publieke dienstverleners die in het kader van hun werk directe contacten hebben met burgers en daarbij beschikken over de nodige beleidsvrijheid (Lipsky, 2010, p. 3). Beleidsvrijheid, ook wel discretionaire ruimte genoemd, impliceert dat uitvoerders een zekere

mate van speelruimte hebben bij de implementatie van beleid (Bekkers, 2007, p. 239). Voorbeelden van street-level bureaucraten zijn leraren, politieagenten, bijstandsambtenaren, rechters etc.

Doordat de complexiteit van de beleidsimplementatie vaak weerbarstiger is dan de formele wetgever had voorzien moet de street-level bureaucraat voortdurend kleine en grote beslissingen nemen over het al dan niet toepassen van regels en de manier waarop deze in specifieke gevallen moeten worden geïnterpreteerd (Bovens & Zouridis, 2002, p. 175). Het gevolg is dat beleid zoals dit wordt uitgevoerd niet altijd overeenkomt met de intenties van de formele wetgever.

Uitvoeringsambtenaren bepalen zodoende het beleid zoals dat door burgers wordt ervaren. Lipsky is daarom van mening dat men beleid niet moest opvatten als het product van de formele wetgever maar vaak als een product dat tot stand komt in slecht toegeruste kantoorruimten en in dagelijkse ontmoetingen op straat (Lipsky, 2010, p. xiii). Street-level bureaucraten zijn dus niet alleen beleidsuitvoerders maar op beperkte schaal ook beleidsmakers.

De invloed van street-level bureaucraten op de feitelijke vormgeving van het beleid staat op gespannen voet met enkele criteria van goed bestuur zoals publieke verantwoordelijkheid, democratische legitimiteit en het gelijkheidsbeginsel. In de afgelopen eeuwen heeft men dan ook getracht om de discretionaire ruimte van street-level bureaucraten aan banden te leggen en hun handelen te rationaliseren (Bovens & Zouridis, 2002, p. 176). In de laatste decennia gebeurt dit hoofdzakelijk door de inzet van ICT's bij de beleidsuitvoering. Zo zijn loketten vervangen door websites en is de uitvoering van regelgeving in hoge mate geautomatiseerd. Als gevolg van deze digitaliseringsslag zijn uitvoeringsorganisaties fundamenteel van karakter en veranderd. De traditionele street-level bureaucraat, zoals Lipsky (2010) deze voor ogen had, is gestaag uit beeld verdwenen en heeft plaatsgemaakt voor screen-level en system-level bureaucraten.

2.2.2. Screen-level bureaucraten

Evenals street-level bureaucraten zijn screen-level bureaucraten uitvoeringsambtenaren die zich bezig houden met de implementatie van beleid. Screen-level bureaucraten onderscheiden zich daarentegen doordat zij beperkte beleidsvrijheid hebben bij de implementatie van beleid. Daarnaast zijn ICT's – in vergelijking met street-level bureaucratieën - verder gepenetreerd in de primaire bedrijfsprocessen. Voor zover screen-level bureaucraten überhaupt contact hebben met burgers verloopt dit altijd in de aanwezigheid van- of via computerschermen. Hierbij worden de inhoudelijke beslissingen aangaande de individuele burger primair door computersystemen genomen (Montfort & Marseille, 2003, p. 357).

Ondanks de beperkte discretionaire ruimte van screen-level bureaucraten moet hun invloed op de beleidsuitvoering niet worden onderschat. Computersystemen mogen weliswaar de besluitvorming voorschrijven maar het is aan de screen-level bureaucraten om deze te volgen. Om moverende redenen kunnen screen-level bureaucraten afwijken van de beslissingen die computersystemen voorschrijven. Zo kunnen screen-level bureaucraten urgente woningzoekenden bijvoorbeeld voorrang geven bij het toewijzen van een woning. Hierbij wordt de beslissing van het computersysteem, dat werkt op basis van een wachtlijst, gepasseerd (Bovens & Zouridis, 2002, p. 357).

2.2.3. System-level bureaucraten

De laatste categorie uitvoeringsambtenaren die Bovens en Zouridis onderscheiden zijn de system-level bureaucraten. System-level bureaucraten hebben in beginsel geen enkele discretionaire ruimte aangaande de beleidsuitvoering. In de context waarin zij werken is het besluitvormingsproces in zijn geheel geautomatiseerd waarbinnen geen mogelijkheid bestaat voor ambtelijk inbreng. System-level bureaucraten richten zich in beginsel dan ook niet op individuele burgers maar op het ontwerpen en onderhouden van softwaresystemen en het optimaliseren van informatiestromen (Reddick, 2005, p. 40).

Als gevolg van digitalisering zullen grootschalige uitvoeringsorganisaties, die werken op basis van conditionele wetgeving, uiteindelijk allemaal transformeren in system-level bureaucratieën. Bovens en Zouridis stellen zelfs dat street-level bureaucraten uiteindelijk geheel uit de beleidsimplementatie zullen verdwijnen. Implementatieprocessen zullen uiteindelijk van begin tot einde door computersystemen worden verricht onder het toezien van system-level bureaucraten (Bovens & Zouridis, 2002, p. 180). In de onderstaande tabel wordt dit transformatieproces beknopt weergegeven.

Tabel 2.2. Bureaucratievormen			
	Street-level bureaucratie	Screen-level bureaucratie	System-level bureaucratie
Rol van ICT	Ondersteunend	Leidend	Beslissend
Functie van ICT	Registratie gegevens	Beoordeling en virtuele loopband	Uitvoering, controle, externe communicatie
Menselijke bemoeienis met individuele gevallen	Volledig	Gedeeltelijk	Afwezig
Sleutelfiguren binnen de organisatie	Uitvoeringsambtenaren	Productiemanagers	Systeemontwerpers
Organisatiegrenzen	Strikt tussen organisaties	Strikt, zowel binnen als tussen organisaties	Fluide, zowel binnen als tussen organisaties
Juridisch regime	Open, veel beoordelingsvrijheid	Gesloten, weinig beoordelingsvrijheid	Gesloten, geen beoordelingsvrijheid
Juridisch bereik	Enkele artikelen in de wet	Uitgebreide wet	Diverse wetten en juridische domeinen

2.3. Digitalisering & Uitvoeringsambtenaren

In de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat digitalisering de wijze waarop taken worden uitgevoerd kan veranderen. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de wijze waarop digitalisering het karakter van werk en organisaties veranderd. Echter, dit onderwerp is dusdanig omvangrijk dat het onmogelijk is om een volledig beeld te schetsen van alle relevante ontwikkelingen op dit gebied. Als gevolg beperkt deze paragraaf zich tot een beschrijving van een enkele dominante

maar significante theorie binnen de bestuurlijke wetenschappen, namelijk de totstandkoming van de infocratie.

2.3.1. Van bureaucratie naar infocratie

In de volksmond heeft het begrip 'bureaucratie' vaak een negatieve connotatie. Veelal verwijst het naar bestuurlijke incompetentie of organisatorische inefficiënte. Van origine verwijst het begrip echter naar de macht van het ambtelijk apparaat of de heerschappij van de ambtelijke bureaus (Zuurmond, 1994, p. 13). Onder invloed van de Duitse socioloog Max Weber (1864 -1920) is het begrip ook synoniem gaan staan voor een organisatievorm met specifieke kenmerken. In deze hoedanigheid laat het begrip zich omschrijven als een ideaaltypische organisatievorm waarvan de structuur zich kenmerkt door een hiërarchische opbouw, een vergaande uitsplitsing van taken en rekrutering op basis van deskundigheid (Bovens, Hart, & Twist, 2012, p. 180). Kenmerkend voor de bureaucratische organisatiestructuur is dat deze gefundeerd is op regels en procedures en ontdaan is van persoonlijke voorkeuren van individuele medewerkers. Volgens Weber was een dergelijke organisatievorm een absolute noodzakelijkheid om concurrentiestrijd te kunnen overleven en om te kunnen voldoen aan de toegenomen massaconsumptie.

De beginselen van de bureaucratie berusten op een centrale aansturing en hiërarchische lijnen. De organisatiestructuur is formeel beschreven waardoor deze controleerbaar is. Ter vergroting van de productiegraad zijn de werkprocessen geoptimaliseerd, de taken opgesplitst in gespecialiseerde functies en afdelingen en er wordt zowel tijdens als na het werkproces verantwoording afgelegd. Zodoende kan er een hoge effectiviteit en efficiëntie worden behaald. Op basis van het bureaucratische ideaaltype van Weber onderscheidt Zuurmond de volgende analytische structuurkenmerken (Zuurmond, 1994, p. 76):

- *Centralisatie*: het niveau van besluitvorming in een organisatie, de mate waarin vanuit één centraal punt de besluitvorming plaatsvindt.
- *Hiërarchisering*: het proces van verticale rangschikking, waarbij één of meer functies ondergeschikt zijn aan een hogere functie.
- *Formalisatie*: de mate van het schriftelijk vastleggen van handelingen, beslissingen en regels.
- *Standaardisatie*: betreft de routinematigheid van de werkwijze door middel van regels.
- *Specialisatie*: betreft de begrenzing van taken, op basis van kennis- en efficiencyoverwegingen.

Ideaaltypisch wordt de Weberiaanse bureaucratie gekenmerkt door "een monokratische structuur met een strikte hiërarchie en een hoge mate van formalisatie, centralisatie, specialisatie en standaardisatie. Deze mechanische structuur belichaamt een absolute gehoorzaamheid aan het rationeel legale gezag. Deze gehoorzaamheid waarborgt de continuïteit van het gezag. Zij maakt calculatie mogelijk, waardoor beheersing ontstaat" (Zuurmond, 1994, pp. 43 - 44).

Veel van de hedendaagse publieke- en particuliere organisaties zijn nog steeds geënt op het Weberiaanse ideaaltype, vooral omdat er van oudsher druk bestaat op het ontwerpen van routinematig werkende organisaties (Zuurmond, 1994, pp. 260 - 261). Tegelijkertijd is het organisatie-model de afgelopen decennia sterk onder druk komen te staan. Sinds het begin van de

twintigste eeuw is de massaliteit, complexiteit, onderlinge afhankelijkheden en dynamiek van het openbaar bestuur sterk veranderd. Als gevolg ontstonden er problemen met de beheersing van het ambtelijk apparaat. De beleidsuitvoering kwam steeds minder overeen met de politiek gestelde richtlijnen. Aanvankelijke werd dit probleem bestreden door het ambtelijk apparaat verder te bureaucratiseren. Deze interventies creëerden echter nieuwe beheersproblemen waardoor er een vicieuze cirkel ontstond, het zogenaamde multiplier effect (Zuurmond, 1994, p. 271). Het publieke bestel dreigde daardoor onder zijn eigen gewicht te zullen bezwijken.

Als antwoord op dit beheersprobleem is men zich gaan herbezinnen op de ambities van het openbaar bestuur. Men zou voortaan minder van het ambtelijk apparaat moeten verwachten (Zuurmond, 1994, p. 268). Terugtrekking van de overheid of bestuurlijke herstructurering boden echter onvoldoende garanties voor een adequate oplossing (Zuurmond, 1994, p. 276). Met minder bureaucratie zouden de symptomen wel afnemen maar het feitelijke beheersprobleem zou blijven bestaan. Daardoor bleef de behoefte naar een nieuwe sturingsmodaliteit actueel, men bleef zoeken naar een oplossing die het beheersprobleem zou oplossen.

Men vond deze oplossing uiteindelijk in de vorm van de 'infocratie'. Evenals de bureaucratie is de infocratie een ideaaltypisch sturingsmodel dat het rationeel legale gezag tracht te vergroten. Binnen de infocratie wordt er echter op een andere wijze sturing gegeven aan de organisatie, namelijk door de strategische inzet van informatie- en communicatietechnologie. Informatie wordt ingezet om meer grip op de organisatie te krijgen en om de beleidsprocessen beter te beheersen (Zuurmond, 1994, p. 269). Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat binnen de infocratie de normatiek van de bureaucratie, in de vorm van gehoorzaamheid, effectiviteit, continuïteit, efficiency en calculeerbaarheid, onverkort van kracht blijft. Het bureaucratische ideaaltype wordt dan ook niet verworpen maar aangepast (Zuurmond, 1994, p. 268).

Als gevolg van dit nieuwe sturingsparadigma zijn grootschalige uitvoeringsorganisaties de afgelopen decennia fundamenteel van karakter veranderd. De infocratie heeft gewijzigde structuurkenmerken in vergelijking met die van de Weberiaanse bureaucratie. Deze wijzigingen hebben effecten op het werk van uitvoeringsambtenaren. Met behulp van de analytische structuurkenmerken van Zuurmond zullen deze wijzigingen hieronder inzichtelijk worden gemaakt.

2.3.2. *Structuurkenmerken van de infocratie*

De hieronder gepresenteerde structuurkenmerken van de infocratie dienen niet statisch opgevat te worden. Afhankelijk van de context kunnen elementen sterker of minder sterk naar voren komen. Enkele structuurkenmerken van de infocratie zijn (Zuurmond, 1994, pp. 280 - 282):

- *Centralisatie*: Binnen de infocratie vindt besluitvorming hoofdzakelijk decentraal plaats. Voorwaarde hiervoor is dat besluitvorming gebaseerd is op geverifieerde informatie. De verificatie van informatie gebeurt door autorisaties te verdelen. Hierbij wordt het gebruik- en de creatie van informatie van elkaar geschieden terwijl afstemming daartussen plaatsvindt binnen informatiearchitecturen. Het beheer en toewijzing van autorisaties blijft overigens een centrale aangelegenheid.
- *Hiërarchie*: Met de opkomst van de infocratie verdwijnt de strakke hiërarchie uit het bestuurlijk landschap. Aansturing van de organisatie berust niet langer op strakke

hiërarchische sturing maar op de coördinatie van informatiestromen. De sequentiële ordening van functies, met hogere posities die de onderliggende functies integreren en coördineren maakt plaats voor parallelle en reciproke processen. Er ontstaat een horizontale netwerkorganisatie met een minimum aantal hiërarchische lagen.

- *Specialisatie*: Op het gebied van functionele specialisatie is het beeld tweeledig. Enerzijds neemt de specialisatie af, uitvoeringsambtenaren worden verantwoordelijke voor meerdere, voorheen gescheiden, functies. Anderzijds neemt de functionele specialisatie toe. Uitvoeringsambtenaren worden steeds minder verantwoordelijk voor het verwerven van informatie. Informatie wordt voortaan verzameld via toegewezen kanalen waardoor de individuele ambtenaar zijn intermediaire positie verliest. Men krijgt dus een breder takenpakket maar de zeggenschap neemt af.
- *Standaardisatie*: Ook hier is een tweeledig beeld te ontwaren. Enerzijds neemt de standaardisatie van informatieverwerkingsfuncties toe. Het verzamelen, gebruiken en delen van informatie is aan strakke regels gebonden en ook de toepassing van regelgeving op individuele gevallen is gestandaardiseerd. Daarentegen is een totale detaillering en standaardisatie van regelgeving niet meer nodig. Binnen informatieel vastgelegde kaders ontstaat ruimte om op decentraal niveau maatwerk te leveren. Als gevolg van de infocratisering vindt er een beheerste, computergestuurde individualisering van het werkproces plaats.
- *Formalisatie*: Op absoluut niveau neemt de formalisatie af. Door de koppeling van informatiesystemen is het meervoudig registreren van gegevens komen te vervallen. Na de initiële registratie van informatie is deze informatie voor alle lokketten en afdelingen parallel beschikbaar. Hierdoor hoeft dezelfde informatie niet door elke afdeling apart te worden geadministreerd. In relatieve zin neemt de formalisatie echter toe. Door de koppeling van informatiesystemen cumuleert de beschikbare informatie over individuele gevallen. Ondanks dat men minder opschrijft, weet men meer van de burger.

2.3.3. Implicaties van infocratieën voor uitvoeringsambtenaren

Naast wijzigende structuurkenmerken heeft de transformatie van bureaucratieën in infocratieën ook fundamentele gevolgen voor de rol en positie van uitvoeringsambtenaren (Snellen, 1998, p. 498). Zo fungeerde uitvoeringsambtenaren in traditionele bureaucratieën veelal als intermediair tussen de informatiestromen van klant en de overheid. De uitvoeringsambtenaar was enerzijds vaak de enige informatiebron voor klanten over regels en procedures binnen de organisatie, anderzijds was de ambtenaar binnen zijn organisatie vaak de enige informatiebron over de omstandigheden van zijn klant. Als gevolg verliep al het informatieverkeer tussen klant en organisatie via de individuele uitvoeringsambtenaar. Dit monopolie op informatie verschafte de ambtenaar een invloedrijke positie binnen de organisatie en veel discretionaire ruimte (Snellen, 1998, p. 499).

Met de totstandkoming van de infocratie kwam er echter een einde aan de intermediaire rol en het informatiemonopolie van uitvoeringsambtenaren. Als gevolg van de implementatie van ICT's en de koppeling van informatienetwerken wordt informatie tegenwoordig veelal digitaal verzameld, zonder tussenkomst van uitvoeringsambtenaren. Voor de uitvoeringsambtenaar is het hierdoor niet langer mogelijk om informatiestromen zelfstandig te beïnvloeden. Daarnaast hebben algoritmen en digitale

beslisbomen de invloed van individuele uitvoeringsambtenaren verder beperkt. Beslissingen worden niet langer door uitvoeringsambtenaren genomen, maar zijn voorgeprogrammeerd in computers, in de inrichting van software (Bovens & Zouridis, 2002, p. 177). De opkomst van de infocratie heeft de discretionaire ruimte van uitvoeringsambtenaren zodoende stevig aan banden gelegd.

Een tweede significante verandering betreft de frequentie van het klantcontact. Doordat klantgegevens steeds vaker digitaal worden verzameld komt de klant buiten het gezichtsveld van de uitvoeringsambtenaar te staan. In combinatie met de beperkte discretionaire ruimte zorgt dit ervoor dat de uitvoeringsambtenaar minder toegerust is om de belangen van zijn klant te verdedigen (Snellen & Donk, 2002, p. 195). Binnen de infocratie is de klant is niet langer het object van focus, dit is verschoven naar de aansturing van ICT' s. Het overgrote deel van de ambtenaren kiest echter voor een overheidsbaan omdat zij een bijdrage willen leveren aan het oplossen van problemen van individuele burgers of de samenleving in het geheel (Steijn & Groeneveld, 2009, pp. 88-89). Hierdoor ontstaat er een spanningsveld. Ambtenaren willen enerzijds een bijdrage leveren aan burgers of de samenleving terwijl de verdere penetratie van directieve ICT' s dit steeds minder mogelijk maken. Dit spanningsveld wordt nog verder vergroot wanneer beleid wordt vormgegeven in een 'als dan....'structuur. De uitvoering van dergelijk conditioneel geprogrammeerd beleid biedt geen enkele ruimte voor persoonlijke interventie van individuele ambtenaren (Bovens & Zouridis, 2002, p. 177).

Een derde ontwikkeling die zich voordoet heeft betrekking op de mate van controle binnen organisaties. Controle wordt hier gedefinieerd als 'the use of performance evaluation information for comparing the same worker's effort through time or activities across workers' (Danziger, 1998, p. 471). Als gevolg van digitalisering worden organisaties horizontaler, decentraler, minder geformaliseerd en minder Tyloristisch van aard (Zuurmond, 1998, p. 265). Deze fundamentele verandering betekent echter niet dat de controle op het werk van ambtenaren afgenomen. In tegenstelling zelfs, digitalisering heeft het mogelijk gemaakt om het handelen van ambtenaren minutieus te volgen. Elke activiteit, en de tijd die daaraan is besteed, wordt op de voet gevolgd en opgeslagen in grote databases. Deze alomvattende vorm van controle dwingt gehoorzaamheid en volgzzaamheid af (Zuurmond, 1998, p. 266).

Concluderend; binnen de infocratie, en als gevolg van het gebruik van ICT' s, is de uitvoering van beleid verder gerationaliseerd. In dit proces is de invloed van ambtenaren op het beleid, en hun eigen werk, aan banden gelegd. Hun handelingen worden beperkt door helder gedefinieerde en gedigitaliseerde kaders waarvan men niet kan afwijken. Daarbij is de focus van de beleidsuitvoering verschoven in de richting van het aansturen van informatiesystemen waardoor de klant buiten het gezichtsveld van de ambtenaar is komen te staan. Hoewel de beleidsuitvoering minder Tyloristisch van aard is de controle op het beleidsproces alleen maar toegenomen. Ambtenaren zijn daardoor steeds minder in staat om te doen waarvoor zij veelal voor een overheidsbaan hebben gekozen, namelijk het leveren van een directe bijdrage aan het oplossen van problemen van burgers of de maatschappij. Vervreemding ligt op de loer.

2.4. Beleidsvervreemding

Nu de betekenis en enkele implicaties van digitalisering duidelijk zijn gemaakt wordt verder gegaan met de conceptualisering van het begrip beleidsvervreemding. Allereerst zal een korte historische schets van het concept worden gegeven. Hierna zal het concept zal worden gelinkt aan de publieke sector en de uitvoering van beleid.

2.4.1. Objectieve werkvervreemding

Hoewel het begrip vervreemding in filosofische en theologische kringen al eeuwen bekend is, geniet het concept vooral bekendheid vanwege het denkwerk van Karl Marx (1818-1883). Marx benaderde vervreemding primair als een scheiding tussen existentie en wezen. Hij vond dat de mens niet meer was wat hij zou moeten zijn, en dat hij zou moeten zijn wat hij zou kunnen zijn (Kanungo, 1982, p. 13). De oorzaak voor dit gebrek aan zelfactualisering lag volgens hem in de wijze waarop arbeid was georganiseerd binnen het kapitalistische systeem van de negentiende eeuw. Volgens Marx was arbeid namelijk de essentiële activiteit van zelfactualisering (Kanungo, 1982, p. 13).

In de negentiende eeuw vervuilden veel plattelandsbewoners hun ambachtelijke bestaan voor werk in grote fabrieken in steden. Als gevolg van deze industrialisatie en urbanisatie ontstond er een nieuwe sociale klasse: de arbeiders of het proletariaat. Kenmerkend voor deze arbeiders was dat zij geen zeggenschap hadden over de productiemiddelen of de producten die zij voortbrachten. Noodgedwongen produceerden zij niet langer voor de bevrediging van hun eigen levensbehoeften maar voor de belangen van de bezitters van productiemiddelen, de kapitalisten. Volgens Marx kwam de arbeider hierdoor als een vreemde tegenover zijn eigen arbeid te staan, maar daarmee werd hij ook een vreemde voor zichzelf. Met het verkopen van arbeid als handelswaar verloor de arbeider namelijk de mogelijkheid om zichzelf te kunnen actualiseren (Kerckhove & Hoof, 2004, p. 101).

Binnen deze context onderscheidde Marx vier verschillende aspecten van het vervreemdingsproces (Holt, 2015, p. 73):

1. Het eerste aspect van vervreemding betrof vervreemding van het product dat de arbeider voortbracht. Doordat de arbeider niet langer voor de bevrediging van zijn eigen behoeften produceerde, maar voor de markt, was er geen sprake meer van een betekenisvolle band met de goederen die hij produceerde.
2. Het tweede aspect betrof vervreemding van het arbeidsproces. Arbeid werd een middel om andere behoeften mee te realiseren. Het werd een plicht, een autonome activiteit waarover de arbeider niets te zeggen had. Door het proces van arbeidsdeling werd het werk onaangenaam, arbeiders werden een verlengstuk van de machines.
3. Het derde aspect betrof de vervreemding van de arbeider van zichzelf, van zijn eigen wezen. Doordat arbeider niet langer zeggenschap hebben over het productieproces kan deze zijn veelzijdigheid en capaciteiten niet ontwikkelen, hierdoor is hij slechts een schijn van wie hij werkelijk zou kunnen zijn.
4. Het vierde aspect betrof de vervreemding van de mens van zijn medemensen. Als gevolg van het kapitalistische systeem wijzigde de onderlinge relatie tussen de mens. Sociale relaties werden verbroken, men werd tegen elkaar uitgespeeld als concurrent.

Deze opsomming toont aan dat Marx vervreemding vooral vanuit een sociaal economisch oogpunt benaderde. Hij stelde werkvervreemding gelijk aan het ontbreken van bezit of zeggenschap over productiemiddelen of de resulterende producten van arbeid. Men spreekt daarom ook wel over objectieve werkvervreemding (Tummers, 2012, p. 66).

2.4.2. Subjectieve werkvervreemding

Waar Marx zich richtte op objectieve werkvervreemding richt recenter onderzoek zich vaker op subjectieve werkvervreemding. Vervreemding wordt hierbij niet langer vanuit een sociaal economisch perspectief bestudeerd maar vanuit een sociaal psychologisch perspectief (Tummers, 2012, p. 66). Kanungo (1982, p. 80) definieert subjectieve werkvervreemding als 'a generalized cognitive state of psychological separation from work'. Volgens hem is er sprake van subjectieve werkvervreemding wanneer arbeid niet voorziet in de behoeften en verwachtingen van werknemers.

De afgelopen decennia is er vanuit verschillende invalshoeken onderzoek naar subjectieve werkvervreemding gedaan. Filosofen, psychologen, sociologen, politicologen, bestuurskundigen hebben zich allemaal over het fenomeen gebogen waardoor er een grote verscheidenheid aan concepten in omloop is geraakt, met begripsverwarring als gevolg. Seeman (1959) heeft deze verschillende betekenissen in kaart gebracht waarbij hij vijf verschillende vormen van werkvervreemding onderscheidde:

- *Machteloosheid*: de ervaring van een persoon dat deze middels zijn gedrag de uitkomst of beloningen die hij zocht niet kan bepalen.
- *Zinloosheid*: de ervaring van een persoon wanneer deze het functioneren van de sociale organisatie waarvan hij deel uitmaakt niet begrijpt. Met als gevolg dat deze persoon de consequenties van zijn eigen handelen niet kan voorspellen of dat hij de betekenis van zijn daden niet begrijpt.
- *Normloosheid*: de ervaring van een persoon dat sociaal onwenselijk gedrag vereist is om sociaal geaccepteerde doelen te bereiken.
- *Isolement*: De ervaring van een persoon die weinig waarde toekent aan de doelen of opvattingen die in zijn omgeving hoog aangeschreven staan.
- *Zelfvervreemding*: de ervaring van een persoon wanneer zijn gedrag is gericht op geanticipeerde toekomstige beloningen die buiten de activiteit zelf liggen.

Naast Marx en Seeman is Blauner een veel geciteerde auteur op het gebied van subjectieve werkvervreemding. Zijn klassieke studie 'Alienation and Freedom' is grotendeels gestoeld op de opvattingen van Seeman. Evenals Seeman onderscheidt Blauner de dimensies machteloosheid, zinloosheid, isolatie en zelfvervreemding. Daarentegen benadert Blauner het fenomeen vanuit een breder perspectief dan Seeman. Hij veronderstelt dat er een relatie bestaat tussen bepaalde organisatiekenmerken en de mate van vervreemding. Het betreft hier de volgende kenmerken (Kerckhove & Hoof, 2004, p. 113):

- Technologie
- Werkverdeling
- Sociale organisatie
- Economische structuur

Blauner toetst zijn veronderstellingen binnen vier verschillende bedrijfstakken. Hij vond daarbij interessante verschillen, voornamelijk als gevolg van het soort technologie en de implicaties daarvan voor de werknemer. De mate van vervreemding bleek het laagst in de drukkerij waar hoofdzakelijk ambachtelijk werk werd uitgeoefend. Vervreemding was groter in de textielsector en nog groter in de auto-industrie, waar het een sterk repetitief karakter had en langs de lopende band was georganiseerd. In de chemie-industrie, waar het werk sterk geautomatiseerd was, bleek het vervreemdingsniveau echter weer lager te liggen. Volgens Blauner maakte automatisering het mogelijk om repetitieve taken te laten uitvoeren door machines en robots. Hierdoor bleven er zinvolle taken over waardoor de mate van vervreemding lager lag (Elchardus, 2007, p. 310).

2.4.3. Vervreemding binnen de publieke sector

Ook binnen de publieke sector heeft men te maken met werkvervreemding van ambtenaren. De eerder geciteerde politicoloog Lipsky heeft hier uitvoerig onderzoek naar gedaan. Zijn stelling is dat het werk van uitvoeringsambtenaren per definitie leidt tot vervreemding. Ten grondslag hieraan liggen de bureaucratische structuurkenmerken binnen de werkomgeving van de uitvoeringsambtenaar. Lipsky definieert werkvervreemding als “alienation is a concept summarizing the relationship of workers to their work, from which, [...], attitudes arise” (Lipsky, 2010, p. 75).

Lipsky veronderstelt dat zelfverwerkelijking op basis van creativiteit, samenwerking en persoonlijke groei, een intrinsieke menselijke drijfveer is. Hij erkent dat de werkzaamheden van uitvoeringsambtenaren kenmerken van authentieke arbeid bezitten, zoals discretionaire ruimte, afwisseling in menselijk contact en goede relaties met beroepsgenoten. Desondanks leidt de bureaucratische werkzaamheden van uitvoeringsambtenaren volgens hem te allen tijde tot vervreemding, vooral vanwege het gebrek aan controle over input, proces, tempo en het output én vanwege een gebrek aan ruimte voor creativiteit en humaniteit. Als gevolg vervreemden de uitvoeringsambtenaren van hun werkzaamheden, wat leidt tot gevoelens van onbehagen en tot verlies van betrokkenheid bij klanten en de organisatie (Jonge, 2015, p. 102).

Voor de implicaties voor de klant krijgt veel aandacht van Lipsky. Hij stelt hierover: “When street-level bureaucrats are alienated they will be more willing to accept organizational restructuring and less concerned with protecting clients’ interests and their own connection with clients. [...] Thus the working conditions that give rise to alienation in work may cumulatively contribute to separating the client from the public service worker” (Lipsky, 2010, p. 80). Lipsky geeft hiermee aan dat er een relatie bestaat tussen vervreemding en klantrelatie. Hij sluit daarbij aan op datgeen in paragraaf 2.3. reeds is betoogd.

2.4.4. Beleidsvervreemding

Nu de historische wortels van vervreemding zijn belicht en het concept is besproken binnen de publieke sector zal worden overgegaan tot de duiding van het concept 'beleidsvervreemding'.

Beleidsvervreemding is een betrekkelijk recent en onderscheidend concept binnen de vervreemdingsliteratuur. In tegenstelling tot werkvervreemding richt het concept zich op vervreemding van het beleid en niet van het werk. Beleidsvervreemding wordt hier gedefinieerd als een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid (Tummers, 2012, p. 67). Beleidsvervreemding verwijst zodoende naar de mate waarin een ambtenaar zich kan identificeren met het beleid en dit beleid als betekenisloos ervaart. Het gaat over gevoelens en ervaringen van publieke professionals tijdens de implementatie van beleid. Beleidsvervreemding is zodoende dus een subjectief concept.

Er zijn meerdere factoren te onderscheiden die van invloed kunnen zijn op het ontstaan van gevoelens van beleidsvervreemding. Tummers (2012, p. 70) onderscheidt er twee. De eerste factor betreft New Public Management (NPM). NPM is een managementfilosofie die gericht is om processen, procedures en werkwijzen van overheidsorganisaties te modelleren naar de evenbeelden uit de private sector. (Hakvoort & Klaassen, 2008, p. 22). Deze factor wordt hier echter buiten beschouwing gelaten, er wordt uitsluitend geconcentreerd op de tweede factor van belang, namelijk ICT.

Gebaseerd op het werk van Zuboff onderscheidt Tummers (2012, p. 72) twee functies van ICT, namelijk automatiserende- en informatiserende ICT. Volgens Tummers zorgt automatisering ervoor dat de discretionaire ruimte van ambtenaren afneemt waardoor er meer gevoelens van machteloosheid tijdens het beleidsimplementatieproces zullen ontstaan. Daarentegen genereert de informatiserende functie van ICT veel informatie over beleidsprocessen en individuele gevallen. Ambtenaren hebben daardoor meer informatie tot hun beschikking bij de implementatie van beleid waardoor zij betere beslissingen kunnen nemen. Hierdoor zal men minder gevoelens van zinloosheid ervaren.

Tummers maakt overigens duidelijk dat beleidsvervreemding een abstract begrip is dat niet direct meetbaar is (Tummers, 2012, p. 67). Als multidimensionaal construct dient het via de onderliggende dimensies onderzocht te worden. Bij het vaststellen van deze onderliggende dimensies heeft Tummers zich laten inspireren door het werk van Blauner. Zodoende kent beleidsvervreemding eveneens de dimensies; machteloosheid en zinloosheid. Deze begrippen worden hier gedefinieerd als:

- *Machteloosheid*: de mate van invloed die de publieke professionals ervaren op het beleidsprogramma dat ze uitvoeren.
- *Zinloosheid*: de perceptie van de professional met betrekking tot de waardetoevoeging van het beleid aan een hoger, maatschappelijk doel. “

Algemeen beschouwd insinueert het begrip machteloosheid een gebrek aan invloed van een actor op zijn omgeving. Binnen de context van beleidsvervreemding onderscheidt Tummers (2012, p. 95) drie verschillende niveaus waarop dit gebrek aan invloed zich kan manifesteren:

- *Strategische machteloosheid*: de mate van gepercipieerde invloed van de ambtenaar op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in wet- en regelgeving.
- *Tactische machteloosheid*: de mate van gepercipieerde invloed van de ambtenaar op de manier waarop hun organisatie het beleid implementeert.
- *Operationele machteloosheid*: de mate van invloed op die de ambtenaar percipieert op het directe werkproces.

De tweede dimensie van beleidsvervreemding is zinloosheid. Evenals bij machteloosheid het geval is, kan zinloosheid zich op verschillende niveaus manifesteren. Met betrekking tot beleidsvervreemding onderscheid Tummers (2012, p. 95) de volgende niveaus:

- *Zinloosheid voor de samenleving*: de perceptie van de ambtenaar op de toegevoegde waarde van het beleid aan belangrijke doelen voor de samenleving.
- *Zinloosheid voor de cliënten*: de perceptie van de ambtenaar op de toegevoegde waarde van het beleid voor de eigen cliënten.

Tummers heeft de relatie tussen NPM, ICT en beleidsvervreemding empirisch onderzocht onder verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. In de uitwerking van deze studie wordt de rol van ICT echter buiten beschouwing gelaten. Het blijft daardoor onduidelijk hoe de relatie tussen ICT en beleidsvervreemding werkt. Het is de insteek van de volgende paragraaf om hier meer duidelijkheid over te verschaffen.

2.5. Digitalisering en beleidsvervreemding

In de vorige paragrafen zijn de concepten digitalisering, uitvoeringsambtenaren en beleidsvervreemding separaat van elkaar geduid. Hieruit bleek dat klassieke Weberiaanse bureaucratieën, als gevolg van digitalisering, veranderen in infocratieën. Daarnaast is duidelijk gemaakt hoe dit oncontroleerbare street-level bureaucraten doet veranderen in rationele screen-, of system-level bureaucraten. In navolging hierop wordt in de volgende paragraaf een rechtstreekse koppeling tussen digitalisering en beleidsvervreemding gemaakt.

2.5.1. Technologie en objectieve werkvervreemding

Eén van de eerste die een relatie legde tussen technologie en vervreemding was Karl Marx. Als gevolg van de opkomst van machinetechnologie tijdens de industriële revolutie, vooral de stoommachine, veranderde de aard en omstandigheden van arbeid fundamenteel van karakter. In objectieve zin hadden arbeiders niet langer bezit van productiemiddelen of de resulterende producten. Marx heeft dit proces uitvoerig geanalyseerd. Hij kwam daarbij tot de conclusie dat er een causaal verband bestaat tussen het gebruik van machinetechnologie en vervreemding. Volgens Marx namen machines alle interessante en zingevende elementen van het productieproces over waardoor het werk van de arbeider saai en repetitief werd. De arbeider werd zodoende een object, een verlengstuk van de machine waardoor hij vervreemde van zichzelf en zijn potentieel. Dit effect

zou alle arbeiders binnen het kapitalistische bestel treffen en intensiveren wanneer de complexiteit en verspreiding van machinetechnologie zou toenemen (Wendling, 2009, p. 2)

2.5.2. (IC)Technologie en subjectieve werkvervreemding

Eeuwen laten heeft Blauner duidelijk gemaakt dat de theorie van Marx enigszins genuanceerd en gedifferentieerd diende te worden. Zo heeft Blauner duidelijk gemaakt dat de relatie tussen technologie en werkvervreemding afhankelijk is van het soort technologie dat wordt gebruikt. Daarnaast heeft Blauner laten zien dat de het concept vervreemding bestaat uit verschillende dimensies die onafhankelijk van elkaar beïnvloed kunnen worden door het gebruik van technologie.

Blauner constateerde dat de invloed van technologie op vervreemding het grootst was langs de dimensie machteloosheid. Tegelijkertijd, en hierin wijkt hij af van Marx, stelt hij dat de invloed van technologie op de arbeidssituatie gunstiger wordt naar mate de ontwikkeling van technologie vordert. Technologie maakt het volgens hem mogelijk om repetitieve taken door machines te laten uitvoeren waardoor er meer zinnig werk resteert (Damme, et al., 2005, p. 98).

Sinds de opkomst van automatisering- en informatiseringstechnologie staat de invloed van technologie, in de vorm van ICT, echter opnieuw ter discussie. Uit literatuur blijkt dat ICT zowel een degraderend, regradierend of polariserend effect hebben op de arbeidssituatie, deze effecten kunnen zich overigens ook parallel aan elkaar plaatsvinden (Damme, et al., 2005, p. 5). Vast staat daarentegen dat de veiligheid van arbeid is toegenomen maar eveneens dat de toepassing van ICT heeft geleid tot toegenomen controle (op afstand) van het werkproces, verhoogde werkdruk, onzekerheid, afgenomen autonomie en een toegenomen kloof tussen burger en ambtenaar (Berting, 2006).

Het wordt zodoende duidelijk dat digitalisering, in de vorm van toepassing van ICT' s binnen de arbeidssituatie, leidt tot veranderingen binnen de arbeidssituatie. Deze veranderingen kunnen op hun beurt gevoelens van machteloosheid en zinloosheid oproepen. De vraag is echter of dit ook tot beleidsvervreemding leidt.

2.5.3. Digitalisering en beleidsvervreemding

Tummers (2012, p. 72) veronderstelt dat ICT een determinerende factor van beleidsvervreemding is. Zijn theoretisch model laat zien dat het hier een rechtstreekse relatie betreft. In zijn toelichting vermeldt hij echter dat ICT' s eerst de arbeidssituatie van ambtenaren doet veranderen waarna beleidsvervreemding kan optreden. Hiermee ontstaat er verwarring of er nu sprake is van een directe of indirecte relatie tussen ICT en beleidsvervreemding.

Op basis van de reeds besproken vervreemdingsliteratuur wordt hier echter uitgegaan van een indirecte relatie. Zo hebben Bovens en Zouridis (2002, p. 176) laten zien dat digitalisering de discretionaire ruimte van uitvoeringsambtenaren bij de beleidsuitvoering gereduceerd heeft. Om deze reden wordt hier aangenomen dat uitvoeringsambtenaren meer beleidsvervreemding zullen ervaren wanneer er bij de uitvoering van beleid gebruikt wordt gemaakt van ICT.

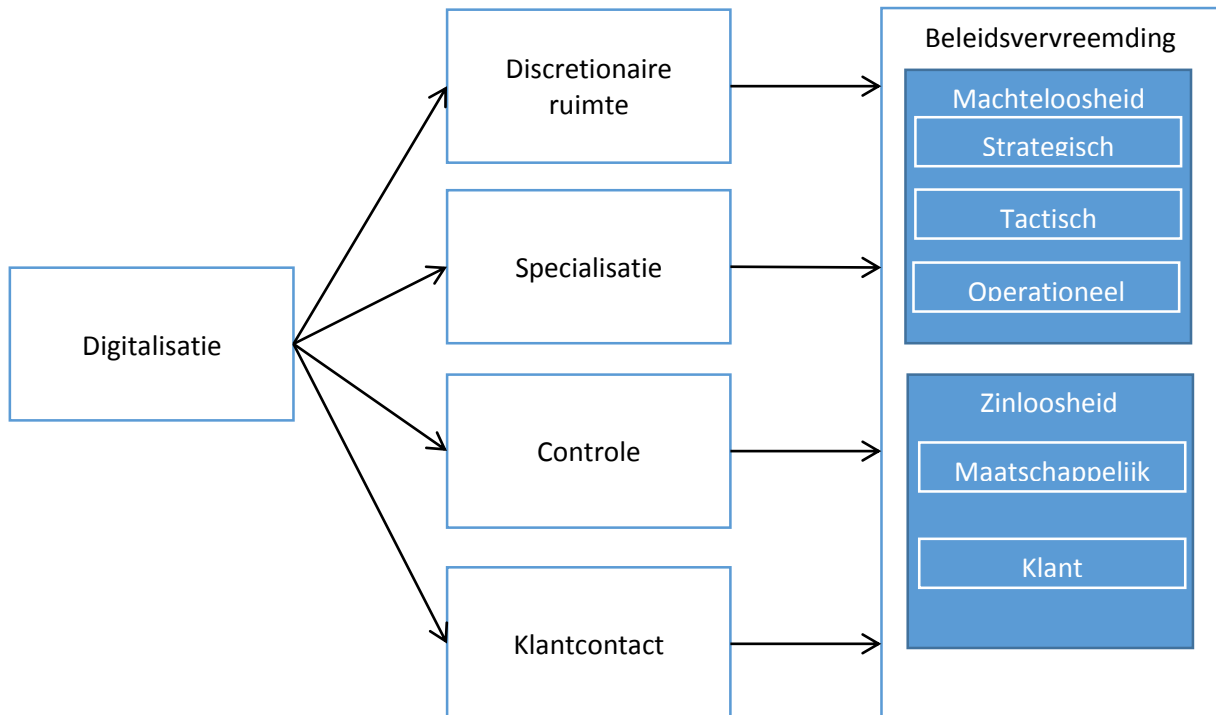
Zuurmond (1994, p. 281) heeft duidelijk gemaakt dat de structuurkenmerken van de klassieke Weberiaanse bureaucratie als gevolg van digitalisering zijn veranderd. Dit heeft implicaties voor de uitvoeringsambtenaar. De functionele specialisatie neemt toe maar de zeggenschap binnen zijn takenpakket neemt af. De ambtenaar is hierdoor minder goed in staat maatschappelijke- of individuele klantproblemen op te lossen. Veronderstelt wordt daarom dat dit eveneens tot gevoelens van beleidsvervreemding zal leiden.

Verder is het duidelijk geworden dat de controle op de beleidstoepassing als gevolg digitalisering is toegenomen. Alhoewel het werk minder Tyloristisch van aard wordt, dwingt digitalisering tot meer gehoorzaamheid en volgzzaamheid (Zuurmond, 1994, p. 265). Daarnaast is de controle gemaximaliseerd doordat beleid steeds vaker wordt vormgegeven in een 'als.... dan...' structuur. Het toepassen van beleid wordt hierdoor een abstractie, beleid gaat uitsluitend nog over het toepassen van regels die afgeleid zijn uit theorieën of modellen (Berting, 2006). Verwacht wordt dat dit tot beleidsvervreemding zal leiden.

Eveneens is duidelijk geworden dat de kloof tussen de uitvoeringsambtenaar en de klant groter is geworden als gevolg van digitalisering. In sommige gevallen is de fysieke relatie tussen de ambtenaar en klant geheel verdwenen, en wordt alle klantinformatie digitaal verworven. De ambtenaar heeft daardoor steeds minder zicht op individuele- en maatschappelijke problemen. Daardoor kan hij ook minder voor de maatschappij, klanten en zijn eigen organisatie betekenen. Het is de verwachting dat dit eveneens tot beleidsvervreemding zal leiden.

3. Onderzoeksdesign

In het volgende hoofdstuk wordt het onderzoeksdesign uiteengezet. Het onderzoeksdesign dient hier opgevat te worden als een logische plan of blauwdruk waarin vermeld wordt hoe de probleemstelling uiteindelijk zal resulteren in conclusies. Achtereenvolgens zullen de gehanteerde operationalisering, onderzoeksstrategie, -methode, -technieken, validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek worden besproken. Echter, alvorens daarmee te starten zal hier allereerst het theoretisch model en de onderliggende verwachtingen uiteen worden gezet.



Dit model toont de veronderstelde relatie tussen de concepten. Hieruit is echter niet op te maken wat de exacte invloed van de concepten op elkaar is. Deze verwachte invloed is in paragraaf 2.5.3. uitgeschreven maar zal hieronder schematisch uiteen worden gezet.

Theoretische verwachtingen:

1. Digitalisatie → reductie van discretionaire ruimte → toename van gevoelens van machteloosheid/zinloosheid.
2. Digitalisatie → toename functionele specialisatie → toename van gevoelens van machteloosheid/zinloosheid
3. Digitalisatie → toename van controle → toename gevoelens van machteloosheid/zinloosheid.
4. Digitalisatie → reduceert klantcontact → toename van gevoelens van machteloosheid/zinloosheid.

3.1. Operationalisering

Als eerste stap zullen hier de begrippen uit het theoretisch model worden geoperationaliseerd. Daarbij komen aan de orde het definiëren van begrippen, het onderscheiden van dimensies en het

operationaliseren van begrippen in de vorm van indicatoren van die begrippen. Dit leidt tot het volgende overzicht:

Tabel 3.1. Digitalisering		
Begrip	Definitie	Indicator
Digitalisering	Het toepassen van informatie- en communicatietechnologie voor het verzamelen, opslaan, bewerken en doorgeven van informatie.	De gepercipieerde rol die ICT speelt bij de uitvoering van beleid.
		De gepercipieerde afhankelijkheid van het gebruik van ICT bij het vervullen van de functie.

Tabel 3.2. Discretionaire ruimte		
Begrip	Definitie	Indicator
Discretionaire ruimte	De mate van speelruimte die beleidsuitvoerders hebben om keuzes te maken uit handelingsalternatieven.	De perceptie van gebondenheid aan procedures tijdens het uitvoeren van beleid.
		De gepercipieerde ruimte om zelfstandig besluiten te nemen bij de uitvoering van het beleid.

Tabel 3.3. Specialisatie		
Begrip	Definitie	Indicator
Specialisatie	De begrenzing van taken, op basis van kennis- en efficiencyoverwegingen.	Gepercipieerde variatie van werkzaamheden.
		Gepercipieerde repetitie van Werkzaamheden.
		Gepercipieerde aanspraak van de werkzaamheden op de persoonlijke vaardigheden
		Gepercipieerde werkdruk

Tabel 3.4. Controle		
Begrip	Definitie	Indicator
Controle	Het verzamelen en gebruik van informatie over de prestaties van individuele medewerkers om deze prestaties, door de tijd heen, te evalueren en te vergelijken met andere medewerkers.	Perceptie van soortelijke controle.
		Gepercipieerde mate van controle.

Tabel 3.5. Klantcontact		
Begrip	Definitie	Indicator
Klantcontact	De hoeveelheid tijd die in directe aanwezigheid van klanten wordt doorgebracht.	De gepercipieerde frequentie waarin de beleidsuitvoerder contact heeft met zijn beleidssubjecten (klanten).

Tabel 3.6. Beleidsvervreemding			
Begrip	Dimensie	Sub-dimensies	Indicator
Beleidsvervreemding: <i>Beleidsvervreemding is een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid.</i>	Machteloosheid <i>De mate van invloed die de publieke professionals ervaren op het beleidsprogramma dat ze uitvoeren.</i>	Strategisch	De mate van gepercipieerde invloed van de ambtenaar op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in wet- en regelgeving.
		Tactisch	De mate van gepercipieerde invloed van de ambtenaar op de manier waarop hun organisatie het beleid implementeert.
		Operationeel	De mate van invloed die de ambtenaar percipieert op het directe werkproces.
	Zinloosheid <i>De perceptie van de professional met betrekking tot de waardetoevoeging van het beleid aan een hoger, maatschappelijk doel.</i>	Samenleving	De perceptie van de ambtenaar op de toegevoegde waarde van het beleid aan belangrijke doelen voor de samenleving.
		Klant	De perceptie van de ambtenaar op de toegevoegde waarde van het beleid voor de eigen cliënten.

3.2. Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek wordt een antwoord gezocht op de vraag wat de invloed is van digitalisering op beleidsvervreemding onder uitvoeringsambtenaren van de Dienst Uitvoering Onderwijs. Het betreft hier een onderzoeksvraag naar een expliciet fenomeen in een specifieke context. De keuze voor een case-study onderzoek lijkt dan ook de meest voor de hand liggende. Een case-study is een onderzoeksstrategie waarbij één of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht (van Thiel, 2010, p. 99). De meerwaarde van een casestudyonderzoek ligt vooral in de rijkdom aan empirische informatie die een dergelijk onderzoek kan opleveren, die de basis kan vormen voor nieuwe theorievorming.

Yin onderscheidt verschillende varianten van casestudy design, waarbij het grootste onderscheid bestaat uit single- en multiple-case designs (Yin, 2014, p. 46). In dit onderzoek is gekozen voor een single case design waarbinnen verschillende onderzoekseenheden worden onderscheiden, een zogenaamde ‘embedded single-case design’. Het voordeel van verschillende onderzoekseenheden binnen een single case is dat dit een meer uitgebreide analyse toe staat. Hierdoor ontstaat meer inzicht in de single case als geheel (Yin, 2014, p. 53).

3.3. Onderzoeksmethode

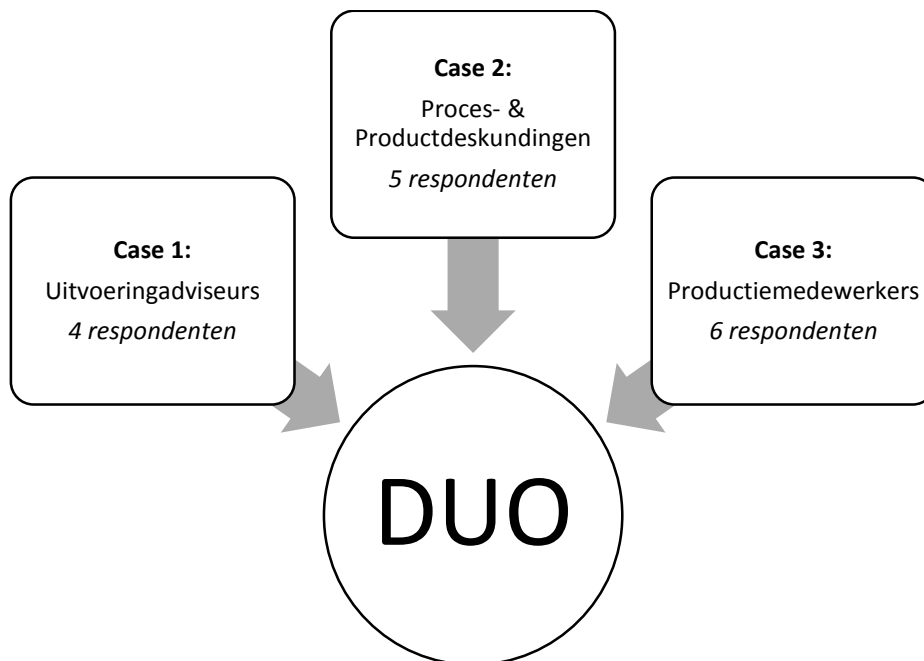
Binnen de casestudystrategie kunnen verschillende methoden worden toegepast bij het verzamelen van empirische data. In dit onderzoek wordt er gebruikt gemaakt van een multimethode. Met een multimethode wordt het gebruik van verschillende dataverzamelmethode tegelijkertijd bedoeld (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2001, p. 96). De keuze voor deze methode is ingegeven door de complexiteit van het onderzoeksprobleem en het geringe aantal onderzoekseenheden. Het beperkte aantal onderzoekseenheden zou theoretisch problemen kunnen opleveren met betrekking tot de validiteit van het onderzoek. Middels het gebruik van de multimethode wordt getracht het onderzoek meer valide te maken. De multimethode bestaat in dit onderzoek uit halfgestructureerde interviews en documentenonderzoek.

3.3.1. Halfgestructureerde interviews

In dit onderzoek zal er een steekproef – op basis van zelfselectie - worden getrokken onder de uitvoeringsambtenaren van de afdeling Bekostiging binnen de directie Onderwijs Instellingen van DUO Zoetermeer. Een praktische vuistregel voor de ideale omvang van een steekproef betreft een steekproef van 20% van de totale onderzoekspopulatie (van Thiel, 2010, p. 56). Aangezien de afdeling Bekostiging uit circa 80 personen bestaat wordt er in dit onderzoek voor gekozen om 15 respondenten te interviewen. Hiermee wordt voldaan aan de vuistregel terwijl het beperkte aantal respondenten eveneens mogelijkheden biedt om die uitgebreid te bestuderen.

Wanneer de respondenten zijn geselecteerd zullen zij worden onderworpen aan halfgestructureerde interviews. Het halfgestructureerde interview is een gesprek aan de hand van een interviewhandleiding. In deze interviewhandleiding zijn onderwerpen gespecificeerd waarover men vragen wil stellen (van Thiel, 2010, p. 109). In dit onderzoek wordt er voor gekozen om geformuleerde openvragen te gebruiken in plaats van gespreksonderwerpen, om zodoende de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Tijdens de gesprekken wordt getracht dieper in te

gaan op de meningen, relaties en percepties van respondenten ten aanzien van de relatie tussen digitalisatie en beleidsvervreemding.



3.2.2. Documentenonderzoek

In aanvulling op de interviews wordt er in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van bestaand materiaal. Hierbij moet men denken aan schriftelijke bronnen zoals beleidsstukken, werkinstructies, functieomschrijvingen, ondernemingsplannen etc. Bestaand materiaal heeft als voordeel dat het minder vatbaar is voor sociaal wenselijk gedrag, zodoende kunnen antwoorden uit de interviews worden genuanceerd of aangevuld. Het nadeel is echter dat documenten verouderd kunnen zijn waardoor ze achterlopen op de feitelijke situatie. Daarnaast bestaat er een operationalisatieprobleem. Het materiaal is voor een ander doel geproduceerd dan het in dit onderzoek gehanteerde doel, hierdoor sluit de informatie niet altijd goed aan op de onderzoeksvragen.

3.4. Validiteit

Om waarde te kunnen hechten aan de onderzoeksresultaten, en om de resultaten weer terug te kunnen koppelen naar de theorie, moet het onderzoek valide zijn. Er zijn verschillende vormen van validiteit te onderscheiden. Zo onderscheidt Yin drie aspecten van validiteit; construct-, interne- en externe validiteit (Yin, 2014, p. 40). Tussen deze drie aspecten is er sprake van hiërarchie, in de zin dat de eerdergenoemde aspecten noodzakelijke voorwaarden zijn voor de later genoemde aspecten van validiteit.

3.4.1. Constructvaliditeit

Constructvaliditeit heeft betrekking op de gekozen operationalisaties, op de vraag of de operationalisaties goede weerspiegelingen zijn van de constructen uit de theorie, en niet van iets

anders (Yin, 2014, p. 41). De constructvaliditeit in dit onderzoek wordt geborgd door de operationalisatie van constructen overeen te stemmen met operationalisaties van diezelfde constructen binnen de wetenschappelijke literatuur. Ter illustratie; het begrip beleidsvervreemding is in dit onderzoek geoperationaliseerd overeenkomstig met de operationalisatie van Tummers (2012, p. 95).

Aangezien het in dit onderzoek draait om de percepties van uitvoeringsambtenaren ten aanzien van beleidsvervreemding wordt er hoofdzakelijk gebruik gemaakt van zelfrapportages. Het nadeel van zelfrapportages is dat het vatbaar is voor sociale wenselijkheid. Wanneer respondenten beseffen dat bepaalde gedachten, gevoelens of gedragingen sociaal onwenselijk zijn, dan is er een grote kans dat er een vertekening in de zelfrapportage optreedt (Vonk & Modde, 2004, p. 79). Zelfrapportages kunnen zodoende tot een lage constructvaliditeit leiden doordat respondenten zich beter voor doen dan ze zijn.

3.4.2. Interne validiteit

Met interne validiteit wordt bedoeld dat de effecten van de onafhankelijke variabele op de afhankelijke variabele ook werkelijk toegeschreven kunnen worden aan de onafhankelijke variabele (Vonk & Modde, 2004, p. 95). Met betrekking tot dit onderzoek betekent dit dat de onafhankelijke variabele 'digitalisatie' de enige mogelijke oorzaak dient te zijn van de verschillen die eventueel worden gevonden bij de afhankelijke variabele 'beleidsvervreemding'.

De interne validiteit wordt in dit onderzoek gewaarborgd door de gekozen onderzoeksstrategie, een casestudy op basis van triangulatie. Op deze manier wordt ernaar gestreefd om zoveel mogelijk empirisch bewijs te verzamelen waardoor de interne validiteit wordt verhoogd. Er zijn echter ook factoren die de interne validiteit kunnen beïnvloeden. Eén van deze factoren is contaminatie. Contaminatie wil zeggen dat er door storende variabelen zijn die onbedoeld mee variëren met de variabele waar het eigenlijk om gaat.

3.4.3. Externe validiteit

Onderzoeksconclusies dienen ook extern valide te zijn. Dat wil zeggen dat de resultaten generaliseerbaar zijn naar andere personen en situaties dan de concrete personen en situaties die in het onderzoek zelf gebruikt zijn. Zo heeft een theorie meer waarde naarmate de theorie geldig is voor meer verschillende situaties, mensen en contexten. Met betrekking tot dit specifieke punt dient opgemerkt te worden dat dit onderzoek een beperkt aantal onderzoekseenheden kent. Als gevolg hiervan is de externe validiteit van dit onderzoek gering. Echter, het doel van dit onderzoek betreft geen statistische generalisatie maar analytische generalisatie. Dit betekent dat het opgestelde theoretisch model als een referentiepunt dient waarmee empirische bevindingen worden vergeleken (Yin, 2014, p. 38)

3.5. Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten (van Thiel, 2010, p. 57). Idealiter dient onderzoek dusdanig nauwkeurig en consistent te zijn uitgevoerd dat een eventuele andere onderzoeker – die dezelfde

procedures volgt binnen dezelfde casus – tot dezelfde bevindingen en conclusies komt (Yin, 2014, p. 45). De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt gewaarborgd door het gebruik van een casestudyprotocol. In dit protocol staan alle relevante onderzoekstappen en databronnen beschreven zodat deze stappen door derden gecontroleerd kunnen worden.

4. Context

In het volgende hoofdstuk wordt de context van dit onderzoek nader gespecificeerd. Allereerst zal duidelijk worden gemaakt wat de rol en verantwoordelijkheid van de Dienst Uitvoering Onderwijs is. Daarna zal worden stil gestaan bij het onderwijsbeleid en –bekostiging en zal worden stil gestaan bij de verantwoordelijkheden van de onderzoekseenheden van dit onderzoek. Tot slot wordt er een korte uiteenzetting gegeven van het bekostigingsproces.

4.1. Dienst Uitvoering Onderwijs

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is een baten-lasten agentschap van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). In opdracht van OCW voert DUO een groot aantal onderwijswetten en –regelingen uit, waarvan de verstrekking van studiefinanciering en de bekostiging van onderwijsinstellingen waarschijnlijk het meeste bekend zijn. Verder vervult DUO taken in het kader van de Wet Inburgering en het Landelijk Register Kinderopvang voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tot slot voert DUO print- en couverteerwerk uit voor het Centraal Justitieel Incassobureau in opdracht van het ministerie Veiligheid en Justitie.

DUO is in 2010 ontstaan vanuit een fusie tussen het zelfstandige bestuursorgaan Informatie Beheer Groep uit Groningen en het agentschap Centrale Financiën Instellingen uit Zoetermeer. Deze fusie had tot doel om de dienstverlening aan burgers en instellingen te verbeteren door vermindering van de administratieve lasten en moest daarnaast leiden tot een verbetering van de geleverde (informatie)diensten. Sinds de fusie werken er 1923 interne personeelsleden bij DUO, waarvan het overgrote merendeel is gevestigd op het hoofdkantoor in Groningen. Met minder dan 300 interne personeelsleden is DUO Zoetermeer betrekkelijk klein ten opzichte van DUO Groningen.

4.2. Het onderwijsbeleid & bekostiging

Als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van OCW voert DUO onderwijswetten en –regelingen uit die onderdeel uitmaken van het onderwijsbeleid van OCW. Het huidige onderwijsbeleid kenmerkt zich hoofdzakelijk door het versterken van de autonomie van besturen en scholen (Hofman, Steijn, & Hofman, 2013, p. 17). Dit blijkt eveneens uit het Bestuursakkoord Primair Onderwijs. De sleutelbegrippen uit dit akkoord zijn ruimte en vertrouwen enerzijds en verantwoording anderzijds. Aan de basis van dit akkoord liggen prestatieafspraken waarbij scholen en besturen de vrijheid is geboden om zelf te bepalen hoe zij deze afspraken willen realiseren (OCW & PO-Raad, 2012).

Middels autonomievergroting en deregulering wil het kabinet Rutte II de kwaliteit van het onderwijs verbeteren. Scholen kunnen met deze toebedeelde vrijheid het onderwijs beter afstemmen op de behoeften van leerlingen. Daarnaast kunnen scholen beter inspelen op een veranderende arbeidsmarkt als er meer vrijheid komt op het terrein van personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden (Rutte & Samson, 2012). Dit kan echter alleen bereikt worden als scholen bestedingsvrijheid krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van lumpsumbekostiging. In deze vorm van bekostiging krijgen onderwijsinstellingen een budget en de vrijheid om daarbinnen te beslissen waaraan zij dit geld willen besteden (Wieringen, 2010, p. 54). Lumpsumbekostiging is zodoende een instrument geworden waarmee kwaliteitsverbetering in het onderwijs moet worden bereikt.

Lumpsumbekostiging is overigens geen nieuw instrument. Al sinds de invoering in de jaren '90 wordt dit instrument ingezet om de autonomie van scholen te vergroten en zodoende meer maatwerk en innovatie in het onderwijs te bewerkstelligen (OCW, 2005). Nieuw is echter wel de enorme stijging van het aandeel lumpsum in de totale bekostiging. In 2014 maakte het aandeel lumpsumfinanciering ongeveer 90% uit van de totale onderwijsbekostiging (Algemene Rekenkamer, 2014). Scholen zijn zodoende steeds autonomer geworden en minder gebonden aan gedetailleerde bekostigingsregelingen. Deze autonomievergroting is gepaard gegaan met een proces van schaalvergroting en een bedrijfsmatige manier van werken. Het aantal MBO instellingen is bijvoorbeeld gedaald van 341 in 1989 naar 75 in 1998 (Wieringen, 2010, p. 54). Dat deze toegenomen autonomie en schaalvergroting ook een schaduwkant kent werd duidelijk toen de val van onderwijsgroep Amarantis het onderwijsveld op zijn grondvesten deed schudden. Perverse prikkels in het huidige bekostigingssysteem bleken aan de basis van deze ineenstorting te staan (Chin-A-Fat, Scherpenisse, Steen, Twist, & Schulz, 2013).

Verantwoordelijk voor de lumpsumbekostiging aan onderwijsinstellingen is de Dienst Uitvoering Onderwijs in Zoetermeer. De uitvoeringsambtenaren van DUO, specifiek de uitvoeringsambtenaren van de afdeling Bekostiging, geven zodoende invulling aan de beleidsdoeleinden van het ministerie van OCW.

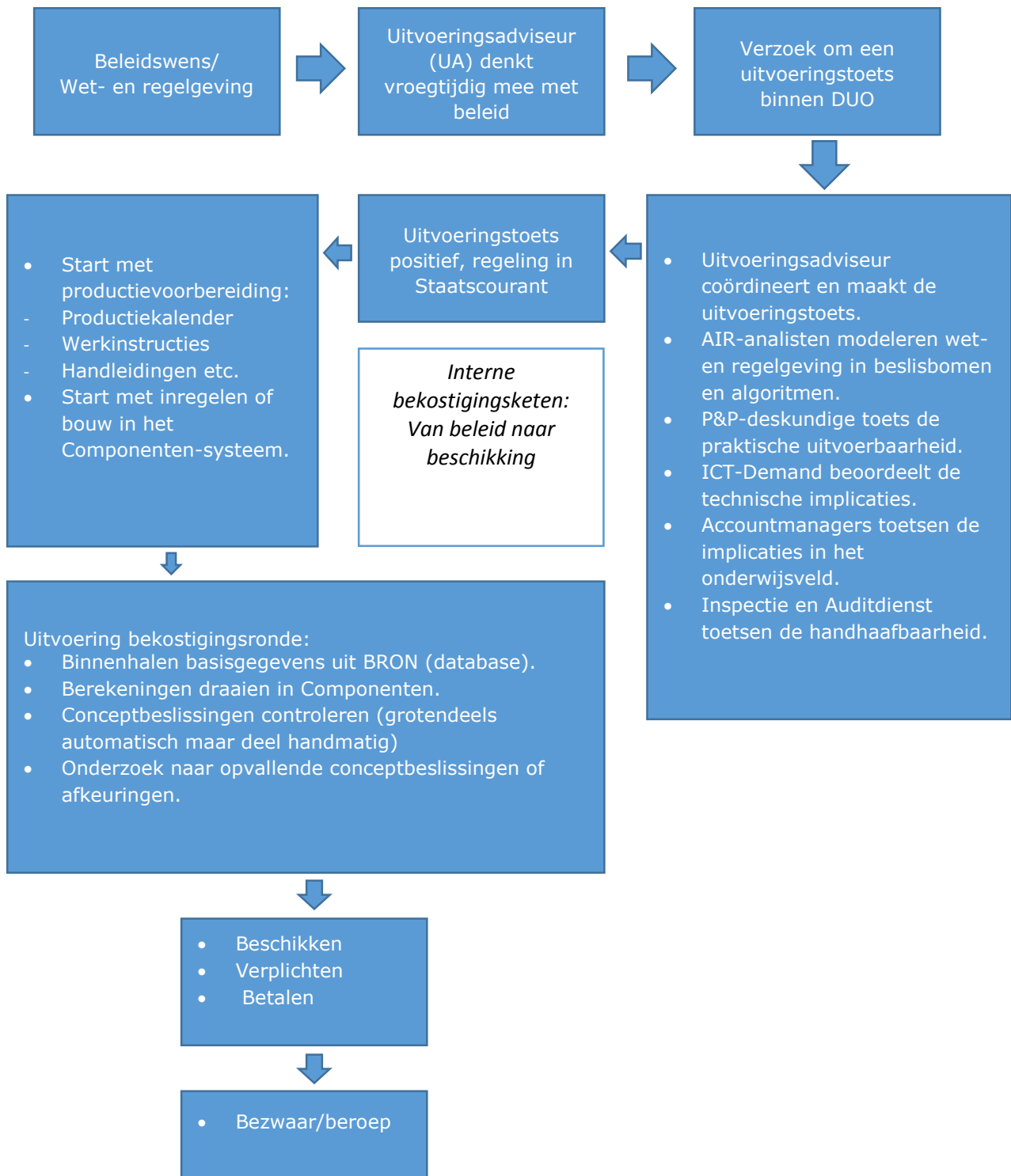
4.3. Afdeling Bekostiging

Binnen de afdeling Bekostiging zijn de productieprocessen ondergebracht die de maandelijkse bekostiging van onderwijsinstellingen mogelijk maakt. De afdeling Bekostiging bestaat uit zes verschillende clusters die gezamenlijk de bekostigingsketen vormen. In maandelijkse bekostigingsrondes dragen deze clusters de gezamenlijke verantwoordelijkheid om alle 8100 onderwijsinstellingen tijdig en doelmatig te bekostigen. In 2014 resulteerden dit in 128.605 beschikkingen waarmee een totaal bedrag van 28,8 miljard euro gepaard ging (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2015).

Het bekostigingsproces is een sequentieel proces dat bestaat uit twee elementen. Allereerst bestaat er het proces van het voorbereiden van de bekostiging. Dit proces start met het opstellen van wet- en regelgeving door het ministerie van OCW. Deze wet- en regelgeving wordt vervolgens door DUO door getoetst op uitvoerbaarheid. Wanneer de uitvoerbaarheid positief wordt getoetst wordt de wet- en regelgeving ingeregeld in het centrale uitvoeringssysteem 'componenten'. Hierna worden er productiewijzers, productplanningen en werkinstructies ontwikkeld die de uitvoeringambtenaar stuurt en ondersteunt bij het uitvoeren van de desbetreffende wet- en regelgeving.

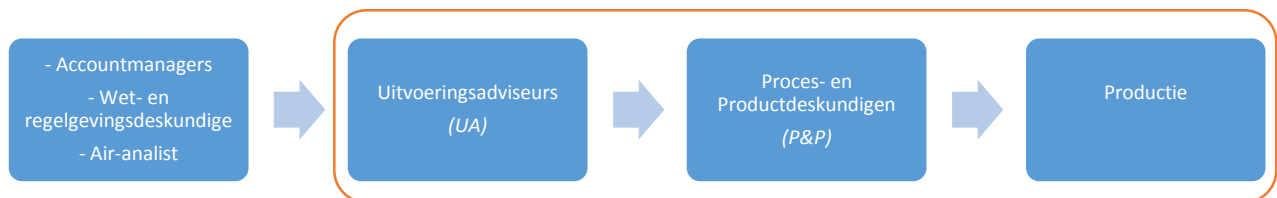
Het tweede element van het bekostigingsproces is de daadwerkelijke uitvoering van wet- en regelgeving. Afhankelijk van de productieplanning wordt er in maandelijkse bekostigingsrondes specifieke wet- en regelgeving uitgevoerd, ook wel bekostigingsonderwerpen genoemd. Al deze individuele bekostigingsonderwerpen doorlopen feitelijk hetzelfde proces. Dit proces start met de aanspraak van een individuele onderwijsinstelling op specifieke bekostiging. Vervolgens controleert DUO in haar database of deze onderwijsinstelling voor het bekostigingsonderwerp in aanmerking komt. Indien een onderwijsinstelling in aanmerking komt berekent het componentensysteem de hoogte van de individuele bekostigingsaanspraak. Dit resulteert in een conceptbeslissing die, in het

geval van opvallendheden, gecontroleerd worden uitvoeringsambtenaren. Hierna volgt de definitieve beslissing door het componentensysteem. Na de definitieve beslissing wordt de betalingsverplichting automatisch vastgelegd in het betalingssysteem en wordt er een digitale beschikking voor de onderwijsinstelling aangemaakt. Tot slot volgt de daadwerkelijke uitbetaling. Schematisch ziet dit proces er als volgt uit:



4.4. Onderzoekseenheden binnen Bekostiging

In dit onderzoek is gekozen voor een specifieke onderzoeksstrategie, namelijk een 'embedded single case design'. Dit houdt in dat er binnen één case verschillende onderzoekseenheden worden onderscheiden. Hieraan is invulling gegeven door binnen de afdeling Bekostiging verschillende clusters te selecteren. De afdeling bekostiging bestaat in totaal uit vier verschillende clusters die zich, sequentieel, met verschillende taken binnen de bekostigingsketen bezighouden.



Vanwege de beperkte beschikbaarheid van accountmanagers, wet- en regelgevingsdeskundigen en AIR-analisten zijn deze clusters in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Dit onderzoek richt zich dus op de overige clusters uit de bekostigingsketen. De kenmerken van deze clusters, de onderzoekseenheden, zullen hier kort worden belicht.

4.4.1. Uitvoeringsadviseurs

De uitvoeringsadviseurs (UA) vertegenwoordigen DUO en coördineren de inbreng en belangen van DUO in contacten met het kerndepartement OCW en andere organisaties in de onderwijskolom, zoals de Inspectie van het Onderwijs. De primaire taak van de uitvoeringsadviseurs betreft het uitvoeren van de zogenaamde uitvoeringstoets. Deze uitvoeringstoets is een toets die beleidsinitiatieven, in de vorm van specifieke bekostigingsregelingen, test op haalbaarheid en implicaties. Wanneer een beleidsinitiatief positief op uitvoerbaarheid wordt getest dan begeleidt de uitvoeringsadviseur de inregeling daarvan.

4.4.2. Proces- en Productdeskundigen

De proces- en productdeskundige (P&P) is verantwoordelijk voor het coördineren en onderhoud van processen en producten en voor de afstemming met de afdelingen die producten leveren en/of afnemen van de bekostigingsprocessen. Daarnaast houdt de proces- en productdeskundige zich bezig met het in productie nemen van nieuwe of gewijzigde regelgeving aan de hand van het inregelschema van de uitvoeringsadviseurs.

4.4.3. Productiemedewerkers

De werkzaamheden van productiemedewerkers vinden plaats aan het einde van de bekostigingsketen. Productie houdt zich daar bezig met het verzorgen van de bekostiging van de onderwijs- en onderzoeksinstellingen van alle onderwijssectoren. Voor de bekostiging berekent Productie op basis van wet- en regelgeving de hoogte van de reguliere en aanvullende bekostiging voor de instellingen. Tevens verzorgt Productie de verzending van beschikkingen en legt zij de betalingsverplichtingen vast in het betalingssysteem.

5. Bevindingen

In totaal zijn er 15 interviews gehouden en zijn er verschillende documenten verzameld. In het volgende hoofdstuk zullen de bevindingen worden beschreven die tijdens dit verzamelproces naar voren zijn gekomen. Om een directe weergave te geven van de onderzoekspraktijk zal er veelvuldig gebruik worden gemaakt van letterlijke citaten van respondenten. Op deze manier worden de empirische bevindingen en de interpretatie daarvan controleerbaar en eventueel bekritiseerbaar gemaakt. Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van tabellen om overige relevante bevindingen op een kernachtige en visuele manier weer te geven. Gezamenlijk vormt dit de input voor de data-analyse die in het volgende hoofdstuk zal worden gepresenteerd.

5.1. Digitalisatie

Allereerst zullen hier de bevindingen met betrekking tot digitalisering in de onderzoekspraktijk worden weergegeven. In dit onderzoek wordt het begrip digitalisatie gedefinieerd als het gebruik van informatie- en communicatietechnologie voor het verzamelen, opslaan, bewerken en doorgeven van informatie. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op het gebruik van ICT door de uitvoeringsambtenaren bij de directie Bekostiging van DUO Zoetermeer. Het doel is hier om inzichtelijk te maken op wat voor wijze- en van wat voor ICT de uitvoeringsambtenaren gebruik maken. Daarnaast wordt stilgestaan bij de opvattingen van DUO ambtenaren over hun ICT gebruik.

5.1.1. Complexiteit, diversiteit en intensiteit

In dit onderzoek is gekeken naar de complexiteit (de gebruikte technologie), de diversiteit (de gebruikte toepassingen) en de intensiteit (gebruik van ICT in verhouding tot de totale werktijd). In de onderstaande tabel wordt afgetrapt met de complexiteit van het ICT gebruik.

	Primaire ICT	Secundaire ICT	Tertiaire ICT
Personal Computer	15	0	0
Vaste telefoon	0	11	2
Mobiele telefoon	0	4	0
Print/scanapparatuur	0	0	1
Totaal	15	15	3

Opvallend, maar niet verbazingwekkend is het hoge percentage uitvoeringsambtenaren dat primair gebruik maakt van een personal computer. Voor elke uitvoeringsambtenaar geldt dat de personal computer het meest gebruikte ICT-apparaat is. Het gebruik van andere ICT is aanzienlijk geringer en beperkt zich vrijwel uitsluitend tot het gebruik van telefonie als secundaire of tertiaire technologie. Verder is het opvallend dat alle respondenten gebruik maken van meer dan één ICT-toepassing. Aangezien het begrip ICT weleens als containerbegrip voor een veelvoud aan toepassingen wordt gebruikt is er in dit onderzoek ook gekeken naar de verschillende applicaties (*de diversiteit*) die uitvoeringsambtenaren gebruiken bij het uitoefenen van hun functie. Door nader naar de verschillende applicaties te kijken kan de rol en afhankelijkheid van ICT inzichtelijk worden gemaakt.

In tabel 5.2. treft men de frequentie waarin uitvoeringsambtenaren aangaven gebruik te maken van bepaalde ICT applicaties.

Tabel 5.2. Diversiteit van het applicatiegebruik op de PC				
	UA	P&P	Productie	Totaal
Tekstverwerkingsprogramma (Word)	4	5	6	15
Spreadsheetprogramma (Excel)	4	4	5	13
Presentatieprogramma (PowerPoint)	4	2	2	6
Emailprogramma (Outlook)	4	5	6	14
Internet	4	5	6	15
Componenten/Cockpit (programma voor het maken van berekeningen)	1	4	6	11
Porto (Workflow Management Software)	3	2	1	6
OGV (database)			1	1
ONP (database)			3	3
Serena (Release Management Software)			3	3
IVM (database)			4	4
Brin (database)			3	3
Gefis (betalingssysteem)		4	1	5
Link (Chat-applicatie)		1	2	3
Total Commander		1		1
Totaal	24	33	49	

Met betrekking tot de diversiteit van het ICT-gebruik is het Microsoft Office pakket een veel gebruikte applicatie. Op zichzelf is dit geen verbazingwekkend gegeven maar wat wel opvalt, is dat het voor de uitvoeringsadviseurs nagenoeg de enige applicaties zijn die zij toepassen terwijl het productieteam gebruik maakt van een breder scala aan ICT-toepassingen. Eén uitvoeringsadviseur zegt hierover:

“Tegenwoordig maak ik eigenlijk alleen nog maar gebruik van Word, Excel, Powerpoint en Outlook. Voorheen gebruikte ik veel meer applicaties, ik maakte bijvoorbeeld veelvuldig gebruik van software waarmee ik queries [bevragingen van de database] draaide. Tegenwoordig mag ik dat niet meer, die functionaliteit is mij ontnomen. Dergelijke taken zijn nu ergens anders belegd, het is veel formeler geworden” – R7 Uitvoeringsadviseur .

Het citaat hierboven staat niet op zichzelf. Veel uitvoeringsambtenaren, ongeacht het cluster waarin zij werken, melden dat het gebruik van softwareapplicaties steeds strikter wordt gelimiteerd. Als verklaring wordt gegeven dat het hoger management en de systeembouwers op die manier probeert te voorkomen dat ICT-toepassingen oneigenlijk worden gebruikt.

Naast de diversiteit is men ook bevraagd over de gepercipieerde intensiteit waarmee men gebruikt maakt van hun primaire ICT-toepassingen. Intensiteit refereert hierbij aan het deel van de werktijd dat de werknemer met ICT-toepassingen bezig is en wordt uitgedrukt in procenten.

Tabel 5.3 Intensiteit van het PC gebruik door uitvoeringsambtenaren bij DUO

Respondent/Team	UA	P&P	Productie
R1			90%
R2			90%
R3		80%	
R4		60%	
R5			85%
R6	50%		
R7	40%		
R8		80%	
R9	50%		
R10			85%
R11		65%	
R12			85%
R13			80%
R14	45%		
R15		70%	
Totaal	46%	71%	86%

De intensiteit waarmee de uitvoeringsambtenaren van DUO gebruik maken van ICT-toepassingen lijkt vrij hoog te liggen, variërend van 46 tot 86 procent van de werktijd. Tussen de teams van DUO bestaan er echter duidelijke verschillen, zo blijkt dat het team van de uitvoeringsadviseurs aanzienlijk minder tijd besteed aan ICT-gebruik dan het team van de productiemedewerkers.

Welbeschouwd is de diversiteit en intensiteit van ICT-toepassingen het grootst onder de productiemedewerkers. De afhankelijkheid van ICT-toepassingen bij het behalen van hun werkdoelen is bij hen dan ook het grootst. Illustratief voor de afhankelijkheid van ICT-toepassingen onder de productiemedewerkers is het volgende citaat:

“Mijn werkzaamheden zijn volledig gedigitaliseerd. Als bijvoorbeeld de componenten [het berekensysteem] eruit ligt, en dat gebeurt regelmatig, dan ben ik volledig onthand, ik kan dan niets meer. Hoe nijpend de deadline ook is, op zo’n moment kan ik niets meer. In die zin ben ik volledig afhankelijk van digitale systemen om mijn werk te kunnen uitvoeren”- R1 Senior Productiemedewerker.

Overigens zegt intensief- en divers gebruik van ICT niets over de complexiteit van de arbeid. Zo meldt diezelfde respondent het volgende:

“Mijn functie is een uitvoerfunctie waarvan de werkzaamheden uitvoerig zijn gespecificeerd in een handleiding en een zogenaamde productiewijzer. In principe zou een wildvreemde van de straat geplukt kunnen worden en met behulp van die productiewijzer zou hij mijn werk moeten kunnen uitvoeren. Je hoeft er niet teveel bij na te denken”. – R1 Senior Productiemedewerker.

5.1.2. Rol- en afhankelijkheid van ICT

In dit onderzoek is eveneens gekeken naar de rol die ICT speelt in het functioneren van de uitvoeringsambtenaren. In tabel 2.2 zijn er drie rollen van ICT onderscheiden; ondersteunend, leidend en beslissend. Kijkend naar tabel 5.2. kan men opmaken dat de diversiteit en rol van ICT per onderzoekseenheid verschilt. De uitvoeringsadviseurs gebruiken nagenoeg uitsluitend het Microsoft Office pakket bij het uitvoeren van hun taken. Dit pakket richt zich primair op het registreren en ordenen van data. Alhoewel men sterk afhankelijk is van ICT voor specifieke werkzaamheden, kan men nog steeds werkzaamheden verrichten zonder ICT toepassingen. De rol die ICT voor de uitvoeringsadviseurs speelt is dan ook hoofdzakelijk ondersteunend.

Het ICT gebruik van de proces- en productdeskundigen ligt zowel qua diversiteit als intensiviteit tussen die van de uitvoeringsambtenaren en productiemedewerkers in. Men maakt veel gebruik van Microsoft Office applicaties en het componentensysteem maar in mindere mate van database-software. Tegelijkertijd is hun afhankelijk van ICT volledig, zonder ICT toepassingen kan men niets beginnen. ICT speelt zodoende dus een beslissende rol.

Dit beeld verandert wanneer men naar de productiemedewerkers kijkt. Alhoewel zij ook veelvuldig gebruik maken van het Microsoft Office pakket ligt het zwaartepunt van hun functie bij het gebruiken van het componentensysteem. In dit systeem kunnen de verschillende bekostigingsonderwerpen worden opgestart, een proces dat nagenoeg geheel automatisch verloopt. Wanneer het systeem zijn berekeningen heeft gemaakt worden de uitkomsten door de productiemedewerker vergeleken met eerdere berekeningen van datzelfde bekostigingsonderwerp. In dit geval worden alle beschikkingen dus geautomatiseerd door het systeem berekend, de productiemedewerker kan geen invloed op de uitkomsten van dit proces uitoefenen. Zo beschouwd vervult ICT voor de productiemedewerkers dus hoofdzakelijk een beslissende rol.

5.2. Discretionaire ruimte

Naast het gebruik van ICT's is er ook gekeken naar de discretionaire ruimte van de onderzoekseenheden. Discretionaire ruimte wordt hier gedefinieerd als de mate van speelruimte die beleidsuitvoerders hebben om keuzes te maken uit handelingsalternatieven (Bekkers, 2007, p. 237). In dit onderzoek wordt de discretionaire ruimte onderzocht met behulp van twee indicatoren; de gebondenheid aan procedures en de ruimte om zelfstandig besluiten te nemen. De uitkomsten hiervan worden in de volgende paragraaf besproken.

5.2.1. Uitvoeringsadviseurs

Het beeld dat de Uitvoering Adviseurs oproepen is enigszins diffuus. Enerzijds geven zij aan dat zij sterk gebonden zijn aan het volgen van procedures en regels, tegelijkertijd geeft men aan dat er ze veel vrijheid in hun werk ervaren. Wanneer men deze discrepantie nader onder de loep neemt blijkt dat de gebondenheid aan procedures hoofdzakelijk betrekking heeft op de uitvoering van een

zogenaamde uitvoeringstoets, deze uitvoeringstoets vormt een wezenlijk deel van het werk van de uitvoeringsadviseur. De uitvoeringstoets toetst de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving met betrekking tot de bekostiging van onderwijsinstellingen in Nederland. Echter, naast de uitvoeringstoets heeft uitvoeringsadviseur in zijn overige werkzaamheden veel vrijheid. Zo geeft men aan:

“Een groot deel van mijn werk wordt voorgeschreven door formele procedures en regels. Een groot deel van mijn werk bestaat bijvoorbeeld uit het uitvoeren van de uitvoeringstoets. De stappen die binnen dit proces genomen moeten worden staan gedetailleerd beschreven maar ook de hiërarchie en verantwoordelijkheden liggen vast. Maar naast deze uitvoeringstoets ben ik niet zoveel gebonden. Dat komt omdat een groot deel van mijn werkzaamheden ook bestaat uit het praten met mensen bij de Hoftoren over nieuw beleid, en daar is mijn vrijheid bijna maximaal” – R7 Senior Uitvoeringsadviseur.

Wanneer men kijkt naar de ruimte die uitvoeringadviseurs hebben met betrekking tot het nemen van zelfstandige besluiten dan blijkt dat de meningen sterk uiteen lopen. Zo geeft een van de respondenten aan dat zijn discretionaire ruimte is herbelegd bij een andere afdeling waardoor hij nu geen besluiten meer mag nemen. Een directe collega van deze respondent geeft daarentegen aan dat zij zoveel beslissingsruimte heeft dat zij daar soms van schrikt. De beslissingsruimte van uitvoeringsadviseurs verschilt klaarblijkelijk per actor en loopt uiteen van geen, tot maximale vrijheid bij het nemen van besluiten. De volgende quotes ondersteunen deze discrepantie:

“Recentelijk stond onze beslissingsbevoegdheid nog specifiek beschreven in onze functieomschrijving. Maar er is een nieuwe afdeling opgericht binnen DUO (Beleid en Strategie). De beslissingsbevoegdheid is uiteindelijk bij hen belegd. Onze eigen beslissingsbevoegdheid is weggehaald. Vroeger kon ik bijvoorbeeld tegen de opdrachtgever zeggen dat een bepaald onderwerp/plan niet haalbaar was. Nu kunnen wij alleen nog maar de inhoud schetsen, adviseren maar niet meer beslissen” – R6 Senior Uitvoeringsadviseur.

“Mijn beslissingsruimte is behoorlijk, soms heb ik zelfs teveel ruimte voor het nemen van besluiten. Ik wordt soms geconfronteerd met situaties die een behoorlijke impact kunnen hebben op de bekostigingsprocessen bij DUO. Ik neem die besluiten dan zelfstandig maar eigenlijk zou je die besluiten in een breder verband moeten nemen” – R7 Senior Uitvoeringsadviseur.

Met betrekking tot de discretionaire ruimte zijn alle antwoordrichtingen in de onderstaande tabel samengevat.

Tabel 5.4. Discretionaire ruimte van de uitvoeringadviseurs		
Team UA R6	Gebondenheid procedures	Inhoudelijke beslissingen
	Sterk gebonden aan regels	Geen beslissingsbevoegdheid meer
R7	Groot deel van het werk wordt voorgeschreven door procedures en regels	Veel ruimte, soms teveel ruimte.

R9	(uitvoeringstoets). Naast de uitvoeringstoets is zij geheel ongebonden	
	Wordt sterk gedomineerd door regels en procedures	Beslissingsruimte is niet groot. Beslissingen die ze neemt worden getoetst door haar leidinggevende.
R14	Gebonden door regels en procedures (bij uitvoeringstoets)	Weinig tot geen ruimte om zelf beslissingen te nemen.

5.2.2. Proces- & Productdeskundigen

Het beeld van de discretionaire ruimte van de proces- en productiedeskundigen is minder diffuus dan dat van de uitvoeringsadviseurs maar er zijn nog steeds onderlinge verschillen. Desondanks zijn ook de meeste proces- en productiedeskundigen het er over eens dat zij enigszins- tot sterk gebonden zijn aan het volgen van procedures en regels. Eén enkele proces- en productiedeskundige meent echter dat hij dusdanig deskundig is dat hij het zich kan veroorloven om zich niets van de bestaande procedures aan hoeft te trekken. De ambiguïteit van het beeld dat de proces- en productiedeskundigen over hun gebondenheid aan regels geven is gevat in de volgende quote:

“Er zijn heel veel procedures, handleidingen en regels die je nauwgezet moet volgen. Maar er is nog voldoende ruimte over om dingen zelf in te vullen of te bepalen. Bijvoorbeeld wanneer zich een incident met één van de systemen voordoet, dan kun je zelf bepalen hoe je dit gaat aanpakken of in welke volgorde je het probleem aanpakt. Van de week hadden we het op mijn kamer bijvoorbeeld over de [technische] uitvoeringsaanpak van een specifiek bekostigingsonderwerp. Daar hebben wij toen zelfstandig besloten wie we daarbij wilden betrekken. Als wij ons dat soort vragen kunnen stellen is er wat mij betreft nog voldoende ruimte naast de geldende procedures” - R4 Senior Product- en Procesdeskundige.

Met betrekking tot het zelfstandig nemen van besluiten aangaande de uitvoering van wet- en regelgeving lopen de meningen onderling uiteen. De meningen lopen uiteen van geen tot voldoende ruimte om zelfstandig besluiten te nemen. De tegenstellingen die hierover bestaan zijn gevat in de volgende twee quotes:

“Ik ervaar binnen de vaststaande procedures nog voldoende ruimte om zelfstandig keuzes te maken. Zo kan ik bijvoorbeeld beslissen om bepaalde bekostigingsonderwerpen niet te draaien als wij bijvoorbeeld niet de goede informatie hebben” – R4 Senior Product- en Procesdeskundige.

“Vooropgesteld dat je de wet- en regelgeving moet volgen, beperkt dat je beslissingsbevoegdheid al enorm. Daarnaast zijn er nog allerlei interne kaders waarbinnen je dient te bewegen, zoals werkwijzers, handleidingen etc. Eigenlijk is er weinig ruimte om zelfstandig beslissingen te nemen. Of anders gezegd; er is weinig vrijheid. Je dient gewoon afspraken en instructies te volgen” – R11 Senior Product- en Procesdeskundige.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de proces- en productdeskundigen vind je in onderstaande tabel 5.5.

Tabel 5.5. Discretionaire ruimte van de product- & procesdeskundigen		
Team P&P	Gebonden Procedures	Inhoudelijke beslissingen
R3	Enigszins gebonden aan regels en procedures, pakt de ruimte die er is.	Systemen nemen alle inhoudelijke besluiten.
R4	Enigszins gebonden aan regels en procedures tijdens het proces, geen ruimte m.b.t. het eindproduct.	Voldoende ruimte om beslissingen te nemen
R8	Is officieel gebonden aan procedures maar heeft de ruimte om zich daar niet aan te houden en doet dit ook niet.	Regeling zijn zo strikt geformuleerd en ingeregeld dat hij geen beslissingen kan nemen.
R11	In sterke mate gebonden aan het volgen van procedures en regels	Er is weinig tot geen ruimte, dient afspraken en instructies te volgen.
R15	Wordt gebonden door procedures en regels	Kan enigszins inhoudelijke beslissingen nemen

5.2.3. Productiemedewerkers

Het team Productie schets een uniform beeld van hun gebondenheid met betrekking tot het volgen procedures en het nemen van inhoudelijke beslissingen. Alle productiemedewerkers geven aan dat zij bij het uitvoeren van hun taken sterk, tot zeer sterk, zijn gebonden aan het volgen van procedures en regels. Eén van de respondenten zegt hierover:

“Ik ben heel erg gebonden aan procedures. Mijn werkzaamheden worden nauwgezet voorgeschreven in productiewijzers en handleidingen. Hierin staat exact omschreven welke stappen je moet nemen bij het draaien van een bekostigingsonderwerp. Hier kun je uiteraard niet vanaf wijken. Wel kun je bij de verantwoordelijke proces- en productdeskundige kenbaar maken dat er onduidelijkheden of onvolledigheden in staan” – R13 Senior Productie Medewerker .

Dit beeld is illustratief voor de opvattingen van de andere productiemedewerkers. Iedereen verwees naar de productiewijzer, een soort handleiding per bekostigingsregeling waarin stapsgewijs omschreven staat welke handelingen de productiemedewerker moet uitvoeren.

Met betrekking tot het nemen van inhoudelijke beslissingen bestaat er ook uniformiteit onder de productiemedewerkers. Zij schetsen het beeld dat zij inhoudelijk geen beslissingen kunnen nemen ten aanzien van de inhoud van hun werk of over individuele casussen. Zij beschouwen zich als uitvoerders die ‘slechts de machines bedienen’. Hierover zegt één van de productiemedewerkers:

“Echt besluiten nemen doe ik niet. Alles is al voorgedrukt in de systemen, daar hebben wij verder geen zeggenschap of controle over. Hooguit kunnen wij iets constateren. Bijvoorbeeld; als er [technisch] iets niet soepel verloopt dan is er ruimte om dit te melden maar echt ruimte om daarin besluiten te nemen dat mag ik absoluut niet” – R12 Junior Productie Medewerker.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de productiemedewerkers vind je in onderstaande tabel 5.6.

Tabel 5.6. Discretionaire ruimte van de productiemedewerkers			
Team Productie	Gebonden Procedures	Inhoudelijke beslissingen	
	R1	Zeer gebonden aan procedures, handleidingen etc.	Worden door computer genomen
	R2	Gebonden aan regels, wordt ook steeds meer	Worden door de computer of door coördinatoren genomen.
	R5	Te maken met zeer veel regels en procedures, alles wordt voorgeschreven	Worden genomen door het systeem
	R10	Veel regels en procedures	Systeem en coördinatoren nemen beslissingen
	R12	Wordt sterk beperkt door regels en procedures.	Neemt geen inhoudelijke besluiten, worden door het systeem genomen.
	R13	Erg gebonden aan procedures, alle handeling worden voorgeschreven handeling worden voorgeschreven in productiewijzers	Weinig ruimte om zelfstandig besluiten te nemen.

In zijn algemeenheid kan men stellen dat de discretionaire ruimte voor alle uitvoeringsteams in de bekostigingsketen zeer beperkt wordt. Naast bovenstaande citaten is het opvallend dat de discretionaire ruimte niet alleen beperkt wordt door rigiditeit van de ICT-systemen maar ook door het productieproces dat DUO hanteert, een soort Tayloristisch arbeidsproces. Elk cluster heeft zijn eigen specialisme binnen de bekostigingsketen en voert daarbinnen een specifiek aantal handelingen uit. Eveneens is het opvallend dat de discretionaire ruimte aan het begin van de productieketen het grootst is bij de uitvoeringsadviseur, kleiner wordt voor de proces- en productdeskundigen en het kleinst is voor de productiemedewerkers.

5.3. Specialisatie

Op basis van wetenschappelijke inzichten wordt in dit onderzoek verondersteld dat het gebruik van ICT leidt tot specialisatie. Onder specialisatie wordt de begrenzing van taken, op basis van kennis- en efficiencyoverwegingen verstaan. Om de mate van specialisatie bij de uitvoeringsambtenaren van DUO inzichtelijk te maken is gevraagd naar hun opvattingen over de variatie en routine van arbeid, hun vaardighedengebruik en de werkdruk. Het betreft hier dus nadrukkelijk een perceptie van specialisatie. Deze dimensies van specialisatie zullen hieronder worden beschreven.

5.3.1. Uitvoeringsadviseurs

Aan de uitvoeringsadviseurs is allereerst naar de variatie van hun takenpakket gevraagd. De antwoorden op deze vraag lopen sterk uiteen van volledige tevredenheid tot ontevredenheid. De gepercipieerde variatie verschilt zodoende dus per persoon. Om het contrast te illustreren worden de volgende twee citaten aangehaald:

“De variatie in mijn werk is heel groot. Alhoewel ik mij uitsluitend bezig houd met het voortraject van de implementatie van beleid zijn de onderwerpen wel altijd anders, de mensen zijn altijd anders, de knelpunten zijn altijd anders. Als er nieuwe klusjes zijn of taken zijn dan zijn de uitvoeringsadviseurs altijd diegene die daarvoor gevraagd worden. Maar het blijft werk op een ministerie, in die zin het niet heel gevarieerd maar ik doe ook niet iedere dag hetzelfde” - R7 Senior Uitvoeringsadviseur.

“Het feit dat ik naar mijn UA werkzaamheden allerlei andere zaken heb opgepakt geeft wel aan dat het UA-werk voor mij onvoldoende variatie biedt. Dit heeft er ook mee te maken dat ik het werk inmiddels al langere tijd doe en dat ik inmiddels wel een beetje ben uitgeleerd. [...] Op zich heb je best met complexe vraagstukken te maken, alleen heb je op een gegeven moment alles wel een keer gezien. Sommige mensen vinden dat heerlijk maar ik wil toch meer afwisseling in mijn werk” – R14 Senior Uitvoeringsadviseur.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de uitvoeringsambtenaren vind je in onderstaande tabel 5.7.

Tabel 5.7. Variatie	
Team Uitvoeringsadviseurs	
R6	Voldoende variatie maar wordt minder
R7	Tevreden met variatie van takenpakket
R9	Zeer veel variatie in takenpakket
R14	Onvoldoende variatie

De uitvoeringsadviseurs is eveneens gevraagd naar de routinematigheid van hun werkzaamheden. Overeenkomstig met de variatie van het takenpakket blijkt dat men wisselende opvattingen heeft over de routinematigheid van hun werk. Zo geeft men aan:

“Ondanks de maandelijkse bekostigingsrondes vind ik mijn werk niet bepaald routinematig. Elke bekostigingsronde ontstaan er nieuwe fouten die ik dan weer mag oplossen waardoor eigenlijk geen enkele bekostigingsronde hetzelfde is. Het zoeken naar oplossingen is een creatief proces dat eigen geen routine kent” – R9 Senior Uitvoeringsadviseur.

“De kern van mijn werkzaamheden is wellicht vaak hetzelfde maar ik werk gelukkig voor verschillende directies waardoor toch veel afwisseling kent. Het is juist die afwisseling die mijn werk nog leuk maakt, ik zie steeds nieuw uitdagingen, nieuwe dossiers, nieuwe spelers etc. Maar ik maak me wel zorgen over de toekomst. Doordat de het werk steeds meer geautomatiseerd wordt verwacht ik dat de lol er op termijn wel vanaf gaat. Maar voorlopig zit ik hier nog goed” – R6 Senior Uitvoeringsadviseur.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de uitvoeringsambtenaren vind je in onderstaande tabel 5.8.

Tabel 5.8. Routinematigheid	
Team Uitvoeringsadviseurs	
R6	Beperkte routinematigheid
R7	Routinematig op hoofdlijnen maar invulling verandert telkens
R9	Weinig routine in het werkpakket
R14	Veel routine/herhaling

Er is ook gekeken in hoeverre de uitvoeringsambtenaren van mening zijn dat hun persoonlijke vaardigheden worden uitgedaagd tijdens het werkproces. Hieruit blijkt dat drie van de vier uitvoeringsambtenaren van mening is dat zijn persoonlijke vaardigheden onvoldoende worden aangesproken. Zo geeft men aan:

“Ik vind niet dat mijn vaardigheden maximaal benut worden. Ik heb het idee dat ik een bepaald niveau heb bereikt en niet meer wordt uitgedaagd om mijn grenzen te verleggen. Ik zou veel meer kunnen. Het ligt misschien ook aan de manier waarop de organisatie is ingedeeld. Iedereen houdt zich met een klein, specifiek onderdeel van het bekostigingsproces bezig. Aan het begin is dat misschien nog leerzaam maar na verloop van tijd raak je er op uitgekeken, dan werk je als het ware op de automatische piloot. Pas als ik weer nieuwe taken buiten mijn UA pakket oppak realiseer ik mij weer hoe is om uitgedaagd te worden, om diep te moeten graven en je vaardigheden aan te spreken” – R 14 Senior Uitvoeringsadviseur.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de uitvoeringsambtenaren vind je in onderstaande tabel 5.9.

Tabel 5.9. Vaardighedengebruik	
Team Uitvoeringsadviseurs	
R6	Vaardigheden worden niet altijd aangesproken
R7	Strategische vaardigheden worden niet aangesproken
R9	Vaardigheden worden uitgedaagd
R14	Vaardigheden worden niet uitgedaagd

Tot slot is aan de uitvoeringsadviseurs gevraagd hoe zij de werkdruk zouden willen omschrijven. Op dit front bestaat er enige overeenstemming. Over het algemeen is men van mening dat de werkdruk hoog is, vooral aan het einde van elke bekostigingsronde wanneer de maandelijkse deadline weer inzicht komt. Men waardeert de werkdruk daarentegen wel verschillend. Sommige beschouwen de maandelijkse deadlines als een spannende uitdaging terwijl het bij andere regelmatig ontaard in stress. Zo geeft men aan:

“Ik vind dat ik te maken heb met een stevige werkdruk. Aan de ene kant vind ik dat fijn en beschouw ik het als een uitdaging; om alle bekostigingsproblemen op tijd op te lossen zodat iedereen op tijd zijn

geld heeft. Aan de andere kant zijn er ook wel eens momenten waarop ik er niet zo goed tegen kan. Doordat het systeem volledig geautomatiseerd is en iedereen van elkaar afhankelijk is, kun je zelf moeilijk een tandje terugschakelen. Je moet gewoon door, omdat het bekostigingsproces door moet. Dat legt een bepaalde druk op je waar ik meestal goed mee om kan gaan, maar waar ik ook weleens aan onderdoor ga” – R9 Senior Uitvoeringsadviseur.

“Tegenwoordig kun je steeds minder goed je eigen werktempo en dus ook de werkdruk bepalen. Bekostigingsrondes moeten nu eenmaal tijdig en ordelijk verlopen anders heeft het veld simpelweg geen geld aan het einde van de maand. Ik merk dat ik daardoor te vaak 's avonds moet doorwerken, mensen mailen etc. Zelf ben ik het afgelopen jaar aan één stuk bezig geweest om meerdere uitvoeringstoetsen tegelijkertijd uit te voeren, dat sloopt je echt. Wat mij betreft is het té hectisch” – R7 Senior Uitvoeringsadviseur

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de uitvoeringsambtenaren vind je in onderstaande tabel 5.10.

Tabel 5.10. Werkdruk	
Team Uitvoeringsadviseurs	
R6	Werkdruk is doorgaans prima met soms een piek belasting
R7	Veel te hoge werkdruk
R9	Hoge werkdruk, meestal positief
R14	Positief hoge werkdruk

5.3.2. Proces- & Productdeskundigen

Ook aan de proces- en productdeskundigen is gevraagd wat zij van de variatie van hun werk vinden. Met betrekking tot de variatie van het takenpakket zijn de proces- & productdeskundigen behoorlijk eensgezind. Men is voldoende- tot zeer tevreden over de variatie van het takenpakket. Zo geeft men aan:

“Ik heb heel variatie in mijn werk. Ik word, gelukkig, gedreven door de waan van de dag. Ik ben heel veel met adhoc zaken bezig en moet daardoor inspringen op allerlei onvoorziene zaken” – R3 Senior Proces & Productdeskundige.

“De variatie binnen mijn werk is groot, maar ik ben ook van mening dat ik dat zelf creëer. Als ik mij echter aan de verplichte kaders zou houden dan zou ik het niet zo lang volhouden” – R8 Senior Proces- en Productdeskundige.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de proces- en productdeskundigen vind je in onderstaande tabel 5.11.

Tabel 5.11. Variatie

Team Proces- & Productdeskundigen	
R3	Ruim voldoende variatie in het werk
R4	Tevreden met de variatie binnen het takenpakket
R8	Ervaart veel variatie
R11	Veel variatie
R15	Voldoende variatie

De proces- en productdeskundigen is ook naar de routinematigheid van hun werk gevraagd. Ook hier geldt dat de meningen dicht bij elkaar liggen, de routine die men ondervindt wordt positief gewaardeerd. Men zegt hierover:

“Mijn werk herhaalt zich iedere maand opnieuw, het is namelijk onze taak om maandelijks het OFB het land in te krijgen. Ik beschouw die maandelijks herhaling niet als iets vervelends” R11 Senior Proces- en Productdeskundige.

“Mijn werk is eigenlijk iedere maand hetzelfde. Iedere keer moet ik opnieuw een bekostigingsplanning maken, bedragen inregelen etc. Persoonlijk heb ik daar niet echt problemen mee, ik weet echter van anderen dat zij daarom geen enkele uitdaging in hun werk zien” R4 Senior Proces- en Productdeskundige.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de proces- en productdeskundigen vind je in onderstaande tabel 5.12.

Tabel 5.12. Routinematigheid

Team Proces- & Productdeskundigen	
R3	Beperkte routinematigheid
R4	Behoorlijk veel routinematige werk, elke maand is het zelfde. Geen probleem mee.
R8	Maandelijks herhaling van werkzaamheden, geen probleem mee.
R11	Weinige routinematigheid
R15	Weinig routinematigheid

Aan de proces- en productdeskundigen is eveneens gevraagd in hoeverre hun vaardigheden worden uitgedaagd binnen het werkproces. De antwoorden op deze vraag geven aan dat men het er redelijk over eens is dat hun vaardigheden voldoende worden aangesproken binnen het werkproces. Zo zei men het volgende:

“In mijn functie ben ik constant bezig met het zoeken naar verbeteringen van het productieproces. Ik zie dit als een creatief en analytisch proces waarbij ik veel gebruik maak van mijn hersenen.

Daarnaast zorg ik ervoor dat ik altijd blijf leren en leer ik dus ook nieuwe vaardigheden aan die ik dan meteen weer toepas” – R3 Senior Proces- en Productdeskundige.

“Ondanks de maandelijkse herhaling van het bekostigingsproces ontstaan er iedere maand weer nieuwe problemen of fouten. Het oplossen van dergelijke problemen is een soort puzzel die ik vaak uitdagend vind. Ik help dan meezoeken naar de oorzaak van het probleem waarbij ik zeker van mening ben dat ik persoonlijk voldoende wordt uitgedaagd” – R8 Senior Proces- en Productdeskundige.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de proces- en productdeskundigen vind je in onderstaande tabel 5.13.

Tabel 5.13. Vaardigedengebruik	
Team Proces- & Productdeskundigen	
R3	Uitdaging van vaardigheden en ruimte om verder te ontwikkelen.
R4	Voldoende uitdaging van vaardigheden.
R8	Vaardigheden worden benut en uitgedaagd
R11	Beperkte uitdaging van vaardigheden
R15	Voldoende uitdaging van vaardigheden

Tot slot is er naar de werkdruk van de proces- en productdeskundigen gekeken. De meningen over de werkdruk lopen uiteen van een gezonde werkdruk tot een hoge werkdruk die schadelijk kan zijn voor de eigen gezondheid. Opmerkelijk, en in overeenstemming met de uitvoeringsadviseurs en de hierna volgende productiemedewerkers, ervaart men vooral aan het einde van de maandelijkse bekostigingsronde een hoge werkdruk. Zo gaf men bijvoorbeeld aan:

“Ik haal een behoorlijke kick uit de maandelijkse deadlines, dat beschouw ik als een leuk onderdeel van mijn werk. Tegelijkertijd is die kick op deadlines ook mijn valkuil, soms is het zo hectisch dat het negatieve gevolgen heeft voor mijn gezondheid” – R8 Senior Proces- en Productdeskundige.

Ik vind de werkdruk meevallen. Ik verkeer in de luxe omstandigheden dat ik daar niet zo’n last van heb. Natuurlijk ervaar ik wel druk aan het einde van elke bekostigingsronde maar dat hoort gewoon bij ons werk”- R11 Senior Proces- en Productdeskundige.

“Als gevolg van de werkdruk komt er een soort adrenaline vrij, als je dan de deadlines haalt dan geeft dat enorm veel voldoening” - R3 Senior Proces- en Productdeskundige.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de proces- en productdeskundigen vind je in onderstaande tabel 5.12.

Tabel 5.14. Werkdruk

Team Proces- & Productdeskundigen	
R3	Ervaart weinig werkdruk
R4	Regelmatig hoge werkdruk.
R8	Hoge werkdruk
R11	Werkdruk valt mee
R15	Gezonde werkdruk

5.3.3. Productiemedewerkers

Op de vraag wat de productiemedewerkers vinden van de variatie binnen hun takenpakket lopen de antwoorden uiteen. De meerderheid van de productiemedewerkers vindt zijn of haar taken echter weinig variatie bevatten. Een respondent omschrijft de variatie in zijn functie als volgt:

“Mijn takenpakket is eigenlijk niet meer dan het toepassen van één trucje. Je start een berekening, je controleert deze op uitschieters en daarna pak je de handleiding erbij. En dit is eigenlijk elke keer hetzelfde, elke maand opnieuw” – R1 Senior Productiemedewerker.

“Omdat ik mij met verschillende bekostigingsonderwerpen binnen verschillende sectoren bezig houd vind ik mijn werk best gevarieerd. Het is gelukkig niet allemaal recht toe, recht aan. Soms moet je bestanden toevoegen aan berekeningen en daarnaast heb je handmatige berekeningen waarbij je handmatig de bedragen moet invullen” – R13 Senior Productiemedewerker.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de proces- en productdeskundigen vind je in onderstaande tabel 5.15.

Tabel 5.15. Variatie

Team Productie	
R1	Ervaart weinig variatie in zijn werk
R2	Vindt haar werk eentonig
R5	Ervaart veel variatie in haar werk
R10	Ervaart weinig variatie in haar werk
R12	Vindt haar werk weinig gevarieerd
R13	Vind haar werk ‘best’ gevarieerd

Met betrekking tot de routinematigheid van werkzaamheden komen de meningen sterker overeen. Aangezien het bekostigingsproces van onderwijsinstellingen een maandelijks herhalend proces is geven alle respondenten aan dat zij dit als routinematig beschouwen. Zo zegt één van de productiemedewerkers:

“Mijn werk is zeker routinematige, elke bekostigingsronde (elke maand) is in feite een herhaling. Wat je moet doen is het starten van een berekening, deze controleren en dit noteren in Excel. In de basis is

elke bekostigingsronde dus hetzelfde, maar omdat elke ronde toch weer haken en ogen kent blijft het werk desondanks leuk” – R12 Junior Productiemedewerker.

Binnen het team Productie is er één medewerker die werkzaamheden verricht die zich wekelijks herhalen. Zij zegt hierover:

“Er is veel herhaling in mijn werk, wekelijk is er eenzelfde cyclus. Het is elke week dezelfde riedel draaien, waarin hooguit enkele brinnummers wisselen. Dus ja, er is veel hetzelfde, veel routine. En eigenlijk is dat met al mijn werkzaamheden zo! Het is niet zo dat het over drie maanden anders is” – R2 Senior Productiemedewerker.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de proces- en productdeskundigen vind je in onderstaande tabel 5.16.

Tabel 5.16. Routine	
Team Productie	
R1	De beschikking rondes zijn een maandelijks proces, elke maand is een herhaling.
R2	Werkt in een wekelijkse cyclus, elke week hetzelfde werk.
R5	Alhoewel elke beschikkingsronde net iets anders verloopt, is het wel een maandelijks herhalend proces.
R10	De beschikkingen gaan elke maand opnieuw de deur uit, daarna herhalen alle stappen zich opnieuw.
R12	Mijn werk kent zeer veel routine, elke bekostigingsronde is een herhaling.
R13	De herhaling van exact dezelfde werkzaamheden valt mee, maar routinematig is het zeker.

De productiemedewerkers zijn eveneens bevraagd of het gebruik van hun vaardigheden en capaciteiten voldoende worden uitgedaagd. De antwoorden van de respondenten lopen enigszins uiteen maar het is duidelijk dat de meerderheid van mening is dat zij meer vaardigheden bezitten dan waarnaar gevraagd wordt. Men wordt ondervraagd en het routinematige karakter van het werk is hier een oorzaak van. Doordat men steeds dezelfde vaardigheden moet toepassen in het takenpakket blijven andere vaardigheden structureel onaangesproken. Zo geeft men aan:

“Ik heb het idee dat ik veel meer kan dan ik hier bij DUO doe. Ik voer steeds dezelfde handelingen uit, steeds het controleren van berekeningen die door de computer zijn gemaakt. Na verloop van tijd wordt dit saai en eentonig. Ik ben nog jong en wil nieuwe uitdagingen maar dat zie ik hier niet zo snel gebeuren” – R12 Junior Productiemedewerker.

“Doordat wij te maken hebben met maandelijks bekostigingsrondes is het werk redelijk eentonig. Ik zeg niet dat het simpel is maar op een gegeven ogenblik wordt het wel een beetje een automatische. Ik heb daardoor niet echt het idee dat ik mijn mogelijkheden aanspreek of mij überhaupt nog ontwikkelen. Om eerlijk te zijn vind ik dat best zonde, ik ben soms bang dat ik later terug zal kijken en

mij dan zal realiseren dat ik lang niet uit mijzelf heb gehaald wat er in zat” - R2 Senior Productiemedewerker.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de proces- en productdeskundigen vind je in onderstaande tabel 5.17.

Tabel 5.17. Vaardighedengebruik	
Team Productie	
R1	Voert eigenlijk telkens hetzelfde trucje uit terwijl ik veel meer kan.
R2	Heeft niet het idee dat zijn kwaliteiten heel erg worden uitgedaagd. Alleen het eigen maken van nieuwe systemen vergt soms wat vaardigheden.
R5	Vaardigheden worden zeker uitgedaagd. zij moet zich constant blijven verdiepen in nieuwe wet- en regelgeving.
R10	Het werk is eigenlijk een continu herhalingsproces, werkt daardoor op de automatische piloot. Ik leer weinig nieuws en heeft niet het idee dat het werk een reflectie is van wat zij kan.
R12	De vaardigheden worden onvoldoende aangesproken. Denkt dat ze meer kan dan bij productie wordt gevraagd.
R13	Merkt dat ik meer wil- en kan maar dat er voor mij geen mogelijkheden meer zijn om mij verder te ontwikkelen”

Tot slot is men ook gevraagd naar de ervaren werkdruk. Overeenkomstig met de uitvoeringsadviseurs en de proces- en productdeskundigen geeft men aan dat de werkdruk aan het einde van de maandelijkse bekostigingsronde hoog is. Opvallend is dat de productiemedewerkers doorgaans negatiever zijn over hun werkdruk dan de overige onderzoekseenheden. Dit wordt geïllustreerd met het volgende citaten:

“Elke bekostigingsronde begint rustig maar eindigt meestal hectisch of zéér hectisch. Die druk is niet altijd leuk, vooral omdat het gemakkelijk te voorkomen is. Het probleem is dat wij aan het einde van de bekostigingsketen zitten. Als men eerder in de keten vertraging oploopt moeten wij dat altijd weer goed maken. Je wordt soms echt geleefd en ik merk dat ik daardoor afstomp. Ik merk dat ik steeds vaker bekostigingsonderwerpen probeer door te schuiven naar de volgende maand als het écht te druk is. Dat betekent dat een klant pas een maand laten zijn geld heeft maar anders worden wij echt gek hier” - R13 Senior Productiemedewerker.

Een volledig overzicht van de antwoordrichtingen van de proces- en productdeskundigen vind je in onderstaande tabel 5.18.

Tabel 5.18. Werkdruk	
Team Productie	
R1	Werkdruk wisselt, kan in sommige bekostigingsrondes erg hoog zijn.

R2	Doorgaans hoge werkdruk, loopt verder op in sommige bekostigingsrondes.
R5	Prettige werkdruk
R10	Werkdruk schommelt per maand en binnen maanden maar doorgaans hoog, te hoog.
R12	Hoge werkdruk met aan het einde van de maand een hoge piekbelasting
R13	De eerste twee weken van elke bekostigingsronde is er weinig werkdruk, laatste twee weken zijn hectisch en niet leuk.

5.4. Controle

Aan de onderzoekseenheden is eveneens gevraagd wat voor controle zij ervaren in hun werk en wat hun opvatting hierover is. Op basis van de literatuur zou men verwachten dat men weinig tot geen bureaucratisch controle zou ervaren, volgens Zuurmond (1998, p. 265) leidt digitalisering er immers toe dat het controlemechanisme is verwerkt binnen ICT systemen. In deze paragraaf wordt bekeken of dit bij DUO ook daadwerkelijk het geval is en wat dat voor gevolgen heeft.

Deze bevindingen worden direct afgetrapt met de constatering dat de theorie van Zuurmond in het geval van DUO niet lijkt op te gaan. Alhoewel Zuurmond zijn constatering, dat de penetratie van ICT in de primaire bedrijfsprocessen leidt tot digitale controleprocessen, correct lijkt te zijn, betekent dit in het geval van DUO echter niet dat de bureaucratische daarmee is afgebouwd. Zeker aan het einde van de productieketen, bij de productiemedewerkers, vormt de bureaucratische controle nog een wezenlijk onderdeel van het dagelijks werk. Het team Productie start, nadat alle voorliggende schakels in de ketens hun werk hebben gedaan, de daadwerkelijke berekeningen van bekostigingsonderwerpen op. In theorie zijn de parameters van het bekostigingssysteem door zowel de uitvoeringsadviseur als proces- en productdeskundige dan al ingeregeld. Foutieve berekeningen en incorrecte beschikkingen zouden hierdoor niet voor mogen komen. Uit veiligheidsoverwegingen heeft DUO er, omwille van de rechtmatigheid van de dienstverlening, voor gekozen om naast de systeemcontrole ook nog een bureaucratische controle aan toe te voegen, het zogenaamde 'vier ogen principe'. Dit betekent dat alle berekeningen die door het systeem zijn gemaakt door productiemedewerkers worden nagekeken op opvallende afwijkingen ten opzichte van voorgaande perioden. Opvallende afwijkingen worden handmatig gecontroleerd op basis van een aantal criteria waarna een tweede collega diezelfde berekening op diezelfde criteria controleert. Een coördinator controleert vervolgens of de productiemedewerkers hun controles correct hebben uitgevoerd waarna deze berekeningen worden voorgelegd aan een clustermanager die zijn goedkeuring voor beschikking moet geven. Men zegt hierover:

“Het componentensysteem maakt berekeningen die ik vervolgens aan de hand van een productiewijzer controleer. Vervolgens wordt mijn controleslag nogmaals gecontroleerd door mijn collega het zogenaamde vier ogenprincipe. Daarna worden de controles voorgelegd aan de coördinatoren die er dan nogmaals naar kijken. Hoewel ik vind dat ons werk zorgvuldig moet worden uitgevoerd vind ik dat de controle op ons werk sterk wordt overdreven. Allereerst maakt het systeem zelf geen fouten maar vooral, als er al fouten ontstaan dan is het omdat proces- en

productdeskundigen verkeerde parameters hebben ingesteld. Eigenlijk zou hun werk dan ook meer gecontroleerd moeten worden. Daarnaast heb ik sterk het idee dat al die controles vooral een soort symbolische waarde hebben, om te laten zien hoe sterk wij hechten aan doelmatigheid. Ik ervaar het zelf vooral als bezigheidstherapie” – R1 Senior Productiemedewerker

Wat men hieruit kan opmaken is dat, alhoewel de bekostigingssystemen zelf geen foutieve berekeningen maken, het nog steeds voorkomt dat systemen rekenen met foutieve data of verkeerd afgestelde parameters. In het geval van DUO is er daarom nog steeds sprake van klassieke bureaucratische controle.

In de teams Proces & Productdeskundigen en Uitvoeringsadviseurs heeft men echter minder met bureaucratische controle te maken. Met de oprukkende digitalisatie hoeven deze teams zelf minder controles uit te voeren en vindt er ook minder controle op hun werkzaamheden plaats. Dit wordt geïllustreerd met het volgende citaat:

“Vroeger werd elke stap in mijn werk gecontroleerd, overal moest ik parafen voor halen of toestemming voor vragen. Tegenwoordig vinden er nauwelijks meer controles op mijn taken plaats, ICT-systemen voeren deze controles nu real-time uit. Aangezien ik toch geen bekostigingsgegevens meer kan manipuleren is fysieke controle ook niet echt noodzakelijk meer. Ik vind dit wel een groot voordeel hebben, ik kan nauwelijks meer zelfstandig ergens verantwoordelijk voor worden gehouden” – R4 Senior Proces & Productdeskundige.

5.5. Klantcontact

In het theoretisch kader is duidelijk gemaakt dat digitalisering als gevolg kan hebben dat er geen rechtstreekse relatie meer bestaat tussen de uitvoeringsambtenaar en de burgers (Bovens & Zouridis, 2002, p. 179). In dit onderzoek is gekeken of dit ook het geval is bij de Dienst Uitvoering Onderwijs en wat de uitvoeringsambtenaren hiervan vinden. De uitkomsten zijn in de volgende tabel visueel samengevat.

Tabel 5.19 Frequentie van klantcontact per team			
Respondent/Team	UA	P&P	Productie
R1			Geen
R2			Nauwelijks
R3		Geen	
R4		Geen	
R5			Geen
R6	Nauwelijks		
R7	Nauwelijks		
R8		Geen	
R9	Nauwelijks		
R10			Geen
R11		Geen	
R12			Geen

R13			Geen
R14	Geen		
R15		Geen	

Zoals op valt te maken uit tabel 5.19 blijkt dat de uitvoeringsambtenaren van DUO, ongeacht het team waarin zij werkzaam zijn, nauwelijks tot geen contact meer hebben met de klanten van DUO. Op basis van de interviews valt op te maken dat hier twee ontwikkelingen aan ten grondslag liggen. Allereerst hebben voortschrijdende ontwikkeling op het gebied van ICT rechtstreeks klantcontact overbodig gemaakt. Veel van de data die DUO ambtenaren nodig hebben om te kunnen bekostigen wordt tegenwoordig uit databases gehaald. Middels specifieke softwarepakketten leveren onderwijsinstellingen bekostigingsinformatie aan, aan de database van DUO. In het beschikkingsproces is rechtstreeks klantcontact daarom niet meer noodzakelijk.

“Tegenwoordig heb ik helemaal geen contact meer met scholen. Vroeger was dat wel anders, als er in de bekostigingsaanvraag iets onduidelijks was dan pakte je gewoon de telefoon en belde je de betreffende school. Er waren toen nog korte lijntjes tussen ons en de scholen, dat was eigenlijk best leuk. Tegenwoordig leveren alle scholen hun bekostigingsinformatie aan via zogenoemde leerlingenadministratiesystemen waarna de gegeven rechtstreeks in BRON (Database Basisregister Onderwijs) worden geregistreerd” – R13 Senior Productiemedewerker.

Naast technologische ontwikkelingen geven de respondenten ook aan dat de functionele scheiding van taken van invloed is geweest op de frequentie van het klantcontact. In het verleden hadden de uitvoeringsambtenaren rechtstreeks contact met onderwijsinstellingen bij het verstrekken en opvragen van informatie. Met de oprichting van de afdeling Service & Voorlichting is dit rechtstreekse contact komen te vervallen, nagenoeg alle informatie-uitwisseling tussen DUO en onderwijsinstellingen moet voortaan via deze afdeling verlopen. Sindsdien hebben slechts enkele uitvoeringsambtenaren nog contact met de onderwijsinstellingen. Dit contact heeft veelal betrekking op bekostigingsvraagstukken die niet in de reguliere systemen kunnen worden opgelost. Zo zegt één van de uitvoeringsadviseurs:

“Ik heb nauwelijks nog contact met de onderwijsinstellingen, een heel enkel keertje per jaar maar dan gaat het echt om bijvoorbeeld scholen die in een faillissement situatie zitten waarvoor de Hoftoren [kerndepartement OCW] iets speciaals wil regelen, maar dat is echt zeldzaam. Het meeste contact verloopt tegenwoordig via ons speciale Service Centrum. Ik heb nog wel regelmatig contact met de PO-raad, de onderwijsinspectie, de auditdienst rijk, de Hoftoren. Dat zijn ook klanten van DUO. Maar ik heb vooral heel veel contact met interne klanten binnen DUO” – R7 Senior Uitvoeringsadviseur.

De opvatting over klantcontact is tweeledig. Enerzijds geven respondenten aan dat zij het klantcontact niet wezenlijk missen. Voor het uitoefenen van hun functie is het niet meer noodzakelijk en daarnaast heeft het wegvallen daarvan de dienstverlening verbeterd. Het directe contact leidde in sommige gevallen tot innige banden tussen ambtenaren en onderwijsinstellingen die de dienstverlening kon vertroebelen. Zo geeft men aan:

“Ik heb totaal geen contact meer met de onderwijsinstellingen. Dat was tot verkort anders, toen gingen we minimaal vier keer per jaar op bezoek bij onderwijsinstellingen. Gewoon kijken hoe

instellingen eruit zagen en wat ze daar deden. Daar konden instellingen dan ook allemaal vragen over het bekostigingsbeleid stellen, dat was wel heel leuk om mee te maken. Ik kende daardoor ook heel veel mensen van de financiële administraties op instellingen, we belden of mailden elkaar ook altijd in het geval van problemen. Toch mis ik het klantcontact niet zo heel erg. Doordat wij veel meer digitaal zijn gaan werken is het [bekostigingsproces] wel eerlijker en minder willekeurig voor de klant geworden” – R4 Senior Proces & Productdeskundige.

“Voorheen hadden wij persoonlijk contact met onderwijsinstellingen. Je kende mensen bij de instellingen. Er was zelfs sprake van een soort persoonlijke willekeur. Je kon eigenlijk op grond van vage redenen iets [bekostiging] afwijzen omdat je de persoon in kwestie niet mocht. Met het automatiseren van de systemen is hieraan wel een einde gekomen. Gegevens en beslissingen zijn tegenwoordig beter geadministreerd, hierdoor is het niet meer mogelijk om gegevens te manipuleren. Het systeem is steeds meer gaan bepalen, de mens is tussen de input en output uitgehaald. Hierdoor is de invloed van de individuele ambtenaar op onderwijsbekostiging echt geminimaliseerd” R11 - Senior Proces & Productdeskundige.

Anderzijds geven sommigen ambtenaren aan dat zij klantcontact missen omdat de onderwijsinstellingen een vaag concept zijn geworden. Men weet niet wat er leeft op scholen, wat hun behoeften zijn en wat de waarde is van de producten die zij voor onderwijsinstellingen maken. Deze ‘klantvervreemding’ vormt een gevaar voor de motivatie van sommige respondenten. Deze zien en begrijpen niet meer hoe het onderwijs gebaat is bij hun persoonlijke inspanning of het beleid. Zo geeft een respondent het volgende aan:

“Voor mijzelf zou ik het fijn vinden om zelf te zien wat er op zo'n onderwijsinstelling speelt, en dan bedoel ik fysiek langs gaan op zo'n school. Zodat je een beter beeld krijgt waarvoor je het doet. Zonder klantcontact vervaag je van de klant, ik zie niet meer waarvoor ik het doe. Ja, af en toe lees ik iets in de krant en dan denk ik ohjaa daar doe ik het voor. Nu voel ik mij soms een pionnetje in een hele keten” – R1 Senior Productiemedewerker

Ook anderen zijn een soortgelijke mening toegedaan. Enkele opmerkingen betreffen:

“Het klantcontact gaf wel variatie aan het werk, je kreeg een beeld hoe die instellingen eruit zagen en dat zo'n instelling niet alleen een vaag begrip is. Ik geloof dat de meesten inmiddels niet meer weten wat er bij instellingen speelt of wat er in hen omgaat. Dat is echter een logisch gevolg van hoe wij tegenwoordig [organisatorisch] ingericht zijn” – R4 Senior Proces & Productdeskundige.

“Ik zou graag meer contact willen hebben met klanten want dan zou ik beter kunnen zien wat de effecten zijn van het beleid dat wij uitvoeren. Het effect van het beleid is zien wij niet. Wij weten niet meer wat voor consequenties sommige bekostigingsregelingen hebben voor scholen. De klant raakt steeds verder uit beeld, niemand luistert ook meer naar hen” – R9 Senior Uitvoeringsadviseur.

“De klant is uit beeld is geraakt in de dienstverlening van DUO. De klant is nu een cijfer geworden, een brinnummer. En de bedragen die wij overmaken zeggen ons ook niets meer. Als je klantcontact hebt dan leeft je werk veel meer. De consequenties en toegevoegde waarde van ons werk zien wij niet

meer. Dat is wel heel anders dan voorheen, toen ging men echt langs bij klanten” – R13 Senior Productiemedewerker.

Welbeschouwd heeft de huidige uitvoeringsambtenaar van DUO nauwelijks of geen directe contacten meer met zijn klanten, de onderwijsinstellingen. De focus ligt tegenwoordig op de interne bedrijfsprocessen. Alhoewel deze ontwikkeling heeft geleid tot meer rationele dienstverlening bestaat er ook een keerzijde: de uitvoeringsambtenaar vervreemd van zijn klant. Doordat de ambtenaar zich niet goed kan identificeren met zijn klanten ziet hij ook niet wat de toegevoegde waarde van het beleid- en zijn eigen werk is voor het onderwijsveld. In sommige gevallen leidt dit tot motivatieverlies of afkalvende dienstverlening.

“Het grote nadeel is dat als je hier binnenkomt zonder kennis van het onderwijsveld, en direct in zo’n productiestraat aan de gang gaat, dat je dan helemaal geen hechting ontwikkelt voor diegene waarvoor je het allemaal doet, de klant. Je kent de klant niet, je kent zijn behoeften niet, je weet niet eens wat er aan het einde van de pijplijn zit (het eindproduct). Je bent met papieren en cijfertjes bezig terwijl het gaat om de salarissen van docenten die in de klas van jouw kinderen staan. Dat gebrek aan hechting vind ik een groot nadeel. Wanneer medewerkers onthecht zijn van hun klant werken zij minder nauwkeuriger en zijn zij minder bereid een extra stapje te zetten. Als het doel waarvoor jij het werk doet te ver buiten je gezichtsveld ligt wordt je motivatie om je werk te doen puur economische, daar wordt het onderwijs echt niet beter van” – R7 Senior Uitvoeringsadviseur.

5.6. Beleidsvervreemding

De laatste bevindingen die hier worden gepresenteerd hebben betrekking op beleidsvervreemding. Beleidsvervreemding wordt hier gedefinieerd als een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid, in dit geval van de uitvoeringsambtenaar die het bekostigingsbeleid uitvoert. In de volgende paragraaf worden de bevindingen op dit vlak gepresenteerd.

5.6.1. Identificatie met het beleid

De uitvoeringsambtenaren van DUO is allereerst gevraagd in hoeverre men zich kon identificeren met het beleid dat zij uitvoeren. De beantwoording op deze vraag laat een heldere trend zien: de uitvoeringsambtenaren die aan het begin van de uitvoeringsketen staan zijn zich beter bewust van de doeleinden van het beleid en kunnen zich er beter mee identificeren. Het bewust zijn van- en de identificatie met het bekostigingsbeleid neemt gedurende de productieketen verder af. Zo zijn de productiemedewerker nauwelijks tot niet bewust van de beleidsdoeleinden van het beleid waaraan zijzelf uiting geven.

Van alle drie de geïnterviewde teams zijn het de uitvoeringsadviseurs die als eerste in het beleidsproces in beeld komen, veelal al in de fase van de beleidsbepaling. Dit wordt geïllustreerd met het volgende citaat:

“Als uitvoeringsadviseur word ik veelal in een vroeg stadium betrokken bij het opstellen van wet- en regelgeving en beleid. In die sessies wordt naar mijn mening gevraagd over regelingen. Men is van mening dat ik een soort timmermansoog bezit die goed kan schatten hoe haalbaar/uitvoerbaar bepaalde beleidsideeën zijn. Als ik van mening ben dat dit niet het geval is, kan ik op die manier de ideeën terug naar de tekentafel sturen. Zodoende kan ik de bepaling van wet en regelgeving sturen”
– R6 Senior Uitvoeringsadviseur.

Doordat de uitvoeringsadviseurs meepraten over de inhoud en uitvoering van beleid zijn zij zich, in vergelijking met de overige onderzoekseenheden, beter bewust van de inhoud en doeleinden van het beleid. Dit resulteert erin dat uitvoeringsadviseurs zich over het algemeen goed kunnen identificeren met het bekostigingsbeleid waaraan zij uitvoering geven. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat het bekostigingsbeleid een collectief is van 200 verschillende bekostigingsregelingen. Dit resulteert erin dat individuele uitvoeringsadviseurs niet op de hoogte zijn van alle unieke regelingen. Daarnaast gaven zij aan dat het ook weleens voorkomt dat zij grote moeite hebben met een unieke regeling terwijl zij de centrale doeleinden van het beleid wel onderschrijven. De uitvoeringsadviseurs geven dan ook aan dat zij het bekostigingsbeleid steunen en daar graag uitvoering aan geven.

De kennis van het beleid en de identificatie daarmee neemt verder in de bekostigingsketen af. De uitvoeringsadviseurs zien dit als een zorgelijke ontwikkeling die de dienstverlening van DUO op termijn zou kunnen schaden. Zo zegt één van de uitvoeringsadviseurs het volgende:

“Tegenwoordig zijn er nog maar weinig mensen bij DUO op de hoogte van de inhoud van het beleid. Vroeger was iedereen op de hoogte van de inhoud van het beleid. Tegenwoordig heeft men de ‘componenten’ als systeem bedacht omdat men vond dat de kennis niet in de man moet zitten maar

in het systeem. Mensen hoeven daardoor niet meer te weten wat ze doen, ze hoeven alleen nog maar op een knop te drukken. En zo is de hele organisatie tegenwoordig ingericht. Ik vind dat een hele zorgelijke ontwikkeling die ik niet aan het ministerie kenbaar durf te maken. Ik vind dit afschuwelijk omdat de kwaliteit van de dienstverlening hierdoor afneemt. Het zijn nagenoeg alleen de oude knarren zoals ik die nog inhoudelijk begrip hebben van het bekostigingsbeleid” – R9 Senior Uitvoeringsadviseur.

Dat dit beeld van de uitvoeringsadviseurs niet uit de lucht gegrepen is blijkt uit de volgende citaten van proces- en productdeskundigen:

“Ik heb vrijwel geen kennis van de inhoud van het bekostigingsbeleid of de wet- en regelgeving. In de loop der jaren ben ik steeds meer een soort technout geworden die zorgt dat de techniek goed werkt. De inhoud en gedachten van wet- en regelgeving zijn voor mij ook steeds minder relevant geworden. Of ik nu vreemdelingen of Passend Onderwijs bekostig, voor mij maakt het geen verschil” – R11 Senior Proces- en Productdeskundige.

“Ik heb totaal niets meer met de inhoud van beleidsregelingen. Voor het uitvoeren van mijn werkzaamheden is dat ook totaal niet interessant. Ik zorg alleen voor de technische uitvoering, voor mij zijn alleen de rekengegevens uit een beleidsregeling interessant”. – R8 Senior Proces- en Productdeskundige.

Ook de productiemedewerkers die daadwerkelijk de bekostigingsregeling uitvoeren zijn een soortgelijke mening toegedaan als de proces- en productdeskundigen. Ook voor hen lijkt de inhoud van het beleid, of een specifieke bekostigingsregeling, geen betekenis te hebben. De uitvoering van bekostigingsregelingen is voor hen een technisch proces dat zij zo efficiënt, doelmatig en tijdig mogelijk willen uitvoeren. Zo zegt men:

“De inhoud van bekostigingsregelingen is bij Productie totaal niet relevant. Het is niet aan mij om daar iets van te vinden. Ik moet zo’n regeling gewoon [technisch] uitvoeren. Volgens mij is het aan anderen om er inhoudelijk iets van te vinden. Daarnaast is er bij Productie ook niet echt ruimte om iets van de inhoud van het beleid te vinden. Het wordt niet van je gevraagd of gewenst om daar iets van te vinden. Soms lees je in een productiewijzer waarover een regeling gaat, maar meestal heb je niet eens de tijd om je daarin te verdiepen” – R12 Junior Productie Medewerker.

“Ik heb geen kennis van de inhoud van het bekostigingsbeleid of aparte bekostigingsregels. Het hoe- en waarom van wet- en regelgeving is in mijn functie ook niet relevant. Ik krijg gewoon een productiewijzer waarin beschreven staat wat ik stapsgewijs moet doen. Misschien heb ik nog wat inhoudelijke kennis van het PO veld, maar van HO, BVE, VO heb ik totaal geen idee wat de gedachten achter de wet- en regelgeving zijn” – R13 Senior Productie Medewerker.

Het beeld dat in de casus DUO naar voren komt laat zien dat de kennis en identificatie met het bekostigingsbeleid per team in de bekostigingsketen verschilt. De uitvoeringsadviseurs hebben veelal kennis van- en opvattingen over het bekostigingsbeleid. De kennis van- en dus de identificatie met het beleid neemt echter gedurende het ketenproces af. Zowel voor de proces- en productdeskundigen als voor de productiemedewerkers geldt dat de inhoud en identificatie met

beleid voor hen niet relevant is. De implementatie van beleid is voor hen niet meer dan een technisch proces dat moet worden uitgevoerd. Het hebben van opvattingen over beleidsregels achten zij dan ook niet aan hen besteed.

5.6.2. Machteloosheid

In paragraaf 2.4.4. is duidelijk gemaakt dat beleidsvervreemding een multidimensionaal construct is dat alleen meetbaar is door de onderliggende dimensies te onderzoeken. Overeenkomstig met operationalisatie van Tummers (2012, p. 67) worden hier de dimensies machteloosheid en zinloosheid onderscheiden. Machteloosheid betreft de mate van invloed die publieke professional ervaart op het beleidsprogramma dat hij uitvoert. Deze ervaren invloed ligt op strategisch, tactisch en operationeel niveau. In de hieronder weergegeven tabel is visueel weergegeven wat de individuele uitvoeringsambtenaren (gerangschikt per team) per niveau aan invloed ervaren.

Tabel 5.20 Machteloosheid: de ervaring van invloed op het beleidsprogramma

Team	Respondent	Strategisch	Tactisch	Operationeel
Uitvoeringsadviseurs	R6	Invloed	Invloed	Nauwelijks
	R7	Invloed	Invloed	Invloed
	R9	Geen	Invloed	Nauwelijks
	R14	Geen	Invloed	Nauwelijks
Product- Procesdeskundigen	R3	Geen	Nauwelijks	Invloed
	R4	Geen	Invloed	Nauwelijks
	R8	Geen	Invloed	Invloed
	R11	Geen	Geen	Invloed
	R15	Geen	Geen	Invloed
Productiemedewerkers	R1	Geen	Geen	Geen
	R2	Geen	Geen	Geen
	R5	Geen	Geen	Nauwelijks
	R10	Geen	Geen	Nauwelijks
	R12	Geen	Geen	Nauwelijks
	R13	Geen	Nauwelijks	Nauwelijks

5.6.2.1. Strategische machteloosheid

Strategische machteloosheid betreft de gepercipieerde invloed van de professional op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in wet- en regelgeving (Tummers, 2012, p. 123). Het bovenstaande schema maakt duidelijk dat vanuit de meeste uitvoeringsambtenaren van mening zijn dat zij geen strategische invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van het beleid. Volgens de meesten wordt de inhoud van het beleid door de politiek of op het kerndepartement bepaald. Om invloed op de inhoud van het beleid te krijgen zou men dus in die arena's actief moeten zijn. Aangezien het uitsluitend de uitvoeringsadviseurs van DUO zijn die in dergelijke arena's actief zijn is het verklaarbaar dat de overige respondenten geen strategische invloed ervaren. Zo stelt één van de proces- en productdeskundigen:

“De inhoud van het beleid wordt in Den Haag gemaakt en daarna door de eerste en tweede kamer vastgesteld. Wanneer het beleid eenmaal is vastgesteld wordt aan ons gevraagd of wij dit willen uitvoeren. Wij kijken er alleen maar procesmatig naar om te bepalen of wij dit kunnen uitvoeren. Wat wij van de inhoud van een beleidsregeling vinden is niet belangrijk meer, die vraag wordt niet eens gesteld” R4 – Senior Proces- en Productdeskundige.

Veel respondenten zijn een soortgelijke mening toegedaan. Eén enkele proces- en productdeskundige dacht via haar stemrecht misschien nog invloed te kunnen uitoefenen op de inhoud van het beleid maar moest ook bekennen dat zij vanuit haar functie geen enkele strategische invloed had. Enkele uitvoeringsadviseurs waren daarentegen wel van mening dat zij invloed konden uitoefenen op het strategisch beleid. Zo zegt één van hen:

“Als uitvoeringsadviseur meen ik invloed te kunnen uitoefenen op de vormgeving van het beleid. Als Uitvoeringsadviseur zit ik vroeg in de beleidsontwikkelingsfase aan tafel. Door in deze fase de mogelijkheden en onmogelijkheden van bepaalde beleidswensen m.b.t. de uitvoering te benadrukken worden er soms aanpassingen gemaakt in het beleid. Zodoende meen ik invloed uit te kunnen oefenen op de totstandkoming van bekostigingsbeleid” – R7 Senior Uitvoeringsadviseur.

Diegene die geen strategische invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van het beleid beschouwen dit overigens niet als een gemis. Aangezien vanuit de meeste bekostigingsregelingen zijn gevat in een soort algoritme dat wordt uitgevoerd door een computersysteem maakt de inhoud van beleidsregelingen voor hen geen wezenlijk verschil. Voor velen worden de effecten van beleidsregelingen, en daarmee de gevolgen van hun werkzaamheden, pas duidelijk wanneer deze in de krantenkoppen verschijnen. Illustreerend hiervoor is het volgende citaat:

“Het komt weleens voor dat ik ongenoegens ervaar over bepaalde beleidsregels. Zeker met de invoering van het beleid 'Samen naar School' had ik veel moeite, maar ook met de recente invoering van het Passend Onderwijs. Op papier ziet het beleid er vaak goed uit, de ideeën erachter zijn prima. Maar als je vervolgens in het nieuws hoort hoe het beleid in de praktijk uitpak, dat er nog steeds schrijnende gevallen thuis zitten zonder onderwijs (waarvoor het beleid juist was ontwikkeld), dan denk ik weleens... wat een mislukking” - R3 Senior Proces- en Productdeskundige.

5.6.2.2. Tactische machteloosheid

Op tactisch niveau neemt de gepercipieerde invloed onder uitvoeringsadviseurs en proces- en productdeskundigen aanzienlijk toe. De invloed van de laatste schakel in de keten, de productiemedewerkers, blijft echter onverminderd klein. Met tactische invloed wordt hier bedoeld de gepercipieerde invloed van de uitvoeringsambtenaar op de manier waarop het bekostigingsbeleid door DUO wordt geïmplementeerd (Tummers, 2012, p. 123).

De tactische invloed van uitvoeringsadviseurs is van alle onderzochte teams het grootst. De uitvoeringsadviseurs zijn verantwoordelijk om vastgesteld bekostigingsbeleid om te zetten in concrete uitvoerbare bekostigingsprocessen. Hiervoor zitten zij met allerlei relevante actoren binnen DUO aan tafel om gezamenlijk deze processen in te richten. In dit gezelschap heeft de uitvoeringsadviseur een sterke stem in de concrete invulling- en vormgeving van de

bekostigingsprocessen. Deze invloed biedt de uitvoeringsadviseur tactische invloed op de implementatie van beleid. Zo zegt één van de uitvoeringsadviseurs het volgende:

“Waar ik wel invloed op kan uitoefenen, is hoe het beleidsregels binnen DUO worden geïmplementeerd en hoe dit vertaald wordt naar de scholen toe. Als er voor een nieuwe bekostigingsregeling bijvoorbeeld allerlei nieuwe gegevens nodig zijn dan kan ik daar als UA'er mijn vraagtekens bij zetten. Ik kan dan voorstellen doen om gegevens te gebruiken die wij al in huis hebben of die daar op lijken. Door die gedachtestroom op gang te brengen kan ik beleidsregels in de implementatiefase nog weleens bijstellen” – R14 Senior Uitvoeringsadviseur.

5.6.2.3. Operationele machteloosheid

Operationele machteloosheid verwijst naar de mate van invloed die de ambtenaar percipieert op zijn directe werkproces (Tummers, 2012, p. 123). Aan alle uitvoeringsambtenaren is dan ook gevraagd hoeveel invloed zijzelf op hun werkproces ervaren. Dit levert het volgende beeld op:

“Ik heb absoluut geen invloed op het bekostigingsproces. Het hele beleid is neergeslagen in regeltjes die zijn ingeregeld in de systemen. Ik kan daar helemaal niets aan veranderen, laat staan dat ik invloed op de uitkomsten kan uitoefenen” – R2 Senior Productiemedewerker.

“Het is nagenoeg onmogelijk om invloed op het bekostigingsproces uit te oefenen. In theorie zou het misschien kunnen maar dat zou niet wettig zijn en dat wordt bovendien door anderen opgemerkt. Nee, mijn werk is echt verankerd in wetten, beleidsregels en interne procedures. Ik kan daar niet zomaar vanaf wijken” – R12 Junior Productiemedewerker.

Deze twee uitspraken geven een goed beeld van de algemene gevoelens van de productiemedewerkers. Binnen het team Productie is men het er unaniem over eens dat zij zelf geen invloed op het werkproces of de uitkomsten daarvan hebben. Dit komt enerzijds doordat hun werkproces nauwkeurig wordt voorgeschreven in handleidingen en productiewijzers etc. en anderzijds doordat werkproces hoofdzakelijk bestaat uit het aansturen van ICT's.

Het beeld dat de proces- en productdeskundigen schetsen is minder homogeen. De beelden die zij schetsen lopen uiteen van weinig tot relatief veel invloed op het werkproces. Zo geeft men aan:

“Wanneer regelingen eenmaal zijn ingeregeld is het bijzonder lastig om daar nog invloed op uit te oefenen. Het systeem maakt de berekeningen, anderen stellen de prijzen in, ik controleer die etc. Het uitoefenen van persoonlijke invloed is daardoor zeer beperkt, en dat is maar goed ook. De 'speelruimte' is daardoor ook klein – R4 Senior Proces- en Productdeskundige.

Ik ben van mening dat ik voldoende invloed heb op mijn werkproces. Ik kan bijvoorbeeld bepalen of het bekostigingsproces tijdig, correct en volledig wordt afgerond” – R11 Senior Proces en Productdeskundige.

“Ik kan zeer zeker de vormgeving van het beleid niet beïnvloeden, maar ik kan de uitvoering daarvan wel beïnvloeden. Ik plaats bekostigingsonderwerpen op de planning, zorg voor een correcte inregeling

van bedragen en bewaak de voortgang. Zodoende zorg ik dat iedereen op tijd zijn geld krijgt en voorkom ik onnodige bezwaarschriften –R3 Senior Proces- en Productdeskundige.

Ondanks enkele onderlinge verschillen ervaren de proces- en productdeskundigen relatief veel invloed op hun werkproces, in elk geval meer dan de productiemedewerkers. Bij de uitvoeringsambtenaren verschilt de ervaring van invloed per uitvoeringsadviseur. Zo geven de uitvoeringsadviseurs bijvoorbeeld het volgende aan:

“Ik kan invloed uitoefenen tijdens de totstandkoming van het beleid maar na de implementatiefase daarvan kan ik weinig invloed meer uitoefenen op het bekostigingsproces. Deze macht is meer belegd bij proces-en productdeskundige, zij begeleiden dat deel van het proces” – R14 Senior Uitvoeringsadviseur.

“Ik ervaar dat ik wel invloed heb op mijn eigen werkproces. Ik kan bijvoorbeeld in individuele gevallen bijsturen wanneer zij volgens het systeem niet in aanmerking komen voor regelingen. Daarnaast heb ik ook de mogelijkheid om bij te sturen als de uitvoeringspraktijk mank loopt met de bedoelingen van de Hoftoren. Ik ga dan met de betrokken partijen opnieuw aan tafel zitten en zorg dat het beleid, of de uitvoering wordt aangepast. Dat klinkt als willekeur, maar dat is het niet hoor” – R7 Senior Uitvoeringsadviseur.

5.6.2.4. Invloed en machteloosheid

Tijdens de interviews is aan de respondenten primair gevraagd naar hun invloed op het bekostigingsbeleid, de bevindingen hiervan zijn hierboven al beschreven. In veel gevallen is men echter ook gevraagd in hoeverre hun mate van invloed ook daadwerkelijk leidde tot gevoelens van machteloosheid. Dit leidde in nagenoeg alle gevallen tot opvallende antwoorden. Zo gaf men aan:

“Mijn invloed op het bekostigingsbeleid is uitermate beperkt maar ik voel mij daardoor niet machteloos. Wij geven misschien wel uitvoering aan dit beleid maar de inhoud van het beleid is wat mij betreft bijzaak in mijn werk. Ik voel mij primair verantwoordelijk voor de correcte en tijdige afhandeling van het bekostigingsproces, wat mij betreft is OCW verantwoordelijk voor het beleid. Ten aanzien van het beleid ervaar ik mij dan ook niet machteloos, het beleid is simpelweg geen belangrijk aspect van mij werk vind ik zelf” – R15 Senior Proces- en Productdeskundige.

Dergelijke opmerken werden voornamelijk aangetroffen bij proces- en productdeskundigen en de productiemedewerker. Dit zijn tevens de onderzoekseenheden waar het gebruik van ICT toepassingen relatief hoog is. Deze respondenten gaven aan dat de technische uitvoering van het beleid voor hen belangrijker was dan de inhoud van het beleid. In veel gevallen heeft men zelf geen enkel beeld van de beleidsdoeleinden van het bekostigingsbeleid. Zo geeft men aan:

“Ik heb niet het idee dat ik veel invloed heb op de vormgeving of sturing van het bekostigingsbeleid maar ik zou mijzelf ook niet als machteloos willen omschrijven. Van ons wordt simpelweg niet verwacht dat wij een opvatting hebben op het beleid, we hebben daar trouwens niet eens echt zicht op. Als er al sprake is van daadwerkelijk bekostigingsbeleid dan zitten die keuzes verwerkt in de inrichting van de componenten, en dat wordt door anderen gedaan. Hoe dat precies werkt en wat de achterliggende gedachten zijn daar heb ik geen zicht, ik moet gewoon zorgen dat de systemen op tijd

worden aangeslingerd en dat het OFB op tijd het land in gaat. Dat ik geen invloed op het beleid heb vind ik dan ook niet erg, laat staan dat ik mij daardoor machteloos voel” – R1 Senior Proces- en Productmedewerker.

In het kader van dit onderzoek is het opmerkelijk dat men weinig tot geen invloed heeft op het bekostigingsbeleid maar dat dit niet direct betekent dat men zich ook daadwerkelijk machteloos voelt.

5.6.3. Zinloosheid

De tweede dimensie van beleidsvervreemding betreft zinloosheid. Zinloosheid wordt hier gedefinieerd als de perceptie van de professional met betrekking tot de waardetoevoeging van het beleid aan een hoger, maatschappelijk doel (Tummers, 2012, p. 123). Deze dimensie is verder opgedeeld in twee sub- dimensies, namelijk zinloosheid voor klant en samenleving. In onderstaande tabel is visueel weergegeven wat de uitvoeringsambtenaren ervaren met betrekking tot de zinloosheid van het beleid dat zij uitvoeren.

Tabel 5.21. Zinloosheid: de ervaren waardetoevoeging van het bekostigingsbeleid voor klant en samenleving

Team	Respondent	Klant	Samenleving
Uitvoerings adviseurs	R6	Zinvol	Zinvol
	R7	Zinvol	Zinloos
	R9	Matig	Matig
	R14	Zinloos	Zinloos
Product- Procesdeskundigen	R3	Zinvol	Zinvol
	R4	Zinvol	Matig
	R8	Zinvol	Matig
	R11	Zinloos	Matig
	R15	Zinvol	Zinvol
Productiemedewerkers	R1	<i>Geen mening</i>	<i>Geen mening</i>
	R2	Zinvol	Zinvol
	R5	Matig	Zinloos
	R10	Matig	Matig
	R12	Geen mening	Geen mening
	R13	Zinloos	Matig

5.6.3.1. Klantzinloosheid

Zinloosheid voor de klant heeft betrekking op de perceptie van de ambtenaar van de toegevoegde waarde van het beleid voor de eigen cliënten (Tummers, 2012, p. 123). Tabel 5.21 laat zien dat de meningen uiteenlopen wat betreft de toegevoegde waarde van het beleid voor de klant. Circa de helft van de respondenten geeft aan dat het bekostigingsbeleid van waarde is voor de klant terwijl de andere helft van mening is dat dit minder of geheel niet het geval is. Zo geeft men aan:

“Het huidige bekostigingsbeleid komt voort uit de wensen van het onderwijsveld, in die zin vind ik het beleid dan ook zinvol voor de klant. De klant krijgt nu een grote zak met geld waarmee ze hun personeel, materiaal, huisvesting ect. kunnen betalen. Scholen kunnen zodoende zelf bepalen hoe- en waaraan zij deze zak met geld willen besteden, dit biedt hen veel vrijheid. Ik vind het goed dat die vrijheid er is” – R6 Senior Uitvoeringsadviseur.

“Ik ben van mening van het beleid onnodig complex is en totaal niet aansluit op de wensen van de klant. Ik onderschrijf het streven naar meer autonomie en minder regeldruk voor scholen maar de praktische invulling van het beleid is een draak voor het veld. Men zou de bekostiging moeten vereenvoudigen en meer moeten controleren waaraan onderwijsinstellingen hun geld uitgeven” – R11 Senior Proces- en Productdeskundige.

“Het beleid dat ik uitvoer maakt het voor scholen mogelijk om zelfstandig te bepalen waaraan zij hun geld uitgeven. Zodoende kunnen zij het onderwijs vormgeven zoals zij dat noodzakelijk achten. In vergelijking met het declaratiestelsel biedt dit scholen veel vrijheid en transparantie. Scholen hebben hier absoluut baat bij” - R4 Senior Proces- en Productdeskundige.

“Ik heb niet echt zicht op de uitwerking van het beleid voor de klant. Ik kan daarom ook niet aangeven of het beleid van toegevoegde waarde voor de klant is – R12 Junior Productie Medewerker.

5.6.3.2. Maatschappelijke zinloosheid

Maatschappelijke zinloosheid heeft betrekking op de perceptie van de ambtenaar op de toegevoegde waarde van het beleid aan belangrijke doelen voor de samenleving (Tummers, 2012, p. 123). In vergelijking met de sub-dimensie klantzinloosheid zijn de respondenten overwegend van mening dat het beleid niet heel erg- of geheel niet zinvol is voor de samenleving.

“Ik geloof niet dat het huidige beleid heel goed uitpakt voor de samenleving. Het huidige beleid biedt schoolbesturen veel autonomie om het geld naar eigen inzicht te besteden. Voor henzelf is dit fijn maar tegelijkertijd hebben daardoor ook situaties zoals Amarantis en ROC Leiden kunnen ontstaan. Niemand weet precies waaraan onze bekostiging wordt besteed en wat dit oplevert. Als DUO medewerker, maar ook als belastingbetaler heb ik weleens het gevoel dat we nu niet de juiste koers varen – R11 Senior Proces- en Productdeskundige.

“Ik hoor dat onderwijsinstellingen steeds meer geld spenderen aan reclame en marketing, ik vraag mij daarom weleens af het huidige beleid scholen niet teveel vrijheid biedt. Als ik nu ook weer hoor dat ROC Leiden gigantische bedragen aan ‘steen’ heeft verbrast dan wordt die twijfel alleen maar groter” R4 – Senior Proces- en Productdeskundige.

“Ik heb niet het idee dat de samenleving heel veel beter wordt van dit beleid. Het klinkt misschien vreemd maar de digitalisering van de bekostiging heeft DUO op sommige fronten alleen maar logger gemaakt. Wanneer de velddirectie vroeger met een aangepaste beleidsregeling kwam kon dit vaak binnen een week worden doorgevoerd. Tegenwoordig moeten beleidsregels eerst dusdanig worden vormgegeven zodat ze geschikt zijn voor het systeem, daarna moeten ze worden ingeregeld, getest etc. Het hele apparaat is hierdoor inflexibel en log geworden, ik geloof niet dat de maatschappij daarvan profiteert” –R9 Senior Uitvoeringsadviseur.

“Ik zie duidelijke voordelen van het bekostigingsbeleid maar ook grote nadelen. De afgelopen jaren zijn er wat mij betreft teveel zaken verkeerd gegaan, zaken die samenhangen met het bekostigingsbeleid. Bijvoorbeeld die zaak van die school uit Brabant waarvan de directie om de haverklap op studiereis naar het Midden Oosten ging. Dat klopt natuurlijk niet, en dit kwam allemaal veel te laat in beeld. Hierdoor is veel geld verloren gegaan. Andere onderwijsinstellingen én de belastingbetaler zijn hiervan de dupe” – R5 Productiemedewerker.

6. Analyse

In het volgende hoofdstuk zullen de onderzoeksbevindingen op een systematisch wijze worden geanalyseerd. Hierbij wordt primair gekeken of de verwachtingen uit het theoretisch model overeenstemmen met de empirische data zoals dit bij DUO is aangetroffen. Deze systematische analyse start met een aggregatie van de persoonlijke bevindingen van respondent- naar teamniveau. Na deze aggregatie zal eerst het effect van de mediërende variabelen op de afhankelijke variabele worden geanalyseerd. Tot slot zal het effect van de onafhankelijke variabele, via de mediërende variabelen, op de afhankelijke variabele worden geanalyseerd. Maar allereerst volgt nu de aggregatie van de bevindingen uit het vorige hoofdstuk, weergegeven in tabel 6.1.

6.1. Aggregatie van de onderzoeksbevindingen naar het niveau van onderzoekseenheden			
	Digitalisatie	Discretie	Specialisatie
Uitvoeringsadviseurs	Besteden 50% van de tijd aan ICT gerelateerde arbeid waarbij zij gebruik maken van basistoepassingen zoals MS Office. Kleinste diversiteit aan ICT toepassingen, circa 7 ICT applicaties.	Wisselend gebonden aan het volgen van procedures. Wisselende ruimte tot het zelfstandig nemen van besluiten. Weinig discretionaire ruimte.	Wisselend tevreden over variatie en routinematigheid van takenpakket. Beperkte gebruik van vaardigheden en hoge werkdruk.
Proces- en Productdeskundigen	Besteden circa 70% van hun werktijd aan ICT gerelateerde arbeid waarbij zij gebruik maken van complexe ICT toepassingen. Gebruiken circa 10 ICT applicaties	Wisselend gebonden aan het volgen van procedures. Nauwelijks ruimte tot het zelfstandig nemen van besluiten. Weinig tot geen discretionaire ruimte.	Voldoende variatie van werkzaamheden waarbij de routinematigheid beperkt is. Persoonlijke vaardigheden worden uitgedaagd en de werkdruk is positief hoog.
Productiemedewerkers	Spenderen ruim 85% van hun werktijd aan ICT gerelateerde arbeid waarbij zij gebruik maken van complexe ICT toepassingen. Grootste diversiteit aan ICT toepassingen, circa 13 applicaties	Zeer sterk gebonden aan het volgen van procedures en regels, geen ruimte voor zelfstandig besluiten nemen. Hebben geen discretionaire ruimte.	Weinig variatie, veel routine, matig vaardigheden gebruik en hoge werkdruk aan einde van elke bekostigingsronde.

6.1. Aggregatie van de onderzoeksbevindingen naar het niveau van onderzoekseenheden

	Controle	Klantcontact
Uitvoeringsadviseurs	Bureaucratische controle, veelal op details zoals spelfouten in uitgaande brieven.	Zeer sporadisch contact met onderwijsinstellingen, alleen contact in specifieke situaties.
Proces- en Productdeskundigen	Beperkte bureaucratische controle en ICT-infrastructuur controle. Teveel nutteloze controles in het proces.	Geen contact met onderwijsinstellingen. Klantcontact is belegd bij de afdeling Voorlichting. Geven aan het klantcontact niet te missen maar erkennen dat de klant buiten beeld raakt.
Productiemedewerkers	Beperkte bureaucratische controle significante ICT-infrastructuur controle. Teveel nutteloze controles in het proces.	Geen contact met onderwijsinstellingen. Klantcontact is belegd bij de afdeling Voorlichting. Geven aan het klantcontact te missen. Zien de toegevoegde waarde van hun werk niet meer.

6.1. Aggregatie van de onderzoeksbevindingen naar het niveau van onderzoekseenheden

Beleidsvervreemding – Machteloosheid

Machteloosheid	Strategische	Tactische	Operationele
Uitvoeringsadviseurs	Strategische invloed wisselt per persoon. Geven aan dat beleid wordt gemaakt op het kerndepartement of in de politiek. UA'ers zitten echter al vroeg in het beleidsproces aan tafel waardoor ze beleidsideeën op uitvoerbaarheid kunnen bij sturen.	Hebben tactische invloed. Kunnen soms bepalen hoe beleidsregels worden omgezet in processen binnen DUO.	Beperkte operationele invloed. Wanneer beleidsregels om zijn gezet in processen kan de UA'er nauwelijks sturen op de uitvoering daarvan. Daar zijn andere ketenpartners verantwoordelijk voor.
Proces- en Productdeskundigen	Geen strategische invloed. Zijn niet actief in de arena's waar beleid wordt gemaakt. Hun input	Hebben beperkte invloed op de wijze waarop beleid wordt omgezet in processen. Hun invloed heeft vooral te maken	Hebben invloed in de wijze wanneer en op welke wijze bekostigings-

Productiemedewerkers	wordt daarin ook niet meegenomen.	met planning van bekostigingsonderwerpen op de kalender.	onderwerpen worden gedraaid.
	Geen strategische invloed. Zijn niet actief in de arena's waar beleid wordt gemaakt. Hun input wordt daarin ook niet meegenomen.	Geen tactische invloed. De implementatie van beleid wordt door andere schakels in de keten of door staf disciplines bepaald.	Hebben nauwelijks tot geen operationele invloed. Hun werk is ingekaderd door het arbeidsproces en wordt nauwkeurig voorgeschreven in handleidingen en productiewijzers.

6.1. Aggregatie van de onderzoeksbevindingen naar het niveau van onderzoekseenheden

Beleidsvervreemding – Zinloosheid

Zinloosheid	Klant Zinloosheid	Samenleving Zinloosheid
Uitvoeringsadviseurs	Zijn van mening dat het beleid tegemoet komt aan de wensen van de onderwijsinstellingen en dat het in die zin ook zinvol is. Onderwijsinstellingen worden nu rationeler en meer rechtmatig bekostigd.	Enkele bekostigingsregelingen worden door de uitvoeringsadviseurs als zinloos voor de samenleving ervaren. Sommige regelingen bevatten prikkels die door de UA's als onwenselijk worden ervaren zoals de diplomafinanciering en gewichtenregeling. Daarnaast melden UA's dat de ICT-systematiek te dominant is geworden. Regelingen moeten nu altijd in bestaande systemen worden ingepast terwijl alternatieve opties veelal sneller en praktischer zijn.
Proces- en Productdeskundigen	Ervaren het huidige beleid als overwegend zinvol. Meer financiële autonomie van onderwijsinstellingen zorgt voor beter onderwijs.	Uitvoeren van bekostigingsregelingen is als gevolg van ICT logger geworden, regelingen kunnen niet snel meer worden uitgevoerd. Daarnaast heeft het huidige beleid bijgedragen aan misser

Productiemedewerkers		zoals Amarantis, Boor en ROC Leiden. Er wordt teveel geïnvesteerd in 'steen' en management, niet in onderwijs.
	De productiemedewerkers hebben wisselende opvattingen over de zinloosheid van het beleid. Enerzijds zijn zij van mening dat de autonomie en regeldruk gunstig zijn voor de onderwijsinstellingen. Tegelijkertijd zijn zij van mening dat de bekostiging te complex voor onderwijsinstellingen is geworden. DUO is teveel gericht op ICT-dienstverlening in vergelijking met haar klanten. Verder wordt opgemerkt dat men weinig zicht heeft op de effecten van het beleid voor de klant.	Het huidige bekostigingsbeleid is volgens de productiemedewerker medeverantwoordelijk voor financiële problemen zoals bij Amarantis, Boor en nu het ROC Leiden. Als gevolg van de hoge mate van autonomie wordt er (gevoelsmatig) veel belastinggeld verkwist in de sector.

6.1. Discretie & Beleidsvervreemding

Na bovenstaande aggregatie zal allereerst de invloed van de mediërende variabele 'discretionaire ruimte' op beleidsvervreemding worden geanalyseerd. De invloed van de mediërende variabele zal per dimensie van beleidsvervreemding worden besproken, ofwel machteloosheid en zinloosheid.

6.1.1. Discretie en machteloosheid

In tabel 6.1. is duidelijk gemaakt dat de discretionaire ruimte van alle onderzoekseenheden beperkt- of geheel afwezig is. Hoewel de uitvoeringsadviseurs relatief veel discretionaire ruimte hebben is het duidelijk dat alle onderzoekseenheden sterk gebonden zijn aan het volgen van formele procedures. Dit resulteert erin dat men ten aanzien van de beleidsimplementatie weinig tot geen beslissingen kan nemen. In de casus DUO kan men dan ook constateren dat de discretionaire ruimte van alle onderzoekseenheden nagenoeg- of geheel afwezig is.

Wanneer men kijkt naar wat het gebrek aan discretionaire ruimte heeft op de verschillende niveaus van machteloosheid dan kan men constateren dat uitsluitend de uitvoeringsadviseurs van mening zijn dat zij enige strategische invloed hebben op het bekostigingsbeleid. De overige onderzoekseenheden geven aan dat zij geen enkele strategische invloed ervaren op het beleid. Wanneer men kijkt naar het tactische niveau dan ziet men dat zowel de uitvoeringsadviseurs als de proces- en productdeskundigen tactische invloed ervaren. De productiemedewerkers percipiëren ook op dit niveau geen enkele invloed. Op operationeel niveau blijken de proces- en productdeskundigen de meeste invloed te percipiëren. Dit is opvallend aangezien het de

uitvoeringsadviseurs zijn die relatief de meeste discretionaire ruimte hebben. Het was dan ook de verwachting dat zij op alle niveaus van machteloosheid de meeste invloed zouden percipiëren. De uitvoeringsadviseurs gaven echter aan dat men na het vaststellen en inregelen van beleidsregels weinig tot geen invloed konden uitoefenen op de daadwerkelijke uitvoering van het beleid, dit als gevolg van de Tayloristische bedrijfsvoering. Voor de productiemedewerkers blijft echter ook op operationeel niveau gelden dat zij weinig tot geen invloed op het werkproces kunnen uitoefenen.

Wat de casus DUO hiermee laat zien is dat alle onderzoekseenheden weinig tot geen invloed op de verschillende beleidsniveaus hebben. Opvallender is echter dat meer discretionaire ruimte niet persé betekent dat men op alle beleidsniveaus meer invloed percipieert. Hiermee is de verwachting dat meer discretionaire ruimte leidt tot minder machteloosheid dus verworpen.

Daarnaast is het eveneens opvallend dat onderzoekseenheden erkennen dat ze feitelijk weinig tot geen beïnvloedingsmacht hebben op het beleid maar dat dit zich niet per definitie vertaalt in gevoelens van machteloosheid. Dit kan verklaard worden doordat de inhoud van het beleid voor de proces- en productdeskundigen en productiemedewerkers een marginale rol speelt in hun werk. Voor menig respondent is de inhoud van het beleid vaag, of men is geheel niet op de hoogte van de inhoud van het beleid of de beleidsdoeleinden. Men houdt zich vooral procesmatig bezig met de uitvoering van wet- en regelgeving waarbij de inhoud en effecten van het beleid aan de beleidsmakers wordt overgelaten.

Als gevolg ontstaat de situatie dat de onderzoekseenheden nauwelijks invloed ervaren ten aanzien van het beleid (op elk niveau) maar dat dit niet altijd resulteert in gevoelens van machteloosheid ten aanzien van datzelfde beleid. Dit leidt tot de situatie dat men op basis van de gekozen operationalisatie moet stellen dat de onderzoekseenheden betrekkelijk machteloos zijn ten aanzien van het beleid, terwijl individuele respondenten dit zelf niet zodanig ervaren.

6.1.2. Discretie en zinloosheid

In dit onderzoek is de verwachting geformuleerd dat een afname van discretionaire ruimte zou leiden tot meer gevoelens van zinloosheid. In tegenstelling tot de verwachting werd juist het tegenovergestelde geconstateerd ten aanzien van de zinloosheid voor de klant. Ondanks hun gebrek aan discretionaire ruimte vonden de meeste onderzoekseenheden het huidige beleid van toegevoegde waarde voor de klanten van DUO. De onderzoekseenheden zijn het er algemeen over eens dat het bekostigingsbeleid, in de vorm van financiële autonomie en lagere regeldruk, waarde toevoegt voor de klant.

Met betrekking tot de verwachte invloed van discretionaire ruimte op zinloosheid voor de samenleving zijn geen aanwijzing gevonden die deze relatie ondersteunt. Ondanks het feit dat de mate van discretionaire ruimte van de verschillende onderzoekseenheden verschilt werd er geen perceptieverschil met betrekking tot de toegevoegde waarde van het bekostigingsbeleid voor de samenleving waargenomen.

6.1.3. *Discretie en beleidsvervreemding*

In de casus DUO kan men dus constateren dat de discretionaire ruimte voor alle onderzoekseenheden gering is, dat dit gepaard gaat met een geringe invloed op het beleid of werkproces maar eveneens dat meer discretionaire ruimte niet per definitie samenhangt met meer invloed op de verschillen de beleidsniveaus. Eveneens is duidelijk geworden dat de mate van discretionaire ruimte niet heeft geleid tot gevoelens van zinloosheid voor de klant maar wel voor de samenleving. De verwachting dat minder discretionaire ruimte leidt tot meer beleidsvervreemding wordt in de casus DUO dus ten delen ontkracht.

6.2. *Specialisatie & Beleidsvervreemding*

De tweede verwachting in dit onderzoek betreft die tussen specialisatie en beleidsvervreemding. Deze relatie zal hier nader worden geanalyseerd.

6.2.1. *Specialisatie en machteloosheid*

In dit onderzoek wordt verondersteld dat meer specialisatie van werkzaamheden leidt tot meer gevoelens van machteloosheid onder de uitvoeringsambtenaren van DUO. Specialisatie verhindert de uitvoeringsambtenaar immers om op een holistische wijze uitvoering te geven aan de beleidsimplementatie.

In de casus van DUO is geconstateerd dat de specialisatie van werkzaamheden per onderzoekseenheid verschilt. Specialisatie van werkzaamheden is het geringst onder de uitvoeringsadviseurs, neemt toe bij de proces- en productdeskundigen en is het grootst bij de productiemedewerkers. Vervolgens is ook geconstateerd dat de uitvoeringsadviseurs de meeste invloed hebben op de verschillende beleidsniveaus, gevolgd door de proces- en productdeskundigen en tot slot hebben de productiemedewerkers geen invloed op de verschillende beleidsniveaus. Een hogere mate van specialisatie gaat zodoende gepaard met verminderde invloed op de verschillende beleidsniveaus en dus een hogere mate van machteloosheid. Hieruit kan men opmaken dat de veronderstelde invloed van specialisatie op de dimensie machteloosheid vooralsnog correct is.

6.2.2. *Specialisatie en zinloosheid*

Eveneens wordt verondersteld dat specialisatie uiteindelijk tot gevoelens van zinloosheid leidt doordat de uitvoeringsambtenaar slechts invloed heeft op een beperkt deel van de beleidsimplementatie en zodoende geen zicht heeft op de toegevoegde waarde van het bekostigingsbeleid voor de klant en samenleving.

Uit de geaggregeerde bevindingen in tabel 6.1. blijkt dat de mate van specialisatie tussen de onderzoekseenheden verschilt maar dat de mate van zinloosheid voor zowel de klant als samenleving nagenoeg hetzelfde is. Aangezien het werk van de productiemedewerkers relatief het meest gespecialiseerd is, zou men ook een hogere mate van zinloosheid onder deze onderzoekseenheid verwachten. Dit is echter niet het geval, de gevoelens van zinloosheid zijn voor alle onderzoekseenheden nagenoeg identiek. Er zijn zodoende geen aanwijzingen gevonden dat een verschil in specialisatie ook daadwerkelijk leidt tot verschillende gevoelens van zinloosheid.

6.2.3. *Specialisatie en beleidsvervreemding*

Op basis van de bevindingen kan geconstateerd worden dat specialisatie leidt tot beleidsvervreemding maar tevens dat deze relatie uitsluitend geldig is voor de dimensie machteloosheid. In de casus DUO is duidelijk geworden dat minder specialisatie gepaard gaat met meer invloed op de verschillende beleidsniveau en vice versa. Tussen specialisatie en zinloosheid is geen relatie aangetroffen.

6.3. *Controle & Beleidsvervreemding*

De derde verwachting in dit onderzoek betreft die tussen controle en beleidsvervreemding. Deze relatie zal hier nader worden geanalyseerd.

6.3.1. *Controle en machteloosheid*

In dit onderzoek is de verwachting geformuleerd dat digitalisatie leidt tot veranderingen in de controle van werkzaamheden, waarbij een hogere mate van systeemcontrole leidt tot meer gevoelens van machteloosheid. Het handelen van uitvoeringsambtenaren wordt immers beperkt door de systeemautorisaties die de betreffende uitvoeringsambtenaar heeft.

Tussen de onderzoekseenheden in de casus DUO kan een helder onderscheid worden aangebracht in de wijze waarop de verschillende eenheden worden gecontroleerd. Zo wordt het werk van de uitvoeringsadviseurs hoofdzakelijk op een hiërarchische wijze gecontroleerd terwijl het werk van de proces- en productdeskundigen en productiemedewerkers meer wordt gekenmerkt door controlemechanismen die verwerkt zitten in de ICT-systemen. Relevant is dan ook de vraag of het verschil in controlearrangement tot meer gevoelens van machteloosheid leidt dan het andere.

Opvallend is dat het werk van de proces- en productdeskundigen en de productiemedewerkers in hoge mate op een digitale wijze wordt gecontroleerd. Elke handeling van deze uitvoeringsambtenaren wordt gestuurd en gemonitord door ICT-systemen waardoor er eigenlijk sprake is van totale controle. Opvallend is dan ook dat zowel de proces- en productdeskundigen alsmede de productiemedewerkers aangeven dat zij de alomvattende controle in hun werk waarderen en dat dit niet leidt tot gevoelens van machteloosheid. Hiervoor worden twee verklaringen gegeven. Allereerst geeft men aan dat door de toegenomen digitalisering en automatisering men steeds minder invloed heeft op de output van hun werk, waarmee men feitelijk aangeeft dat men geen invloed op het beleid heeft. Echter, hierdoor voelt men zich ook minder verantwoordelijk voor de kwaliteit van de output. Men kan immers nauwelijks zelfstandig ergens verantwoordelijk voor worden gehouden. Sommige uitvoeringsambtenaren ontlenen daar een gevoel van vrijheid aan en hoeven dan ook geen invloed te hebben op het beleid.

Er zijn echter ook inhoudelijke argumenten waarom men geen machteloosheid ervaart als gevolg van de gehanteerde controle. Meerdere uitvoeringsambtenaren geven aan dat zij door de digitalisering van het bekostigingsproces steeds minder inzicht in- en begrip van het bekostigingsproces hebben. Vanwege de abstractie van ICT-systemen is het bekostigingsproces voor velen een blackbox geworden. Zonder de strikte controle vreest men fouten te maken die het bekostigingsproces

aantast. Zodoende wordt de controle als een nuttig instrument beschouwd dat de kwaliteit van de beleidsuitvoering stuurt en bewaakt.

In vergelijking met de proces- en productdeskundigen en productiemedewerkers ervaren de uitvoeringsadviseurs minder en andersoortige controle op hun werk. Waar de controle bij de proces- en productdeskundigen en productiemedewerkers zich richt op beheersing van het gehele proces, richt de controle bij de uitvoeringsadviseurs zich uitsluitend op de output van hun werk. Deze controle wordt veelal uitgevoerd door de directiedirecteur en valt daardoor beter te typeren als hiërarchische controle. Bijvoorbeeld: één speerpunt waarop de directiedirecteur zich richt is het taalgebruik van de uitvoeringsadviseurs. Deze controle op taal- en stijlfouten wordt door hen betuttelend, kinderachtig en vervelend bevonden. Echter, er zijn geen aanwijzingen gevonden dat dit ook daadwerkelijk leidt tot gevoelens van machteloosheid ten aanzien van het beleid.

6.3.2. Controle en zinloosheid

In dit onderzoek is er eveneens gekeken of er een relatie bestaat tussen de controlemodaliteit en gevoelens van zinloosheid. In de casus DUO lijkt er in het geval van de proces- en productdeskundigen en productiemedewerkers inderdaad een relevante relatie te bestaan, alhoewel deze anders is dan verwacht. In tegenstelling tot de verwachting leidt strikte systeemcontrole niet tot gevoelens van zinloosheid maar juist tot gevoelens van zinvolheid. Respondenten gaven aan dat het gedigitaliseerde bekostigingsproces voor hen te complex is geworden om te kunnen bevatten. Zonder sturing is men daardoor bang geworden om fouten in het proces te maken. De gehanteerde controlemodaliteit voorziet in deze sturing en bewaakt de effectiviteit van het bekostigingsproces. Respondenten geven dan ook aan dat de systeemcontrole tot betere en efficiëntere bekostiging leidt waar zowel klant als samenleving van profiteert.

De uitvoeringsadviseurs beschouwen hun hiërarchische controlemodaliteit daarentegen als kinderachtig en betuttelend. Controle werkt volgens hen vertragend en levert geen enkele meerwaarde voor klant of maatschappij. De hiërarchische controle op hun deel van het bekostigingsproces wordt dan ook wel zinloos beschouwd.

6.3.3. Controle en beleidsvervreemding

In de casus DUO is gebleken dat de controlemodaliteit van invloed is op de percepties van uitvoeringsambtenaren over machteloosheid en zinloosheid. In het geval van de proces- en productdeskundigen en productiemedewerkers is duidelijk geworden dat de toegenomen digitale controle als waarde toevoegend wordt ervaren. De uitvoeringsadviseurs, die betrekkelijk weinig digitale controle kennen, zijn echter ontevreden over de bureaucratische controle waaraan zij bloot staan. Hieruit valt af te leiden de controlemodaliteit dus van invloed kan zijn op percepties van beleidsvervreemding.

De aangetroffen relatie is echter tegengesteld aan de geformuleerde verwachting. De uitvoeringsadviseurs die uitsluitend op hiërarchische wijze worden gecontroleerd ervaren hun controle als zinloos en weinig waarde toevoegend voor klant of samenleving. De proces- en productdeskundigen, die hoofdzakelijk met systeemcontrole te maken hebben, geven daarentegen

aan dat hun digitale controle leidt tot rationelere beleidsuitvoering waar scholen en de maatschappij direct van profiteren.

Met betrekking tot gevoelens van machteloosheid geven proces- en productdeskundigen echter aan dat de systeemcontrole de invloed op het operationele beleid verder verkleint. Deze relatie is niet aangetroffen tussen de hiërarchische controle van uitvoeringsadviseurs en gevoelens van machteloosheid.

6.4. Klantcontact & Beleidsvervreemding

In de volgende paragrafen wordt gekeken wat de relatie is tussen klantcontact en beleidsvervreemding.

6.4.1. *Klantcontact en machteloosheid*

De relatie tussen klantcontact en machteloosheid begint hier met de constatering dat alle onderzoekseenheden zeer beperkt of geen klantcontact hebben. Doordat gegevens tegenwoordig digitaal worden aangeleverd is er geen reden meer om direct contact met scholen op te nemen. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat zij het gebrek aan klantcontact als een gemis beschouwen. Klantcontact leidt volgens hen tot een beter besef van- en begrip voor de behoeften van de onderwijsinstellingen. Respondenten gaven eveneens aan dat de aard van hun werk veranderd is doordat het klantcontact is gedigitaliseerd en uitbesteed is aan een aparte afdeling. Voordien fungeerde de uitvoeringsambtenaren als een intermediair tussen informatiestromen van de organisatie en scholen. Middels direct contact vergaarden de uitvoeringsambtenaren informatie die noodzakelijk was voor de bekostiging van onderwijsinstelling. Vanwege dit informatiemonopolie waren zowel scholen als het DUO-management afhankelijk van hen. Doordat de bekostigingsinformatie tegenwoordig digitaal wordt aangeleverd is men deze machtspositie verloren.

Alhoewel alle onderzoekseenheden erkennen dat zij tegenwoordig nauwelijks meer invloed kunnen uitoefenen op het strategische, tactische of operationele beleid voelt men zich desondanks niet machteloos. Zeker de proces- en productdeskundigen en productiemedewerkers geven aan dat de inhoud van het beleid voor hen niet relevant is. Voor hen is de beleidsuitvoering een technische aangelegenheid, zij besturen en controleren uitsluitend de ICT-systemen. De inhoud van het beleid is voor hen ogenschijnlijk geen factor van belang. In meerdere gevallen geeft men aan niet eens op de hoogte te zijn van de beleidsdoeleinden van het bekostigingsbeleid.

De beleidsimplementatie is zodoende een digitaal, gerationaliseerd proces geworden dat is geënt op technische mogelijkheden van ICT-applicaties. Doordat de systeemlogica zo dominant is binnen de beleidsimplementatie geven de onderzoekseenheden aan dat méér klantcontact niet zal leiden tot meer invloed op het strategische, tactische of operationele beleid. Ogenschijnlijk leidt klantcontact dus niet tot meer of minder gevoelens van machteloosheid.

6.4.2. *Klantcontact en zinloosheid*

Aangenomen is dat klantcontact tijdens de uitvoering van het beleid leidt tot een beter begrip van de klanten én effecten van het beleid. Meer klantcontact zorgt hierbij tot minder gevoelens van

zinloosheid aangezien de uitvoeringsambtenaar daardoor beter de consequenties van zijn werk kan overzien, en vice versa. In de volgende paragraaf wordt nagegaan in hoeverre deze veronderstelling voor de verschillende dimensies van zinloosheid stand houdt.

Allereerst dient daarvoor opgemerkt te worden dat de onderzoekseenheden in de casus DUO zeer beperkt of geen contact met klanten hebben. Met klanten worden hier onderwijsinstellingen in het veld bedoeld. Op basis van die bevinding valt te verwachten dat de verschillende onderzoekseenheden zinloosheid zullen ervaren ten aanzien van het beleid. Deze veronderstelling blijkt gedeeltelijk correct en verloopt primair via de dimensie klantzinloosheid. Dit zal nader worden toegelicht.

Met betrekking tot de toegevoegde waarde van het beleid voor de samenleving laten de onderzoekseenheden zien dat men vraagtekens zet bij het bekostigingsbeleid. Respondenten uit alle onderzoekseenheden brengen het huidige bekostigingsbeleid meermaals in verband met verschillende wantoestanden in de onderwijssector, zoals de ondergang van Amarantis en de financiële problemen bij ROC Leiden. Het huidige bekostigingsbeleid biedt volgens hen teveel financiële vrijheid en leidt tot een ondoelmatige besteding van de bekostiging. Het bekostigingsbeleid heeft daardoor, in sommige gevallen, nadelige gevolgen voor onderwijsvolgers en belastingbetalers. Men zou graag meer toezicht op de financiële uitgaven van onderwijsinstellingen willen hebben of dat grotere delen van de lumpsum geoormerkt worden.

Op basis van deze bevinding kan men stellen dat er binnen de onderzoekseenheden sprake is van gevoelens van zinloosheid aangaande de toegevoegde waarde van het beleid voor de samenleving. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat klantcontact enige invloed heeft op het ontstaan van deze gevoelens. Dit beeld is anders wanneer men kijkt naar de toegevoegde waarde van het beleid voor de klant.

Wanneer men kijkt naar de toegevoegde waarde van het beleid voor de klant treft men uiteenlopende opvattingen. Enerzijds geven de respondenten aan, ongeacht het team waarin zij werken, dat het huidige bekostigingsbeleid toegevoegde waarde heeft voor de klant. Dit komt omdat het beleid een rechtstreekse vertaling is van de wensen uit het onderwijsveld en leidt tot een aanzienlijke lastenverplichting voor zowel DUO als de onderwijsinstellingen. Daarnaast biedt het huidige bekostigingsbeleid onderwijsinstellingen de vrijheid om het onderwijs zelfstandig vorm te geven zodat het beter kan aansluiten op de onderwijspraktijk. Eveneens is de bekostiging rationeler en efficiënter geworden. Als gevolg van het gedigitaliseerde bekostigingsproces is er niet langer sprake van willekeur ten aanzien van individuele aanspraken op onderwijsbekostiging.

Het andere beeld dat door de onderzoekseenheden naar voren wordt gebracht toont de keerzijde van het beleid. Voornamelijk de productiemedewerkers en enkele uitvoeringsambtenaren brengen naar voren dat het huidige bekostigingsproces, zowel voor henzelf als voor de klant, te complex is geworden. De beleidsregelingen, bekostigingssystemen en -procedures berusten volgens hen teveel op de logica van systeemontwerpers en houden onvoldoende rekening met de gebruikers van de systemen. Eveneens geeft men aan dat het gedigitaliseerde bekostigingsproces de ambtenaren van de klanten doet vervreemden. Doordat de uitvoering van het bekostigingsbeleid geheel gedigitaliseerd is zijn scholen en leerlingen digitale entiteiten, niemand kent hun behoeften meer.

Vooral de Uitvoeringsadviseurs maken zich hier zorgen om. Zij stellen dat het gebrek aan identificatie met de klant leidt tot minder nauwkeurige werknemers die niet bereid zijn een stapje extra te zetten voor de klant. Dit beeld wordt door sommige proces- en productdeskundigen en productiemedewerkers gedeeld. Zij geven bijvoorbeeld aan dat bekostigingsonderwerpen steeds makkelijker worden doorgeschoven naar de volgende bekostigingsronde. Deze keuze wordt vergemakkelijkt doordat men geen zicht heeft op de consequenties hiervan voor de onderwijsinstellingen, de dienstverlening naar de klant is hierdoor suboptimaal. De onderzoekseenheden maken duidelijk dat meer rechtstreeks klantcontact dit beleidseffect zou kunnen verhelpen.

6.4.3. Klantcontact en beleidsvervreemding

In de casus DUO zijn aanwijzingen aangetroffen die de veronderstelde relatie tussen klantcontact en beleidsvervreemding ondersteunen. Deze relatie verloopt uitsluitend via de dimensie zinloosheid, en dan specifiek via de dimensie zinloosheid voor de samenleving. Men geeft aan het huidige bekostigingsbeleid en het gedigitaliseerde bekostigingsproces de kloof tussen de uitvoeringsambtenaren van DUO en het onderwijsveld vergroot. Hierdoor kan de uitvoeringsambtenaar zich minder goed identificeren met de klant en heeft hij geen zicht op de consequenties van het bekostigingsbeleid. Dit resulteert erin dat men van mening is dat de klant minder goed wordt bediend en de responsiviteit van de organisatie afneemt. Op deze wijze is men van mening dat het bekostigingsbeleid geen waarde toevoegt voor de klant.

Er zijn geen aanwijzingen gevonden die een relatie tussen klantcontact en machteloosheid ondersteunen. Evenmin is er bewijs aangetroffen dat de mate van klantcontact van invloed is op gevoelens van zinloosheid voor de samenleving.

6.5. Digitalisering & Beleidsvervreemding

In de voorgaande paragrafen is de relatie tussen de mediërende variabele en de afhankelijke variabele vastgesteld. In deze laatste paragraaf zal tot slot de relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele worden besproken.

6.5.1. Digitalisering, discretie en beleidsvervreemding



In dit onderzoek is vastgesteld dat het werk van alle onderzoekseenheden in hoge mate is gedigitaliseerd. Tussen digitalisering en discretionaire ruimte is een duidelijk verband gevonden. Een meer gedigitaliseerd werkpakket leidt tot een afname van discretionaire ruimte onder de uitvoeringsambtenaren van DUO. Daarbij dient opgemerkt te worden dat bij alle onderzochte onderzoekseenheden is geconstateerd dat er nauwelijks tot geen sprake was van discretionaire ruimte bij individuele ambtenaren. Daarnaast is gekeken naar de relatie tussen de discretie en beleidsvervreemding. Over de gehele linie is geconstateerd dat geen van de onderzoekseenheden invloed op het strategische beleid ervaart en dat de invloed op het tactische en operationele beleid zeer minimaal of afwezig is. In theoretische zin is er in de casus DUO daarmee sprake van een hoge mate van machteloosheid, één van de dimensies van beleidsvervreemding. Echter, geconfronteerd met de vraag of dit ook resulteerde in gevoelens van machteloosheid gaf men aan dat men nauwelijks tot geen gevoelens van machteloosheid ervaart. Dit leidt tot de opmerkelijke situatie dat er in theoretische zin sprake is van machteloosheid terwijl dat empirisch niet zo wordt ervaren.

Er werd eveneens een relatie tussen discretionaire ruimte en zinloosheid gevonden, de tweede dimensie van beleidsvervreemding. In tegenstelling tot de verwachting leidde een minimale of afwezige discretionaire ruimte juist tot gevoelens van zinloosheid. Men gaf aan dat het bekostigingsproces – als gevolg van de minimale discretionaire ruimte – gerationaliseerd en efficiënter was geworden waarvan de klant profiteert. Tegelijkertijd is er geconstateerd dat het bekostigingsbeleid tot evenredig veel gevoelens van zinloosheid leidt onder alle onderzoekseenheden. De mate van discretionaire ruimte lijkt daardoor niet van invloed op de toegevoegde waarde van het beleid voor de samenleving.

Welbeschouwd kan men dus stellen dat er een relatie bestaat tussen digitalisering en discretionaire ruimte en dat meer discretionaire ruimte ook leidt tot meer invloed op het beleid. Met betrekking tot de relatie tussen de discretionaire ruimte en gevoelens van zinloosheid zijn de bevindingen tegenovergesteld aan de verwachting. Minder discretionaire ruimte kan leiden tot gevoelens van minder zinloosheid voor de klant doordat het gebrek aan discretie het bekostigingsproces rationaliseert, waar de klant van profiteert. Tot slot is er geen relatie tussen discretie en zinloosheid voor de samenleving aangetroffen.

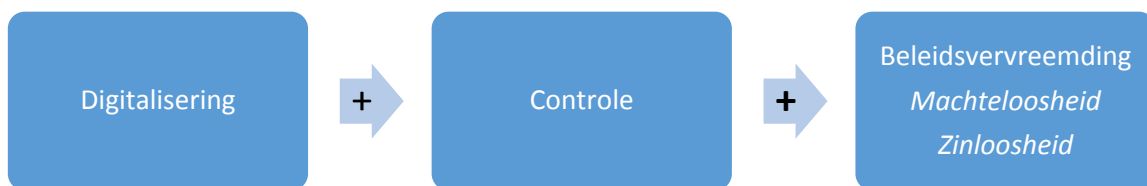
6.5.2. Digitalisering, specialisatie en beleidsvervreemding



In de casus DUO is geconstateerd dat er een positieve relatie bestaat tussen de mate van digitalisering en specialisatie. De specialisatie van het werk van uitvoeringsambtenaren neemt toe wanneer het werk meer gedigitaliseerd is. Verder is duidelijk geworden dat meer specialisatie leidt tot minder invloed op de verschillende beleidsniveaus. Er lijkt zodoende dus een relatie te bestaan tussen de mate van specialisatie en gevoelens van machteloosheid.

Met betrekking tot de relatie tussen specialisatie en zinloosheid is geen duidelijke relatie naar voren gekomen. Ondanks het feit dat de werkzaamheden van de onderzoekseenheden verschillende gradaties van specialisatie kennen verschillen de gevoelens van zinloosheid nauwelijks. De relatie digitalisering en specialisatie verloopt zodoende dus uitsluitend via de dimensie machteloosheid.

6.5.3. Digitalisering, controle en beleidsvervreemding



In de casus DUO is vastgesteld dat er een relatie bestaat tussen digitalisering en de controle op werkzaamheden. Indien de digitalisering van werkzaamheden toeneemt, verandert de controlemodaliteit van een hiërarchische controleontwerp in een digitale systeemcontrole. Tegelijkertijd valt waar te nemen dat systeemcontrole, ten overstaan van hiërarchische controle, gepaard gaat met minder ervaren invloed op het beleid. Dit werd geïllustreerd doordat de uitvoeringsadviseurs, die als enige te maken hebben met hiërarchische controle, meer invloed op het beleid percipiëerden dan de overige onderzoekseenheden.

In tegenstelling tot de verwachting leidt systeemcontrole niet tot meer gevoelens van zinloosheid. Zo geven de proces- en productdeskundigen aan dat de alomvattende systeemcontrole het werkproces rationaliseert en de kwaliteit voor de klant en samenleving garandeert. Men is van mening dat dit waarde toevoegt voor de klanten van DUO. Het tegenovergestelde werd overigens ook waargenomen. De hiërarchische controle die de uitvoeringsadviseurs ondervinden wordt door hen betuttelend en weinig waarde toevoegend gevonden.

Digitalisering lijkt zodoende van invloed op de controlemodaliteit van uitvoeringsambtenaren binnen DUO. Hiërarchische controle leidt tot meer invloed op het beleid maar wordt eveneens als zinloos ervaren voor klant en samenleving. Systeemcontrole biedt minder invloed op het beleid maar wordt daarentegen wel als waardevol voor klant en samenleving ervaren.

6.5.4. Digitalisering, klantcontact en beleidsvervreemding



Tot slot wordt hier gekeken naar de relatie tussen digitalisering, via klantcontact, en beleidsvervreemding. Opvallend hierbij is de volstrekte afwezigheid van klantcontact binnen de verschillende onderzoekseenheden. Alhoewel de kenmerken van digitalisering verschillen geven alle respondenten aan dat klantcontact niet langer noodzakelijk is doordat alle noodzakelijke informatie voor het bekostigingsproces op digitale wijze wordt verzameld. Daarnaast is er binnen DUO een afdeling opgericht die zich specifiek bezig houdt met het afhandelen van klantcontact. Hierdoor is klantcontact niet langer onderdeel van het takenpakket van de betreffende onderzoekseenheden.

De kenmerken van het klantcontact zijn voor alle onderzoekseenheden nagenoeg gelijk terwijl er wel onderlinge verschillen bestaan in de mate van beleidsvervreemding, voornamelijk in de dimensie machteloosheid. Zo neemt de invloed van uitvoeringsambtenaren op het bekostigingsbeleid gedurende het bekostigingsproces af waarbij de uitvoeringsadviseurs relatief de meeste invloed hebben en de productiemedewerkers het minst. Er zijn echter geen aanwijzing gevonden dat klantcontact op enige wijze de mate van machteloosheid beïnvloed.

Daarentegen lijkt er wel een relatie te bestaan tussen klantcontact en zinloosheid. De verschillende onderzoekseenheden maken duidelijk dat het gebrek aan klantcontact een kloof veroorzaakt tussen de respondenten en de klanten van DUO. Deze kloof leidt er toe dat de onderzoekseenheden zich minder goed kunnen identificeren met de onderwijsinstellingen en heeft hij geen zicht op de consequenties van het bekostigingsbeleid. Dit resulteert erin dat men van mening is dat de klant minder goed wordt bediend en de responsiviteit van de organisatie afneemt. Hierdoor voegt het bekostigingsbeleid dan ook geen waarde toe voor de klant.

Een dergelijke relatie is niet gevonden tussen klantcontact en zinloosheid voor de samenleving. De relatie tussen digitalisering, klantcontact en beleidsvervreemding lijkt uitsluitend betrekking te hebben op zinloosheid voor de klant.

7. Conclusie & Aanbevelingen

Dit hoofdstuk sluit af met een concluderend deel. Hierin zal allereerst antwoord worden gegeven op de probleemstelling van dit onderzoek. Vervolgens worden er enkele aanbevelingen voor de Dienst Uitvoering Onderwijs en voor vervolgonderzoek geformuleerd. Tot slot zal dit hoofdstuk afsluiten met een reflectie op het onderzoek.

7.1. Conclusie

Nu het onderzoek is uitgevoerd, de bevindingen zijn beschreven en de uitkomsten zijn geanalyseerd, kan worden overgegaan tot de beantwoording van de probleemstelling uit het eerste hoofdstuk. In de probleemstelling is naar voren gebracht dat Tummers digitalisatie als factor van beleidsvervreemding aangemerkt maar dat het in wetenschappelijke kringen nog onduidelijk is hoe de relatie tussen die concepten verloopt (Tummers, 2012, p. 72). Dit onderzoek tracht in deze kennislacune te voorzien en op die manier een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis over het concept beleidsvervreemding.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om de invloed van digitalisatie op beleidsvervreemding te onderzoeken binnen de context van de Dienst Uitvoering Onderwijs in Zoetermeer. Hiervoor is gekozen omdat de Dienst Uitvoering Onderwijs in Zoetermeer een uitvoeringsorganisatie is waarvan de beleidsuitvoering in sterke mate is gedigitaliseerd (Bovens & Zouridis, 2002, p. 177). De centrale vraagstelling uit dit onderzoek luidt dan ook:

Wat is de invloed van digitalisering op beleidsvervreemding onder uitvoeringsambtenaren van de Dienst Uitvoering Onderwijs?

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden is er een casestudy gehouden onder vijftien uitvoeringsambtenaren van DUO Zoetermeer uit drie verschillende onderzoekseenheden. De bevindingen uit deze casestudy heeft empirisch materiaal opgeleverd waarmee antwoord kan worden gegeven op de centrale vraag uit in dit onderzoek. Alvorens de centrale vraag te beantwoorden zal er eerst antwoord worden gegeven op de deelvragen uit dit onderzoek.

7.1.1. Wat zegt de wetenschappelijke theorie over digitalisering?

In het theoretisch kader is duidelijk gemaakt dat er binnen de wetenschappelijke literatuur conceptuele onduidelijkheid bestaat over het begrip digitalisering. Het begrip digitalisering wordt veelal als een containerbegrip gebruikt voor ICT gerelateerde concepten zoals informatisering, automatisering, robotisering etc. Dit onderzoek is dan ook begonnen met een conceptualisering van het begrip digitalisering. Digitalisering betreft hier het toepassen van informatie- en communicatietechnologie voor het verzamelen, opslaan, bewerken en doorgeven van informatie.

Daarna is duidelijk gemaakt hoe digitalisering het karakter van werk kan veranderen doordat het nieuwe manieren van productie en arbeid mogelijk maakt. Digitalisering kan daarbij de kwaliteit van arbeid zowel degraderen, regraderen als tegelijkertijd degraderen en regraderen. Tot slot is er duidelijk gemaakt dat de rol van technologie onderwerp is van een voortgaand wetenschappelijk

debat waarin verschillende posities ingenomen kunnen worden. In dit onderzoek is er voor gekozen om technologie vanuit een sociaal constructivistische visie te benaderen.

7.1.2. Wat zegt de wetenschappelijke theorie over beleidsvervreemding?

In het theoretisch kader is duidelijk gemaakt hoe het begrip beleidsvervreemding voort bouwt op de subjectieve werkvervreemdingsliteratuur. Beleidsvervreemding verwijst hierbij naar een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid dat door publieke dienstverleners wordt uitgevoerd (Tummers, 2012, p. 67).

Daarna is duidelijk gemaakt dat beleidsvervreemding een multidimensionaal construct is dat uitsluitend onderzocht kan worden via de onderliggende dimensies. In dit onderzoek zijn de dimensies machteloosheid en zinloosheid onderzocht. Binnen deze dimensies zijn vervolgens subdimensies onderscheiden en meetbaar gemaakt.

Tot slot is er gekeken naar enkele determinanten van beleidsvervreemding. Tummers (2012, p. 72) veronderstelt dat er tenminste twee determinanten van invloed kunnen zijn, namelijk New Public Management en Informatie- en Communicatietechnologie. In dit onderzoek is uitsluitend op de determinant ICT gericht. Op basis van de wetenschappelijke literatuur is het echter niet duidelijk geworden hoe ICT van invloed is op beleidsvervreemding. Hiervoor is er met behulp van aanverwante theorieën een model geconstrueerd waarmee de relatie is onderzocht.

7.1.3. Welke theoretische relatie bestaat er tussen digitalisering en beleidsvervreemding?

Aangezien er geen wetenschappelijk model is gevonden dat de invloed van digitalisering op beleidsvervreemding verklaart is ervoor gekozen om met aanverwante theorieën een model te construeren. In dit model is naar voren gebracht dat digitalisering de discretionaire ruimte van publieke professionals kan verkleinen waardoor men minder goed in staat is om beleid af te stemmen op individuele gevallen. Hierdoor kunnen zowel gevoelens van machteloosheid en zinloosheid worden ervaren.

Eveneens is naar voren gebracht dat digitalisering kan leiden tot rationalisering van het arbeidsproces. Als gevolg hiervan wordt het arbeidsproces opgesplitst in deeltaken waarbij de werknemer zich specialiseert in één specifieke deeltaak. Hierdoor neemt zijn zeggenschap over- en inzicht op de gehele beleidsuitvoering af waardoor er gevoelens van machteloosheid en zinloosheid kunnen ontstaan.

Daarnaast is duidelijk gemaakt dat digitalisering van invloed kan zijn op de wijze waarop het arbeidsproces wordt gecontroleerd. Digitalisering maakt het mogelijk om het arbeidsproces, en individuele handelingen, minutieus te volgen. Dit dwingt gehoorzaamheid en volgzzaamheid af waardoor gevoelens van machteloosheid en zinloosheid kunnen ontstaan.

Tot slot is duidelijk gemaakt dat de klant, als gevolg van digitalisering, buiten het gezichtsveld van ambtenaren raakt. De kloof die hierdoor ontstaat, maakt dat ambtenaren zich minder goed kunnen identificeren met hun klant en de consequenties van het beleid minder goed kunnen overzien. Dit gegeven ontnemt de ambtenaar de mogelijkheid om op een directe wijze bij te dragen aan het

oplossen van individuele of maatschappelijke problemen. Hierdoor kunnen eveneens gevoelens van machteloosheid en zinloosheid worden ervaren.

7.1.4. *Wat zijn de empirische bevindingen in de relatie digitalisering en beleidsvervreemding?*

Het geconstrueerde conceptueel model is getoetst op drie verschillende casussen binnen de afdeling Bekostiging van de Dienst Uitvoering Onderwijs in Zoetermeer. De empirische bevindingen zullen hier achtereenvolgend worden besproken.

1. *Digitalisering, discretie en beleidsvervreemding*

De eerste relatie betreft die tussen digitalisering, discretie en beleidsvervreemding. In dit onderzoek is er allereerst een verband tussen digitalisering en discretie aangetroffen. De onderzoekseenheid die de minste digitalisering ondervond, de uitvoeringsadviseurs, bleek tevens de meeste discretie te ervaren. De onderzoekseenheid dat het meest met digitalisatie te maken had, de productiemedewerker, bleek andersom ook de minste discretie te ervaren. Deze bevindingen zijn echter relatief. Voor alle onderzoekseenheden geldt dat het werk in hoge mate is gedigitaliseerd en dat er nauwelijks- tot geen discretionaire ruimte werd gepercipieerd.

Ook tussen discretie en beleidsvervreemding is een relatie naar voren gekomen. Uit dit onderzoek is duidelijk geworden dat de onderzoekseenheid, de uitvoeringsadviseurs, die relatief gezien de meeste discretie had, eveneens de minste machteloosheid percipieerde. Zij gaven aan beperkte invloed te kunnen uitoefenen op het strategische, tactische en operationele beleid. Andersom werd dit verband ook aangetroffen. De onderzoekseenheid met de minste discretie, de productiemedewerkers, bleek tevens de meeste machteloosheid te ervaren. Zij gaven aan geen enkele invloed op geen enkel beleidsniveau te kunnen uitoefenen. Met betrekking tot gevoelens van zinloosheid is er geen duidelijke relatie aangetroffen. Hoewel de mate van discretie per onderzoekseenheid verschillend is, is de gepercipieerde zinloosheid voor alle onderzoekseenheden nagenoeg identiek. Zodoende lijkt de invloed van digitalisering, discretie en beleidsvervreemding dan ook primair van invloed op de subdimensie machteloosheid.

2. *Digitalisering, specialisatie en beleidsvervreemding*

Vervolgens is de relatie digitalisering, specialisatie en beleidsvervreemding getoetst. In deze relatie is er allereerst een verband tussen digitalisering en specialisatie gevonden. De onderzoekseenheid waarvan de werkzaamheden relatief gezien het minst gedigitaliseerd is, de uitvoeringsadviseurs, bleek tevens de minste mate van specialisatie te ervaren. Evenredig bleek de onderzoekseenheid waarvan het werk het sterkst gedigitaliseerd is, de productiemedewerkers, juist de meeste specialisatie te ervaren. Het gepercipieerde verschil in specialisatie verschilde aanzienlijk per onderzoekseenheid. Zo gaven de uitvoeringsadviseurs aan dat zij een gevarieerd en routinevrij takenpakket hadden waarin hun vaardigheden voldoende werden uitgedaagd. De productiemedewerkers gaven daarentegen overwegend aan dat hun werk een continue herhaling van één en het zelfde trucje was waarbij er nauwelijks aanspraak op de persoonlijke vaardigheden werd gedaan. De derde onderzoekseenheid, de proces- en productdeskundigen, bleek tussen de andere onderzoekseenheden in te liggen maar neigde meer naar de productiemedewerkers.

Specialisatie lijkt tevens van invloed op gevoelens van beleidsvervreemding. Zo gaven de uitvoeringsadviseurs bijvoorbeeld aan dat zij, als gevolg van het gevarieerde takenpakket, op verschillende beleidsniveaus actief waren en daar ook invloed op konden uitoefenen. Enkelen gaven aan zelfs op strategisch niveau invloed op het beleid te kunnen uitoefenen. De invloed van de proces- en productdeskundigen bleef als gevolg van specialisatie beperkt tot enige tactische maar hoofdzakelijke operationele invloed. De productiemedewerkers percipieerden daarentegen nauwelijks of geen invloed op beleid. Zij gaven aan dat de functionele specialisatie van hun werkzaamheden dusdanig ver is doorgevoerd dat zij zelfs geen invloed op hun eigen werkproces kunnen uitoefenen. Het beeld dat hieruit naar voren komt laat zodoende zien dat een hogere mate van specialisatie gepaard gaat met afnemende invloed op beleid.

Met betrekking tot de relatie tussen specialisatie en zinloosheid is geen duidelijk beeld naar voren gekomen. Ondanks het feit dat de werkzaamheden van de onderzoekseenheden verschillende gradaties van specialisatie kennen verschilden de gevoelens van zinloosheid nauwelijks. De invloed van digitalisering, via specialisatie, op beleidsvervreemding lijkt zodoende uitsluitend van invloed op de subdimensie machteloosheid.

3. Digitalisering, controle en beleidsvervreemding

Eveneens is er gekeken naar de invloed die digitalisering uitoefent op beleidsvervreemding via de mediërende variabele 'controle'. Hierbij is er allereerst gekeken naar de invloed van digitalisering op de controlemodaliteit van de onderzoekseenheden. In deze relatie is er een opvallend onderscheid geconstateerd. Uit de casus bleek dat de onderzoekseenheid waarvan het werk het minst gedigitaliseerd was, de uitvoeringsadviseurs, een andere vorm van controle kende dan de andere twee onderzoekseenheden waarvan het werk meer digitalisatie kent. In overeenstemming met de veronderstelling bleek zodoende dat er in het werk van de uitvoeringsadviseurs hoofdzakelijk sprake is van een hiërarchische vorm van controle terwijl het werk van de proces- en productdeskundigen en productiemedewerkers primair op digitale wijze wordt gecontroleerd.

Vervolgens is gekeken naar het effect hiervan op de gepercipieerde beleidsvervreemding. Met betrekking tot de subdimensie 'machteloosheid' is duidelijk geworden dat de onderzoekseenheid die op hiërarchische wijze werd gecontroleerd tevens meer invloed op de verschillende beleidsniveau ervaarde. Ondanks het gegeven dat de algehele invloed van de uitvoeringsadviseurs op het beleid beperkt is maakten zij duidelijk dat hun controlemodaliteit hen nog enige vrijheid bood om invloed op het bekostigingsbeleid uit te oefenen. In het geval van de productiemedewerkers wordt het werk op digitale wijze gecontroleerd of voorgeschreven. ICT's dicteren en registeren al hun handelen minutieus waardoor men geen enkele zelfstandige invloed op het bekostigingsbeleid kan uitoefenen. Dit laatste gegeven geldt, zij het in mindere mate, ook voor de proces- en productdeskundigen.

Ook is gekeken naar de invloed de controlemodaliteit op de subdimensie zinloosheid. In tegenstelling tot de verwachting bleek dat de gedigitaliseerde controlemodaliteit van proces- en productdeskundigen en productiemedewerkers niet tot meer gevoelens van zinloosheid leidde. De onderzoekseenheden die hiermee te maken hadden gaven aan dat deze vorm van directieve controle het bekostigingsproces rationaliseerde wat ten goede kwam van de dienstverlening aan de klant. Eveneens opvallend is het gegeven dat de hiërarchische controle van uitvoeringsadviseurs wel tot gevoelens van zinloosheid leidde. In hun geval kreeg de hiërarchische controle veelal vorm in de

vorm van taalkundige controles op de geproduceerde stukken wat meermaals is ontwaard in getwist over schrijf- en formuleerstijlen. Men gaf aan dat dit absoluut geen waarde toevoegde aan het beleid en dus niet voor de klant. Met betrekking tot beleidsvervreemding kan zodoende geconcludeerd worden dat digitalisatie de controlemodaliteit kan doen veranderen en de invloed op het beleid verder kan doen afnemen, maar het kan tevens tot minder gevoelens van zinloosheid leiden.

4. Digitalisering, klantcontact en beleidsvervreemding

Tot slot is er gekeken naar de invloed van digitalisering via de mediërende variabele 'klantcontact'. Op dit vlak hebben alle onderzoekseenheden binnen de casus DUO duidelijk naar voren gebracht dat het klantcontact, als gevolg van digitalisering, nagenoeg- of geheel is verdwenen. Uitsluitende de uitvoeringsadviseurs geven nog aan dat zij in zeer unieke situaties nog wel eens direct contact hebben de onderwijsinstellingen met betrekking tot bekostigingsvraagstukken.

In dit onderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de afwezigheid van klantcontact, als gevolg van digitalisatie, van invloed is op gevoelens van machteloosheid ten aanzien van het bekostigingsbeleid. Daarentegen hebben alle onderzoekseenheden wel duidelijk gemaakt dat dit van invloed is op de subdimensie 'zinloosheid'. Alle onderzoekseenheden hebben duidelijk gemaakt dat het gebrek aan klantcontact leidt tot een kloof tussen de eenheden en de klanten van DUO. Hierdoor kunnen de onderzoekseenheden zich minder goed kunnen identificeren met de klanten van DUO en heeft geen zicht op de consequenties van het bekostigingsbeleid. Men heeft daardoor geen zicht op de waardetoevoeging van het beleid voor de klant en maatschappij wat resulteert in gevoelens van zinloosheid. Dit mechanisme is overigens voor alle onderzoekseenheden gelijk.

7.1.5. Wat is de empirische invloed van digitalisering op beleidsvervreemding?

Nu de empirische bevindingen zijn geschetst kan er antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. In dit onderzoek is antwoord gezocht op de vraag wat de invloed is van digitalisering op beleidsvervreemding onder uitvoeringsambtenaren van de Dienst Uitvoering Onderwijs.

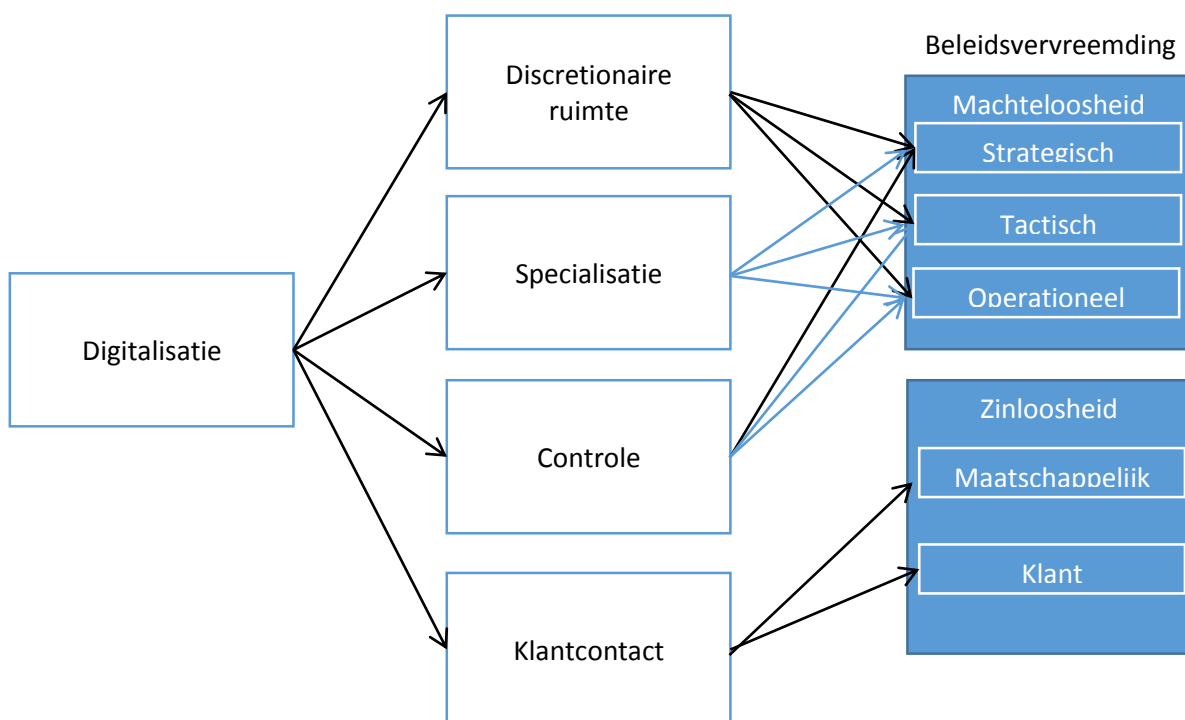
Wat de casus DUO bovenal heeft laten zien is dat ICT de transformatieve kracht bezit om het karakter van de beleidsuitvoering bij DUO te veranderen. Als gevolg van digitalisering is de discretionaire ruimte van alle onderzoekseenheden uit dit onderzoek nagenoeg- of geheel verdwenen, het takenpakket verder gespecialiseerd, de controlemodaliteit gewijzigd en het klantcontact geheel verdwenen. Hoe sterker het werk van de onderzoekseenheden is gedigitaliseerd, des te sterker is dit effect waargenomen.

Leidt dit effect echter ook tot gevoelens van beleidsvervreemding? In dit onderzoek zijn er voldoende aanwijzingen gevonden om hier te kunnen concluderen dat dit inderdaad het geval is. Ter ondersteuning van dit standpunt wordt opgemerkt dat zowel de strategische, tactische en operationele invloed van alle onderzoekseenheden nagenoeg- of geheel is verdwenen. Opvallend is echter dat men aangeeft zich daardoor niet machteloos te voelen. Daarnaast is het duidelijk geworden dat men eveneens gevoelens van zinloosheid ervaart ten aanzien van het beleid. Zo geeft men aan dat het huidige bekostigingsbeleid dat is neergeslagen in tal van verschillende

bekostigingsregelingen te complex is geworden voor het onderwijsveld en op die wijze weinig waarde toevoegt voor de klant. Eveneens geeft men aan dat het huidige bekostigingsbeleid, dat is geënt op financiële autonomie en deregulering, aan de basis heeft gestaan van enkele grote crises in de onderwijssector zoals de val van Amarantis en het wanbeleid bij ROC Leiden. Hierdoor vindt men het bekostigingsbeleid niet per definitie van toegevoegde waarde is voor de samenleving.

Het is echter een te grote simplificatie om daarmee de invloed van digitalisering op beleidsvervreemding in de casus DUO weg te zetten. Op basis van dit empirisch onderzoek is het duidelijk geworden dat de invloed van digitalisering, via mediërende variabelen, fijnmaziger is dan van te voren werd aangenomen. Zo blijkt de invloed van de mediërende variabelen zich veelal toe te spitsen op specifieke dimensies, of subdimensies van beleidsvervreemding en kan het effect door verschillende respondenten binnen onderzoekseenheden verschillend worden ervaren. Op basis van die bevindingen is een verdere specificatie van het conceptueel model dan ook noodzakelijk.

De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen, ontcrachten en verfijnen het eerder opgestelde conceptueelmodel. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan het model als volgt worden aangescherpt:



Wat dit aangepaste conceptueel model laat zien is dat de invloed van digitalisering, via de mediërende variabelen, hoofdzakelijk van invloed is op de subdimensie machteloosheid van beleidsvervreemding. Opvallend is dan ook dat verschillende respondenten, naast vragen over hun feitelijke invloed op het bekostigingsbeleid, zijn bevraagd of dit daadwerkelijk leidt tot gevoelens van machteloosheid. De respondenten waren echter unaniem van mening dat men niet machteloosheid was. Deze bevinding geeft aanleiding om te veronderstellen dat er een analytisch verschil bestaat tussen het percipiëren van invloed en van machteloosheid. Dit inzicht kan een waardevol zijn voor de

wetenschappelijke kennis over het concept beleidsvervreemding. Daarmee is voldaan aan de doelstelling van dit onderzoek en kan er worden gereflecteerd op het onderzoek.

7.2. Aanbevelingen

Na de beantwoording van de probleemstelling volgen er in deze paragraaf enkele aanbeveling op basis van dit onderzoek. Hierbij wordt er gedifferentieerd tussen aanbevelingen voor nader onderzoek en aanbevelingen voor de organisatie.

7.2.1. *Aanbevelingen voor nader onderzoek*

In de vorige paragraaf is antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Echter, naast antwoorden heeft dit onderzoek ook nieuwe inzichten opgeleverd voor eventueel vervolgonderzoek. Deze inzichten zullen hier, in de vorm van aanbevelingen, nader uiteen worden gezet.

- Allereerst dient opgemerkt te worden dat de analytische generaliseerbaarheid van het conceptueel model in slechts drie casussen is beproefd die allen onderdeel zijn van dezelfde uitvoeringsorganisatie. Om de analytische generaliseerbaarheid van het conceptueelmodel verder te vergroten valt vervolgonderzoek bij soortgelijke organisatie als DUO aan te bevelen, bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank of het UWV. Beide organisaties kennen een soortgelijke conditionele beleidsuitvoering als DUO. Replicatie van het onderzoek bij deze organisaties zou de geldigheid van het model verder kunnen versterken oh aanscherpen.
- Verder zijn er tijdens de uitvoering van dit onderzoek aanwijzingen gevonden dat er ook een mogelijk relatie tussen het gebruik van ICT, Public Service Motivation (PSM) en beleidsvervreemding bestaat. PSM verwijst hierbij naar een specifieke vorm van intrinsieke motivatie om voor de publieke zaak te werken (Steijn & Groeneveld, 2009, p. 89). In dit onderzoek zijn aanwijzingen naar voren gekomen dat digitalisering als effect heeft dat de maatschappelijke omgeving uit het gezichtsveld van de ambtenaar raakt. Vervolg onderzoek zou kunnen nagaan hoe sterk deze relatie is en in hoeverre dit de PSM van ambtenaren aantast.
- Een laatste methodologische aanbeveling heeft betrekking op de gekozen operationalisatie van de onafhankelijke variabele 'digitalisatie'. In dit onderzoek is gekeken naar het effect van ICT-gebruik op beleidsvervreemding zonder daarbinnen differentiaties in ICT aan te brengen. Tummers (2012, p. 73) maakt echter onderscheid tussen automatiserende en informatiserende ICT's en veronderstelt dat deze ICT's verschillende effecten hebben op het ontstaan van beleidsvervreemding. Om een nog beter beeld van de invloed van ICT op beleidsvervreemding te krijgen zou men daarom in eventueel vervolgonderzoek voor een andere operationalisatie van de onafhankelijke variabele kunnen kiezen.

7.2.2. *Aanbevelingen voor de organisatie*

In dit onderzoek is tevens duidelijk gemaakt dat digitalisering invloed heeft op de arbeidssituatie van uitvoeringsambtenaren met beleidsvervreemding als gevolg, vooral langs de dimensies operationele

machteloosheid en zinloosheid voor klant en maatschappij. Deze notie heeft enkele belangrijke implicaties waarvoor enkele praktische aanbevelingen zullen worden gedaan.

- Allereerst dient opgemerkt te worden dat operationele machteloosheid een sterk negatief effect heeft op de arbeidssatisfactie van ambtenaren (Tummers, 2012, p. 211). Wanneer ambtenaren dus weinig autonomie ervaren tijdens de beleidsuitvoering zal de arbeidssatisfactie daardoor afnemen. Aangezien er bij DUO een hoge mate van operationele machteloosheid is geconstateerd is er dus een risico dat werknemers op termijn ontevreden worden over hun werk. Dit kan weer leiden tot een verhoogde uitstroom van werknemers, geringere intrinsieke motivatie en negatieve organisatieprestaties (Steijn, Sandra, & Parre, 2009, p. 242). Daarbij dient ook opgemerkt te worden dat juist de huidige generatie jongeren veel waarde hecht aan autonomie op de werkvloer. Naast het risico op ontevreden werknemers kan DUO dus ook een onaantrekkelijk werkgever worden voor toekomstige generaties. Op basis van dit onderzoek wordt dan ook aanbevolen dat beleidsmakers en managers bij DUO de gepercipieerde invloed van uitvoeringsambtenaren op het beleid trachten te vergroten door hen bijvoorbeeld vroegtijdig en uitvoering te consulteren op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Hierbij kan men denken aan het oprichten van klantbordgroepen die gevraagd- en ongevraagd advies mogen geven over beleidsvoornemens of aan jaarlijkse koffiemomenten tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders.
- Daarnaast wordt opgemerkt dat de negatieve implicaties van gevoelens van zinloosheid nog groter zijn dan die van gevoelens van operationele machteloosheid (Tummers, 2012, p. 236). Gevoelens van zinloosheid eroderen namelijk de drijfveer van werknemers voor een functie in de publieke sector. Veel ambtenaren kiezen voor een baan in deze sector omdat zij een betekenisvolle bijdrage willen leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen, een verschijnsel dat wordt aangeduid als Public Service Motivation (Steijn & Groeneveld, 2009, p. 89). Wanneer de aard van het werk of de inhoud van het beleid een betekenisvolle bijdrage aan maatschappelijke problemen onmogelijk maakt zal het draagvlak voor een publieke functie mogelijk komen te vervallen. In de casus DUO is duidelijk naar voren gekomen dat de klant buiten het gezichtsveld van de ambtenaar is geplaatst waardoor het beeld van zijn eigen bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen is vertroebeld. Ter ondersteuning van de drijfveer van ambtenaren wordt hier dan ook nadrukkelijk aanbevolen dat beleidsmakers en managers bij DUO hun aandacht in eerste plaats richten op het voorkomen van gevoelens van zinloosheid, dit probleem is namelijk nog urgenter dan het aanpakken van operationele machteloosheid doordat de effecten hiervan sterker zijn. Managers en beleidsmakers zouden daarom manieren moeten verzinnen hoe zij de gepercipieerde toegevoegde waarde van het werk van uitvoeringsambtenaren tijdens de beleidsimplementatie kunnen verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door beter met de uitvoeringsambtenaren te communiceren over de door hen bereikte beleidsresultaten maar bijvoorbeeld ook door de kloof tussen het onderwijsveld en de uitvoeringsambtenaar te verkleinen door het afleggen van schoolbezoeken of door het herstellen van telefonisch contact tussen uitvoeringsambtenaren en het onderwijsveld.

7.3. Reflectie

Tot slot zal er in deze laatste paragraaf met een kritische bril worden teruggekeken op het onderzoek en de wetenschappelijke waarde daarvan. Deze reflectie heeft een driedelige opzet, bestaande uit een reflectie op de gebruikte wetenschappelijke theorie, een reflectie op de gehanteerde onderzoeksmethodologie en een reflectie op de onderzoeksuitkomsten.

7.3.1. Theorie

In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de gebruikte wetenschappelijke theorieën bruikbaar waren voor het onderzoek. Dat begint met de constatering dat er over de invloed van ICT op beleidsvervreemding nog geen wetenschappelijke literatuur beschikbaar is. Als gevolg moest hierdoor gebruik worden gemaakt van aanpalende theorieën waarvan op voorhand niet duidelijk was hoe bruikbaar deze waren. Over het algemeen heeft dit goed uitgepakt maar er kunnen tevens enkele kritische kanttekeningen worden gezet bij de gebruikte theorie.

Zo is het kernbegrip 'digitalisering' uit de probleemstelling een lastig te definiëren concept gebleken. De wetenschappelijke literatuur over het onderwerp leert dat het concept als een containerbegrip voor zeer uiteenlopende toepassingen wordt gebruikt. Om recht te doen aan deze verschillen is gekozen voor een gangbare, maar vrij brede definiëring. Tijdens het onderzoek is gebleken dat het hierdoor niet mogelijk is gebleken om te achterhalen welke soort ICT of ICT toepassing van invloed is op het ontstaan van beleidsvervreemding. In retrospectief had er wellicht beter voor gekozen kunnen worden om het onderzoek te richten op specifieke ICT toepassingen, bijvoorbeeld automatiserende of informatiserende ICT's. Hiermee had er een scherper beeld verkregen kunnen worden van de invloed van specifieke ICT's op het ontstaan van beleidsvervreemding.

Daarnaast is er op basis van het de wetenschappelijke literatuur een onderscheid gemaakt tussen discretionaire ruimte en operationele machteloosheid. Tijdens het uitvoeren van het onderzoek is duidelijk geworden dat discretie feitelijk de tegenhanger is van operationele machteloosheid. Binnen de wetenschappelijke literatuur wordt dit tevens door Tummers onderschreven. Hij plaats beide begrippen op hetzelfde continuüm waarbij discretie aan het ene uiterste van de schaal en volledige operationele machteloosheid aan het andere uiterste (Tummers, 2012, p. 68). Discretie is feitelijk dus onderdeel van het concept beleidsvervreemding en had waarschijnlijk niet als zelfstandig concept in het conceptueelmodel opgenomen moeten worden.

7.3.2. Methode

In de volgende paragraaf wordt met een kritische bril naar de gebruikte onderzoeksmethoden gekeken. De onderzoeksmethoden uit dit onderzoek betreffen een embedded single-case studie en een documentonderzoek. Achtereenvolgend wordt per onderzoeksmethode nagegaan hoe bruikbaar deze is gebleken, en of de keuze de gewenste resultaten heeft opgeleverd.

7.3.2.1. Casestudy

Wat betreft de embedded single casestudie kan geconcludeerd worden dat het een goede methode is gebleken het onderzoeksprobleem in detail te bestuderen. Deze methode is toereikend gebleken om de verwachting te kunnen toetsen en conclusies te kunnen trekken. Echter, de

combinatie van geringe aantal embedded cases en de hoeveelheid te toetsen mechanismen maakte het onmogelijk om harde en generaliseerbare uitspraken te doen over de individuele mechanismen.

Daarnaast is er met deze methode slechts één theoretisch kader getoetst en zijn rivaliserende theorieën buiten beschouwing gelaten. Dit heeft erin geresulteerd dat in de toetsing van de verwachtingen vooral de nadruk is gelegd op verificatie. De conclusies die op basis van de embedded single casestudie zijn getrokken zijn daardoor minder overtuigend dan wanneer er ook rivaliserende theorieën waren getoetst.

Tevens dient er opgemerkt te worden dat de keuze voor een casestudie als effect heeft gehad dat er slechts een beperkt aantal onderzoekseenheden onderzocht konden worden. Hoewel de interne validiteit hierdoor goed is, is de externe validiteit van dit onderzoek daardoor laag. De externe validiteit van dit onderzoek had vergroot kunnen worden door het aantal cases te vergroten of ook andere organisaties in het onderzoek te betrekken. Vanwege een beperkte hoeveelheid tijd is dit echter niet mogelijk gebleken.

7.3.2.2. Documentenonderzoek

Naast het casestudieonderzoek is er ook documentenonderzoek gedaan. Op deze manier is getracht de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek verder te vergroten. Hoewel deze vorm van triangulatie heeft geholpen om een duidelijk beeld van de organisatie, de organisatieprocessen en het bekostigingsbeleid te krijgen, is er echter weinig input verkregen voor de specifieke variabelen uit het conceptueel model. Dit had enerzijds te maken met het ontbreken van gedocumenteerde data over de variabelen uit het conceptueel model en anderzijds omdat gegevens uit privacy overwegingen niet werden verstrekt. Er is dan ook betrekkelijk weinig documentenmateriaal opgenomen in het onderzoek. In plaats van databronnen te trianguleren had er beter gekozen kunnen worden om te trianguleren op operationalisaties.

7.3.3. Uitkomsten

Tot slot wordt er gereflecteerd op de uitkomsten van dit onderzoek gekeken. Hierbij wordt er gekeken naar de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek alsmede naar inzichten die het heeft opgeleverd om tot aanbevelingen te komen.

Met betrekking tot de validiteit van het onderzoek dient opgemerkt te worden dat externe validiteit, als gevolg van de gekozen onderzoeksmethode, laag is. Doordat er is gekozen voor een casestudieopzet met een beperkt aantal cases is statistische toetsing van de verwachtingen niet mogelijk geweest. De conclusies die op basis van dit onderzoek zijn getrokken kunnen dan ook niet worden gegeneraliseerd naar andere contexten. Dit onderzoek richtte zich echter niet op statistische toetsing van de verwachtingen maar op analytische generaliseerbaarheid ter verbetering van het conceptueel model. Als gevolg van de gekozen onderzoeksmethode is er een grote hoeveelheid empirisch materiaal verzameld. Hiermee is het mogelijk gebleken om intern valide uitspraken te doen op basis van nauwkeurige waarnemingen in de empirie.

Ook bij de betrouwbaarheid van dit onderzoek kan een kanttekening worden geplaatst. Gegeven het open karakter van de onderzoeksprocedure, de complexe structuur van de onderzochte situatie en

het gegeven dat de onderzoeker zelf werkzaam is bij DUO, is het lastig om de betrouwbaarheid van het materiaal middels replicatie aan te tonen. Ook dit gegeven is inherent aan de keuze voor een casestudie (van Thiel, 2010, p. 104). Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten is er gewerkt met behulp van een casestudyprotocol en opnemen en transcriberen van de interviews. Hiermee is de betrouwbaarheid van het onderzoek flink vergroot maar enige voorzichtigheid bij de interpretatie van de onderzoeksuitkomsten blijft raadzaam.

8. Bibliografie

- Algemene Rekenkamer. (2014). *Bekostiging Voortgezet Onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Baarda, B., de Goede, M., & Teunissen, J. (2001). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Berting, J. (2006). *De versplinterde samenleving: de gevolgen van moderniteit en modernisering in de 21ste eeuw*. Delft: Eburon.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.
- Bovens, M., Hart, P., & Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., Steen, M., Twist, M., & Schulz, M. (2013). *Amarantis: Het verhaald achtereen vertraagde val*. Den Haag: Nederlandse School voor OpenbaarBestuur.
- Damme, M., Jos, d., Kraan, K., Tobias, K., Jan, d., Bram, S., & Kea, T. (2005). *Verzonken technologie*. Den Haag.
- Danziger, J. N. (1998). Managing Public Administration Personnel In The Era Of Information And Computer Technologies. In I. Snellen, & W. v. Donk, *Public administration in an information age: a handbook* (pp. 461-472). Amsterdam: IOS press.
- Dienst Uitvoering Onderwijs. (2015). *Jaarverslag 2014*. Opgehaald van http://duo.nl/Images/Kerncijfers-2014_tcm7-52051.pdf
- Elchardus, M. (2007). *Sociologie: Een inleiding*. Amsterdam: Pearson Education.
- Frey, C., & Osborne, M. (2013). *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?* Oxford: Oxford Martin School.
- Hakvoort, J., & Klaassen, H. (2008). *Handboek Public Management: bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hofman, A., Steijn, B., & Hofman, R. (2013). *Educational Governance: Strategie, Ontwikkelingen en Effecten*. Rotterdam.
- Holt, J. P. (2015). *The social thought of Karl Marx*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Homburg, V. (2008). *Understanding E-Government: Information Systems in Public Administration*. Hoboken: Taylor & Francis.
- Igarashi, Y., Altman, T., Funada, M., & Kamiyama, B. (2014). *Computing: A Historical and Technical Perspective*. Hoboken: Taylor and Francis.
- Jonge, E. (2015). *Beelden van de professional: Inspiratiebronnen voor professionalisering*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Kanungo, R. (1982). *Work Alienation: An Integrative Approach*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Kerckhove, B., & Hoof, J. (2004). Marx en de kapitalistische samenleving. In J. Hoof, & J. Ruyssveldt, *Sociologie en de moderne samenleving: Maatschappelijke veranderingen van de industriële revolutie tot in de 21ste eeuw*. (pp. 97-114). Amsterdam: Boom.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Margetts, H. (1995). The Automated State. *Public Policy and Administration*, 88-103.
- Minister Plasterk. (2013). *Visiebrief digitale overheid 2017*.
- Montfort, A., & Marseille, A. (2003). Regelgeving, regeltoepassing en rechtsbescherming. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschappen* (pp. 351-370). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Moody, R. (2010). *Mapping Power: Geographical Information Systems, Agenda-Setting and Policy Design*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mulder, R. (1998). The Digital Revolution: From Trias To Tetras Politica. In I. Snellen, & W. Donk, *Public administration in an information age: A handbook* (pp. 47-55). Amsterdam: IOS press.
- OCW & PO-Raad. (2012). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012 -2015. Impuls opbrengst gericht werken en professionalisering*. Den Haag: Ministerie van OCW.

- OCW. (2005). *Uitwerkingsnotitie lumpsum Primair Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Reddick, C. (2005). Citizen interaction with e-government: from the streets to servers? *Government Information Quarterly*, 22, 38-57.
- Rutte, M., & Samson, D. (2012). *Bruggenslaan: Regeerakkoord VVD - PVDA*. Den Haag.
- SCP. (2005). *Verzonken Technologie: ICT en de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Seeman, M. (1959). On the Meaning of Alienation. *American Sociological Review*, 24(6), 783-791.
- SER. (1997). *ICT en Arbeid*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Snellen, I. (1998). Street Level Bureaucracy in an Information Age. In I. Snellen, & W. Donk, *Public Administration in an information Age: A Handbook* (pp. 497-504). Amsterdam: IOS Press.
- Snellen, I., & Donk, W. (2002). Electronic Governance: Implications for Citizens, Politicians and Public Servants. *International Review of Administrative Sciences*, 68, 183-198.
- Steijn, B., & Groeneveld, S. (2009). Arbeidsmarkt, werving en selectie. In B. Steijn, & S. Groeneveld, *Strategische HRM in de publieke sector* (pp. 77-101). Assen: Van Gorcum.
- Steijn, B., Sandra, G., & Parre, P. (2009). Strategische HRM in de publieke sector: dilemma's en uitdagingen. In B. Steijn, & G. Sandra, *Strategisch HRM in de publieke sector* (pp. 227-244). Assen: Van Gorcum.
- Tummers, L. (2012). *Policy Alienation: Analyzing the experiences of public professionals with new policies*. Rotterdam.
- van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Coutinho.
- Vonk, R., & Modde, J. (2004). Onderzoeksmethoden. In R. Vonk, *Sociale psychologie* (pp. 57-112). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wendling, A. (2009). *Karl Marx on technology and alienation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wieringen, F. (2010). Organisatie van het onderwijsbestel. In R. Klarus, & F. Vijlder, *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving* (pp. 41-60). Den Haag: Boom Lemma.
- WRR. (2011). *Ioverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR. (2015). *De robot de baas: de toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR, D. W. (2011). *Ioverheid*. Amsterdam: University Press.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Zuurmond, A. (1994). *De Inforcratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Den Haag: Uitgeverij Phaedrus.
- Zuurmond, A. (1998). From bureaucracy to infocracy: are democratic institutions lagging behind? In I. Snellen, & W. Donk, *Public administration in an information age* (pp. 259-272). Amsterdam: IOS Press.