

Maatpak of confectie?

Uitdagingen voor professionals, leidinggevenden en beleidsmakers.

Vak:	Masterscriptie Bestuurskunde Avondprogramma
Naam:	Herman Hofman
Begeleider:	Prof. dr. C.W.A.M. van Paridon
Tweede lezer:	N.C. de Boer, MSc.
Student nummer:	438157
Datum:	4 januari 2018

Inhoud

Voorwoord	5
1. Inleiding	8
1.1 Invoering van het 'Passend Onderwijs'	9
1.2 Invalshoek van het onderzoek	10
1.3 Aanleiding voor het onderzoek	13
1.4 Centrale vraag:	15
1.5 Deelvragen & leeswijzer	15
1.6 Relevantie	16
2. Beleidsvervreemding: Tactische en operationele machteloosheid	18
2.1 Beleidsvervreemding	18
2.2 Implementatie	21
2.3 Operationele machteloosheid van professionals	22
2.4 Strategische machteloosheid van professionals	25
2.5 Tactische machteloosheid van professionals	26
2.6 Hypothesen & Conceptueel model	28
3. Operationalisatie & methode van onderzoek	32
3.1 Operationalisatie	32
3.1.1 Subdimensies beleidsvervreemding	32
3.1.2 Controle variabelen	34
3.1.3 Vergelijken van professionals en beleid	35
3.2 Methode van onderzoek	36
3.2.1 Beschrijvende statistiek	36
3.2.2 Toetsing hypothesen 1 & 2	37
3.2.3 Toetsing hypothese 3	37
3.2.4 Vergelijkende component van het onderzoek	38
4. Resultaten van het onderzoek	40
4.1 De vier casussen	40
4.1.1 Dataset DBC1	41

4.1.2	Dataset DBC2	42
4.1.3	Dataset SEO	42
4.1.4	Dataset VO	43
4.1.5	Samenvatting kernmerken	45
4.2	<i>Beschrijvende statistiek van de vier datasets</i>	45
4.2.1	Dataset DBC1	46
4.2.2	Dataset DBC2	47
4.2.3	Dataset SEO	47
4.2.4	Dataset VO	48
4.3	<i>De vier datasets samen</i>	49
4.4	<i>Hypothese 1</i>	51
4.5	<i>Hypothese 2</i>	54
4.6	<i>Hypothese 3</i>	55
4.7	<i>Overzicht van de resultaten</i>	58
5.	Conclusie, discussie en aanbevelingen	59
5.1	<i>Beantwoording deelvraag 1</i>	59
5.2	<i>Beantwoording deelvraag 2</i>	60
5.3	<i>Beantwoording deelvraag 3</i>	60
5.4	<i>Beantwoording deelvraag 4</i>	61
5.4.1	Hypothese 1	62
5.4.2	Hypothese 2	62
5.4.3	Hypothese 3	63
5.5	<i>Conclusie ten aanzien van de hoofdvraag van het onderzoek</i>	63
5.6	<i>Discussie</i>	66
5.7	<i>Aanbevelingen voor vervolgonderzoek</i>	66
5.8	<i>Aanbevelingen voor de maatschappij</i>	67
6.	Referenties	69

Lijst van tabellen

Tabel 2.1 Operationalisatie van de subdimensies van beleidsvervreemding	20
Tabel 3.1 Items voor: Strategic powerlessness – Sub-dimension of policy alienation	33
Tabel 3.2 Items voor: Tactical powerlessness – Sub-dimension of policy alienation	33
Tabel 3.3 Items voor: Operational powerlessness or discretion – Sub-dimension of policy alienation	34
Tabel 4.1 Overzicht van enkele kernmerken van de professionals en het beleid per dataset	45
Tabel 4.2 Aantal bruikbare gegevens en jaartallen uit dataset Tummers	46
Tabel 4.3 Aantal respondenten (N-resp), gemiddelde scores (gem.sc.) en standaarddeviaties (sd) voor subdimensies en schalen per dataset	49
Tabel 4.4 Overzicht scores van al dan niet leidinggevend + enkele andere kernmerken	51
Tabel 4.5 Resultaat regressieanalyse met strategische machteloosheid als onafhankelijke en operationele machteloosheid als afhankelijke variabele	52
Tabel 4.6 Resultaat meervoudige hiërarchische regressieanalyse van strategische machteloosheid en leidinggeven als onafhankelijke en operationele machteloosheid als afhankelijke variabele	53
Tabel 4.7 Resultaat regressieanalyse met strategische machteloosheid als onafhankelijke en operationele machteloosheid als afhankelijke variabele	54
Tabel 4.8 Resultaat meervoudige hiërarchische regressieanalyse van tactische machteloosheid en leidinggeven als onafhankelijke en operationele machteloosheid als afhankelijke variabele	55
Tabel 4.9 Resultaat moderatie analyse	56
Tabel 4.10 Resultaat mediatie analyse	57
Tabel 4.11 Overzicht resultaten van toetsing hypothesen	58

Lijst van afbeeldingen

Figuur 1.1 Verloop gepercipieerde discretionaire ruimte in twee organisaties.	13
Figuur 2.1 Conceptueel model met moderatie	30
Figuur 2.2 Conceptueel model met mediatie	31
Figuur 3.1 Conceptueel model met pad-aanduidingen	38
Figuur 5.1 Conceptueel model met mediatie	60
Figuur 5.2 Conceptueel model met moderatie	60

Voorwoord

Gedurende een bijeenkomst op school waar ik werk, vertelde de bestuurder een verhaal waarvan ik later dacht: dat past op een bepaalde manier bij de scriptie die ik aan het schrijven ben. Ik heb helaas niet kunnen achterhalen waar het verhaal oorspronkelijk vandaan komt en zoals het met verhalen gaat, is het in vele vormen te vinden. Het verhaal begint in het atelier van een kleermaker.

“Een man bestelde een pak. Toen de kleermaker kwam passen, bleek de jas toch wat te ruim in de kraag. Maar de kleermaker zei: 'Meneer, u staat niet goed. U moet uw hoofd meer naar achteren brengen'. Toen de man dat deed, bleek de broek te zakken. Maar de kleermaker zei: 'Meneer, u moet uw buik wel naar voren houden. Tenslotte bleek ook de ene broekspijp wat korter dan de andere. Maar de kleermaker overtuigde de man dat hij voortaan anders moest lopen. Toen de man dan ging wandelen in het pak, liep hij precies zoals de kleermaker hem had geleerd: hij hield zijn hoofd naar achteren, zijn buik naar voren en zijn linkerbeen wat stijf. Toen de mensen hem zo zagen lopen, zeiden ze tegen elkaar: 'Wat moet dat een knappe kleermaker zijn, die voor zo'n gehandicapte man een zo mooi sluitend pak wist te maken'.”
(KU Leuven, 2004)

De kleermakers van de Nederlandse samenleving werken in ziekenhuizen, gevangenissen, politiebureaus, sociale diensten, het onderwijs en op nog veel meer plekken. Daar voeren zij beleid uit wat in ‘Den Haag’ wordt geformuleerd met als doel de samenleving als geheel beter te maken. Daarbij worden de publieke professionals van de samenleving geconfronteerd met het feit dat de confectiepakken van het beleid lang niet elke individuele cliënt passen. Tegelijk kan er niet voor elke cliënt een maatpak gemaakt worden. In augustus 2015 ben ik gestart met de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Lezen van artikelen en boeken en het bijwonen van de colleges hebben gemaakt dat begrippen als *samenleving* en *beleid* een heel nieuwe kleur hebben gekregen. “De overheid” wil van alles met de samenleving. Zij probeert een antwoord te formuleren op het verdelingsvraagstuk of wil optreden als beschermer van de zwakke. De wil tot beïnvloeding van de samenleving leidt soms tot mooie beleidsprogramma’s die aan die samenleving een waardevolle bijdrage leveren. Soms mislukken die beleidsprogramma’s echter en moet de overheid tot de conclusie komen dat het minder of anders moet met de beleidsvoornemens. Een klassiek voorbeeld, vanuit mijn onderwijsperspectief, hiervan is de parlementaire enquête naar onderwijsbeleid (Tweede Kamer, 2007-2008).

De studie Bestuurskunde is te vergelijken met een trektocht langs vele theorieën en auteurs. Indrukwekkend voor mij was het klassieke boek over organisaties “bureaucracy” van James Q. Wilson (1989). Met drie voorbeelden over een leger, een school en een gevangenis laat hij zien dat de ene organisatie beter functioneert dan de andere, terwijl externe omstandigheden ogenschijnlijk gelijk zijn. Hij verbindt het succes van de organisatie onder andere aan het functioneren van management en bestuur. Zij spelen een rol in het creëren van een zodanige omgeving dat de organisatie kan overleven en functioneren. Dat intrigeerde me, omdat ik midden manager ben op een school voor Voortgezet Onderwijs. Welke rol kan ik spelen in het succesvol functioneren van de school?

In de zoektocht naar een onderwerp voor mijn scriptie kwam ik dankzij een tip terecht bij ‘beleidsvervreemding’. Dat is een thema dat alles te maken heeft met de kleermakers van de samenleving waaraan ik dagelijks leiding geef. Elke dag opnieuw voeren wij in school beleid uit ‘Den Haag’ uit. Soms is dat ‘goed beleid’, vaker zeggen mijn collega’s verbijsterd te zijn over wat er nu weer ‘verzonnen is’ en verwachten zij van het management een bufferende werking om ervoor te zorgen dat, in hun ogen, het werken niet geheel onmogelijk wordt.

Me verdiepend in ‘beleidsvervreemding’ tegen deze achtergrond ontstonden vragen over de relatie tussen subdimensies van het construct. Vragen die mogelijk ook meer inzicht geven over de verhouding tussen beleid, publieke professionals en de rol van management. Vanuit die vragen startte een proces wat uiteindelijk geleid heeft tot deze scriptie. Ik heb ervoor gekozen om daarbij een ‘statistische’ invalshoek te kiezen. Dat is niet gebruikelijk voor een ‘avondstudent’ en soms heb ik me ook wel afgevraagd of de uitdaging niet te groot was. Gelukkig is er heel wat online materiaal te vinden en vond ik een paar boeken die me veel geholpen hebben. Al met al heb ik zo met plezier gewerkt aan deze statistische klus.

Graag bedank ik prof. dr. Lars Tummers en dr. Nadine van Engen voor het beschikbaar stellen van hun data, wat het mogelijk maakte om deze invalshoek te kiezen. Verder dank aan Prof. dr. Kees van Paridon voor zijn inspirerende begeleiding. Wat me daaruit in elk geval bij blijft vat ik samen in een citaat uit één van de gesprekken tijdens de begeleiding: “Als je een scriptie wilt schrijven zonder dat er ook een opbrengst voor de maatschappij is, zoek je maar een andere begeleider”. Ook bedankt ik de leden van mijn scriptiekring voor het mee denken en de bemoedigende woorden! Ook dank aan Noortje de Boer voor haar suggesties als tweede lezer. En als laatste dank aan mijn werkgever die me de gelegenheid gaf om deze studie te volbrengen.

De studie Bestuurskunde ben ik begonnen, wonend in Dordrecht. Inmiddels wonen we in het Hoge Huis te Brandwijk. Het laatste gedeelte van deze scriptie is daar geschreven, hoog boven de weilanden van de Alblasserwaard. Ik ben blij dat ik 'naar beneden' kan. Er zijn te veel mensen die te weinig aandacht van me konden krijgen in de achterliggende tijd. In het bijzonder noem ik Alette en de kinderen. Bedankt! Zonder jullie steun en begrip was dit nooit gelukt.

Uiteindelijk is het kunnen afronden van een studie een geschenk. Je hebt er cognitieve vaardigheden, doorzettingsvermogen en tijd voor nodig. Dat ik die gekregen heb, maakt me dankbaar.

Brandwijk, 4 januari 2018

Herman Hofman

1. Inleiding

Idealiter bestaan er in Nederland geen ‘zwakke scholen’, blijft geen leerling zitten, bestaat er geen ongelijkheid in het onderwijs en karakteriseren PISA-rapporten het Nederlandse onderwijs als van uitmuntende kwaliteit. Dat is echter te mooi om waar te zijn. De beleidsvoornemens vanuit “de vulpen¹” leiden niet direct en geheel tot het gewenste resultaat. Dat geldt overigens niet alleen voor de beleidsvoornemens van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), maar voor veel meer beleidsvoornemens. Hiermee zijn we bij het thema van deze scriptie: de implementatie van beleid in de publieke sector. Dat is, bestuurskundig gezien, een breed onderwerp wat vanuit vele invalshoeken te onderzoeken is.

Pressman en Wildavsky (1984) hebben laten zien dat beleid maken één ding is, maar het realiseren van de gewenste uitkomsten een ander. Daarmee werd de tot dan toe gehanteerde top-down benadering, die veronderstelde dat de administratie politieke opdrachten zonder meer uitvoerde, onder kritiek gesteld. Zo blijkt beleid in de uitvoering op de werkvloer van de samenleving opeens te worden aangepast door street-level bureaucrats (Lipsky, 2010). Sabatier en Mazmanian (1980) maken bij onderzoek naar implementatie van beleid (in de vorm van wetgeving) onderscheid tussen factoren die in het beleid liggen en factoren die daarbuiten liggen. Na jaren van bestuurskundig onderzoek is de conclusie dat implementatie niet meer los gezien kan worden van beleidsvorming en wordt gesteld dat er feitelijk sprake is van een voortdurende wisselwerking tussen beide processen (Hill & Hupe, 2014). Deze scriptie beoogt implementatie van beleid in het publieke domein te onderzoeken. De korte schets hierboven van het terrein van implementatie laat zien dat er daarbij veel verschillende invalshoeken denkbaar zijn. Alvorens wordt bepaald welke invalshoek wordt gekozen, schetst de navolgende paragraaf in het kort de implementatie van een (willekeurig) beleidsvoornemen in het publieke domein. Deze schets dient als een verbinding tussen theorie en praktijk en is daarmee niet een eerste beschrijving van de te onderzoeken casussen. Bedoeling van de beschrijving is om de vrij theoretische inhoud van de scriptie te verbinden met de dagelijkse praktijk. Niet voor niets is hierbij gekozen voor een beleidsvoornemen afkomstig uit het werkveld van de onderzoeker.

¹ Bijnaam van het gebouw in Den Haag waarin onder andere het Ministerie van OCW gehuisvest is.

1.1 Invoering van het 'Passend Onderwijs'

Als casus is gekozen voor de invoering van het Passend Onderwijs in het Voortgezet Onderwijs (VO). Deze casus is in de eerste plaats gekozen omdat de invoering van Passend Onderwijs een goed voorbeeld is van overheidsbeleid dat binnen een publieke organisatie moet worden geïmplementeerd. Daarnaast, en dat is relevant voor deze scriptie, wordt het Passend Onderwijs vooral uitgevoerd door docenten die als publieke professionals² op de werkvloer van de samenleving beleid daadwerkelijk uitvoeren.

Met de invoering van het Passend Onderwijs per 1 augustus 2014 (Informatiepunt passend onderwijs, 2017) hebben VO-scholen de zorgplicht gekregen om alle leerlingen onderwijs te bieden. In zogeheten samenwerkingsverbanden tussen scholen voor regulier en scholen voor speciaal onderwijs moet ervoor worden gezorgd dat alle leerlingen een plek krijgen op een school. Daarbij is het zo dat leerlingen minder snel in aanmerking komen voor een plek op een school voor speciaal onderwijs. Feitelijk is dit een herziening van de wijze waarop leerlingen met een bijzondere onderwijsbehoefte toegang krijgen tot het onderwijsproces. Deze herziening werd met het nodige verzet ontvangen. Zo leidde de totstandkoming van de wet op het Passend Onderwijs tot protesten en stakingen. Docenten van scholen voor speciaal onderwijs waren 'diep beledigd' door het voorgenomen beleid (Trouw, 2012a; Trouw, 2012b). Een jaar na de invoering gaven docenten in een onderzoek aan te weinig tijd te hebben voor de individuele leerling (Galen, 2015).

Vanuit de eigen observatie van de onderzoeker kan worden gemeld dat dit is wat docenten ervaren als een groot probleem van Passend Onderwijs. De toegenomen complexiteit van zorgvragen door leerlingen en de tijd die daarin moet worden geïnvesteerd, maakt dat het moeilijk is om alle individuele leerlingen de aandacht te geven die zij verdienen. Dat geldt voor leerlingen met en zonder een aanvullende zorgbehoefte. Daarmee komt de taak die moet worden uitgevoerd ten gevolge van een overheidsbesluit in conflict met de diepere overtuigingen die een docent heeft; namelijk er te willen zijn voor alle leerlingen. Dit leidt uiteindelijk tot demotivatie van docenten, waardoor het positieve doel van Passend Onderwijs buiten beeld raakt.

² In het vervolg zal worden gedefinieerd wat wordt verstaan onder een publieke professional.

Tegelijkertijd wordt zichtbaar dat scholen verschillen in de mate waarin zij erin slagen om Passend Onderwijs te introduceren. Vanuit eigen observatie kan het verschil in implementatie tussen een vmbo- en een havo/vwo-school worden genoemd. Op de vmbo-school is de zorg en begeleiding van extra leerlingen die naar de school komen vanwege Passend Onderwijs belegd bij docenten die dit als onderdeel van het reguliere takenpakket doen. Deze docenten zijn sterk betrokken bij de invoering van het Passend Onderwijs. Op de havo/vwo-school is een aantal specialisten aangetrokken om de begeleiding te doen. Deze specialisten aan dat zij geen 'voet aan de grond' krijgen bij de vakdocenten. Deze laatste groep is ook nauwelijks betrokken bij de invoering van Passend Onderwijs op de school en het 'overkomt' hen min of meer. Pas later ontstaan besef en ruimte om juist vakdocenten meer te betrekken bij begeleiding van leerlingen en zodoende specialistische kennis bij hen te beleggen. Dat leidt vervolgens tot innovaties die maken dat leerlingen met een aanvullende onderwijsbehoefte beter bediend worden.

Nu gaat het vergelijken van een vmbo met een havo/vwo ten opzichte van Passend Onderwijs een beetje in de richting van het vergelijken van appels met peren. Dit omdat zorg voor leerlingen met bijzondere behoeften op een vmbo altijd al meer aan de orde was. Aan de andere kant maakte dat juist dat docenten op vmbo-scholen veel meer betrokken waren op de organisatie van zorg voor leerlingen. Dat maakte de overstap naar het organiseren van meer specialistische zorg kleiner en gaf daarmee ook meer invloed aan de uitvoerende professionals om de implementatie van het beleid te beïnvloeden. Een eenvoudig resultaat van deze invloed is het maken van een handzaam overzicht waarin de speciale zorgbehoeften van een groep leerlingen in één oogopslag te bekijken is. Daarmee leidt invloed tot een betere implementatie van Passend Onderwijs dan op de havo/vwo-school waar collega's zich beklagen dat informatie betreffende leerlingen niet gemakkelijk toegankelijk is.

Hieruit wordt duidelijk dat de opdracht tot het implementeren van Passend Onderwijs en het hiermee samenhangende mandaat tot heel verschillende uitkomsten kan leiden, waarbij een van de verschillen de mate van betrokkenheid van professionals bij de implementatie is.

1.2 Invalshoek van het onderzoek

Net zoals in de hierboven geschetste casus leidt een groot deel van de voornemens van de overheid tot een mandaat voor publieke organisaties zoals scholen, ziekenhuizen en sociale diensten. Het zijn deze organisaties waarbinnen publieke professionals uitvoering geven aan

het voorgenomen beleid. En hoewel die publieke organisaties hun taak uitvoeren onder een vergelijkbaar wettelijk kader, is het mogelijk om ranglijsten te maken (Algemeen Dagblad, 2017; Elsevier, 2017) op basis van de prestaties van deze organisaties. De ene organisatie presteert blijkbaar beter dan de andere en de ene organisatie bereikt meer van de gewenste resultaten dan de andere. Daarmee is overigens niet gezegd dat een organisatie die hoger in een 'rijtje' staat ook daadwerkelijk een betere organisatie is. Dat is geheel afhankelijk van wat er wordt gemeten. Wel kan worden gesteld dat de ene organisatie blijkbaar beter scoort op de gemeten items dan een andere. Hoe komen nu deze prestaties tot stand?

Wilson (1989) onderscheidt *operators* (uitvoerders), managers en bestuurders. Hij kent de *operators* een belangrijke rol toe, omdat zij uiteindelijk de kwaliteit van de dienstverlening van een organisatie bepalen. Voor managers en bestuurders ziet hij een rol weggelegd in het creëren van de juiste omstandigheden voor deze *operators*. Deze operators of publieke professionals, die het voorgenomen beleid daadwerkelijk uitvoeren binnen organisaties, spelen een belangrijke rol bij het uiteindelijke resultaat of de kwaliteit van beleid. Daarbij blijkt dat zij niet bepaald bureaucratische machines zijn die klakkeloos beleid uitvoeren. Publieke professionals komen nogal eens in opstand tegen die voornemens. Al eerder werd het voorbeeld van de invoering van het Passend Onderwijs genoemd. Ook de impuls voor curriculumvernieuwing onder de titel 'Onderwijs-2032' lijkt te leiden tot onduidelijkheid bij docenten (Baars, 2016). Huisartsen protesteerden in 2016 tegen de vergaande bemoeizucht van verzekeraars en overheid in de behandelkamers (Stoffelsen, 2016). Deze en andere voorbeelden van weerstand tegen beleid uit 'Den Haag' bij professionals in de dienstverlening in het publieke domein liggen voor het oprapen. 'Den Haag' is hier synoniem voor een centrale overheid die beleidsvoornemens heeft die direct het werk van publieke professionals zoals artsen, verpleegkundigen en leraren raken. In deze scriptie wordt ingezoomd op de rol en de houding van de publieke professional bij de implementatie van beleid. Deze professionals zijn degenen die het beleid uit moeten voeren en veelal doen zij dat binnen de context van een publieke organisatie. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan medewerkers van universiteiten, scholen en het UWV. Veronderstelling in deze scriptie is dat de interne context van de specifieke organisatie de houding van de publieke professional ten aanzien van implementatie mogelijk beïnvloedt. In het onderzoek naar deze houding van publieke professionals wordt gebruik gemaakt van het construct beleidsvervreemding (Tummers, 2012b). Een professional

die 'beleidsvervreemd' is ervaart, kort gezegd, een vorm van afstand of dissociatie tot het uit te voeren beleid. Beleidsvervreemding wordt gemeten in twee dimensies, elk weer onder te verdelen in 3 respectievelijk 2 subdimensies. Een voor dit onderzoek belangrijke subdimensie is "operationele machteloosheid", wat te vergelijken is met (het omgekeerde van) discretionaire ruimte (Lipsky, 2010).

In vervolgonderzoek is gebleken dat er een negatieve relatie bestaat tussen beleidsvervreemding (met name de subdimensie operationele machteloosheid) en implementatiebereidheid van professionals (Tummers, 2012cp. 163). In een nadere uitwerking rapporteren Tummers & Bekkers (2014) dat de implementatiebereidheid indirect negatief wordt beïnvloed door operationele machteloosheid. Een lage mate van operationele machteloosheid "geeft professionals de ruimte de toepassing van het beleid toe te snijden op de individuele cliënt" (Tummers & Bekkers, 2014: p 540-541). Dit leidt ertoe dat de gepercipieerde cliënt-zinloosheid vermindert, waardoor de implementatiebereidheid van professionals toeneemt.

Vanuit een andere benadering zijn publieke professionals op te vatten als streetlevel-bureaucrats zoals voor het eerst benoemd door Lipsky (2010). Gebruikmakend van de eigen discretionaire bevoegdheid zijn het de publieke professionals die het bedoelde beleid een 'gezicht' geven in de samenleving. In die termen laten Tummers & Bekkers (2014) zien dat deze (gepercipieerde) discretionaire bevoegdheid, gemeten als operationele machteloosheid, van professionals van positieve invloed is op de bereidheid tot implementatie door deze professionals. Een (ervaren) gebrek aan discretionaire bevoegdheid (als onderdeel van beleidsvervreemding) van professionals kan dus leiden tot verzet tegen beleid, wat de realisatie van het voorgenomen beleid bedreigt. Ook blijkt dat er een negatieve relatie is tussen tactische machteloosheid en baan-tevredenheid (Tummers, 2012c: p. 211).

Het originele construct beleidsvervreemding heeft betrekking op één enkel beleid, bijvoorbeeld het invoeren van DBC's in de zorg (Tummers, 2012c). Recent is ook onderzoek gedaan naar vervreemding als gevolg van eerdere ervaringen met beleid van publieke professionals in het onderwijs. In plaats van professionals te bevragen op hun perceptie ten aanzien van de subdimensies van beleidsvervreemding van één specifiek beleid, gaat het hier om een beleidsontwikkeling gedurende een langere periode. Uit dit onderzoek blijkt dat beleidsvervreemding ten gevolge van een opeenhoping van ervaringen met beleid ook een

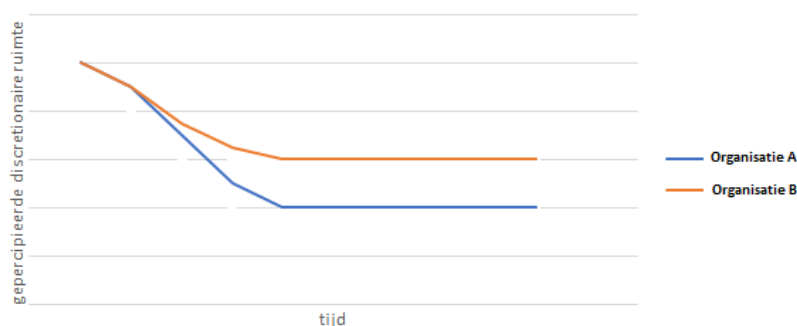
negatieve invloed heeft op de bereidheid om beleid te implementeren (Engen, Tummers, Bekkers, & Steijn, 2016).

Het onderzoek naar beleidsvervreemding richt zich op de gevolgen van beleidsvervreemding voor onder andere baan-tevredenheid en veranderbereidheid van publieke professionals. Ook is de relatie tussen een enkele subdimensie van beleidsvervreemding en dergelijke kenmerken onderzocht. Eveneens blijkt het belang van de discretionaire bevoegdheid van publieke professionals. Deze discretionaire ruimte van de publieke professional wordt niet alleen bepaald door de inhoud van het uit te voeren beleid. Ook door de wijze waarop dit beleid binnen de organisatie wordt geïmplementeerd speelt hierbij een rol. In het onderzoek naar beleidsvervreemding bij docenten in het Voortgezet Onderwijs in Nederland wordt het niet betrekken van de context van de organisatie gezien als een tekortkoming van de studie (Engen et al., 2016).

1.3 Aanleiding voor het onderzoek

Het ontbreken van de context van de organisatie roept vragen op. Tummers (2012) en Van Engen et al. (2016) laten zien dat er een verband is tussen het uit te voeren beleid en de discretionaire ruimte van publieke professionals. Een ervaren gebrek aan discretionaire ruimte leidt bij deze professionals tot het afnemen van de implementatiebereidheid. Tegelijk zien we echter de ene organisatie succesvoller zijn dan de andere. Kan de wijze van implementatie van het beleid *binnen* de organisatie er daarom toe leiden dat het (externe) effect van beleid op de gepercipieerde discretionaire ruimte kleiner wordt? Daarbij kan het omgekeerd ook zo zijn dat beleid dat beoogt meer discretionaire ruimte te geven aan professionals door invoering binnen een organisatie juist leidt tot een verminderd geven van die ruimte. Onderstaande figuur (1.1) poogt het verloop van de gepercipieerde discretionaire ruimte in twee organisaties A en B weer te geven.

Figuur 1.1 Verloop gepercipieerde discretionaire ruimte in twee organisaties.



Bovenstaande suggereert dat de resultaten van voorgenomen beleid onder andere ontstaan in het samenspel tussen publieke professionals en de organisaties waarbinnen zij werken. Dit daagt uit om te kijken naar de onderlinge samenhang van de verschillende subdimensie van beleidsvervreemding. Zo zitten in de subdimensie *tactische machteloosheid* impliciet managementkenmerken van de organisatie waar de publieke professional werkt verwerkt. De subdimensie *operationele machteloosheid* richt zich veel meer op het ‘dagelijkse’ werk van de professional en heeft een sterke relatie met discretionaire bevoegdheid.

Natuurlijk zijn er ook andere oorzaken te noemen voor de mate waarin beleid succesvol is, zoals economische en demografische ontwikkelingen. Dit onderzoek richt zich echter op publieke professionals, de door hen gepercipieerde machteloosheid en de invloed van de organisatie waarbinnen zij werken daarop. Kan het zo zijn dat een organisatie erin slaagt om beleid zodanig te implementeren dat de operationele machteloosheid niet negatief wordt beïnvloed, of zo min mogelijk? Is het betrekken van professionals bij het implementatieproces hierbij van belang en maakt dit dat professionals in zo’n organisatie hun werk met meer voldoening doen en tegelijkertijd het beoogde overheidsbeleid uitvoeren. En zullen dat dan de succesvoll(er)e organisaties die zijn? Nu is de relatie tussen ‘betrekken van professionals’ naar ‘succesvol functioneren’ een grote stap. Zoals in het vervolg van deze scriptie duidelijk wordt, is “discretionaire ruimte” of operationele machteloosheid een belangrijke indicator voor de mate waarin een professional ervaart dat hij zijn werk goed kan doen. Dat laatste heeft vervolgens weer een positieve invloed op het functioneren van de organisatie als geheel. Dit onderzoek beperkt zich daarom tot de relatie tussen het betrekken van professionals en het al dan niet ervaren van discretionaire ruimte.

Doelstelling van dit onderzoek is het verkennen van de invloed van de gepercipieerde tactische machteloosheid van professionals op de door hen gepercipieerde operationele machteloosheid

Door

Uit theorie over beleidsimplementatie, beleidsvervreemding en management van professionals een conceptueel model af te leiden waarin de mate van operationele machteloosheid wordt verklaard uit andere variabelen uit het construct beleidsvervreemding en dit conceptueel model vervolgens te toetsen met behulp van bestaande data over beleidsvervreemding in verschillende casussen in zorg en onderwijs.

Het onderzoek zal dus in eerste instantie in kaart moeten brengen hoe de samenhang tussen de verschillende subdimensies van beleidsvervreemding is. Daarbij beperkt het onderzoek zich tot de dimensie machteloosheid en blijft de dimensie zinloosheid liggen. De eerste stap in het onderzoek is het verrichten van een literatuuronderzoek. Door theorie met betrekking tot management van professionals en implementatie van beleid samen te brengen met de theorie rondom beleidsvervreemding kan een hypothese worden gesteld over het verband tussen tactische en operationele machteloosheid. Hierdoor ontstaat een theoretische bril waardoor nogmaals naar de data die zijn vergaard voor het meten van beleidsvervreemding kan worden gekeken om een mogelijk ander verband tussen de data te vinden.

Uit dit literatuuronderzoek moet een conceptueel model volgen waarin een relatie tussen de drie subdimensies van machteloosheid binnen beleidsvervreemding wordt gegeven. Vervolgens zal dit conceptuele model getoetst worden met behulp van bestaande data in een vergelijkend onderzoek. Hierom moeten in het literatuuronderzoek ook relevante controle variabelen worden geïdentificeerd en wordt per dataset een inventarisatie gemaakt van de kenmerken van het beleid en de professionals waarop het beleid betrekking heeft.

1.4 Centrale vraag:

Wat is, in verschillende casussen, de invloed van gepercipieerde tactische machteloosheid op de gepercipieerde operationele machteloosheid van professionals?

1.5 Deelvragen & leeswijzer

Teneinde een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag van dit onderzoek wordt een viertal deelvragen beantwoord. In de eerste plaats wordt in hoofdstuk 2 onderzocht welke theorie uit implementatie van beleid en management van professionals van toepassing is op het in dit onderzoek gestelde probleem en welk conceptueel model ten aanzien van de hoofdvraag kan worden afgeleid. De eerste deelvraag is daarmee:

1. *Welk conceptueel model kan en welke hypothesen kunnen ten aanzien van de hoofdvraag van het onderzoek worden afgeleid op basis van de theorie over implementatie van beleid en management van professionals?*

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 beschreven hoe de concepten uit het conceptueel model en de overige relevante variabelen kunnen worden geoperationaliseerd, waarna in het vervolg van het hoofdstuk wordt beschreven welke statistische onderzoeksmethode nodig is om de gestelde hypothesen te kunnen toetsen. De derde deelvraag is:

2. *Met welke statistische onderzoeksmethoden kunnen de gestelde hypothesen worden getoetst aan de beschikbare data?*

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de beschikbare data per dataset besproken en wordt geïnterviewd wat de kenmerken zijn van het beleid en de professionals die dit beleid uitvoeren. Daarna wordt geïnterviewd in hoeverre deze kenmerken in de data zichtbaar zijn. De derde deelvraag is daarom:

3. *Wat zijn de kenmerken van het beleid, van de professionals die dit beleid uitvoeren en de organisaties waarbinnen zij werken en hoe worden deze kenmerken zichtbaar in de beschikbare data?*

In het vervolg van hoofdstuk 4 wordt vervolgens beschreven wat het resultaat is van de toetsing van de hypothesen en wordt dit resultaat geplaatst in het licht van de kenmerken van de verschillende casussen die zijn onderzocht. Die vierde deelvraag is daarmee:

4. *Tot welke conclusie met betrekking tot de hypothesen leidt confrontatie van de hypothesen met de data uit de vier onderzochte casussen?*

Tenslotte zal in hoofdstuk 5 een kritische conclusie ten aanzien van de hoofdvraag getrokken worden, waarbij ook validiteit en betrouwbaarheid van het gehele onderzoek aan bod komen. Dan zal eveneens worden aangegeven tot welke aanbevelingen, zowel wetenschappelijk als maatschappelijk, het onderzoek leidt.

1.6 Relevantie

Het onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat het nauw aansluit bij recent vernieuwend onderzoek in de bestuurskunde (Tummers, 2012c). Daarbij legt het een relatie tussen

beleidsvervreemding en het functioneren van publieke professionals in relatie tot hun discretionaire bevoegdheden. Daarmee geeft het onderzoek uitbreiding aan de bestaande literatuur met betrekking tot management en functioneren van publieke professionals enerzijds en implementatie van beleid anderzijds. Tummers & Bekkers (2014) geven hier bijvoorbeeld al een eerste aanzet toe. Daarbij heeft de opkomst van New Public Management geleid tot het ontstaan van debat over de rol van publieke professionals in publieke dienstverlening (Tummers, Bekkers, & Steijn, 2012). Deze rol is hierdoor in de loop van de tijd veranderd, waarbij management een grotere invloed heeft gekregen op de werkzaamheden (Hendrikx & van Gestel, 2017). Onderzoek naar de relatie tussen management en professionals kan bijdragen aan begrip over hoe deze invloed tot stand komt.

Bovens, 't Hart & Van Twist (2012: p. 378) signaleren een “dreigende kloof tussen de universitaire bestuurskunde en de bestuurspraktijk”, onder andere door toename van internationalisering. Dit terwijl de missie van de bestuurskunde veeleer het verstrekken van kennis aan de bestuurspraktijk zou moeten zijn. Bekkers (2013) noemt in dit verband het versterken van de legitimiteit van overheidsbeleid als doelstelling van bestuurskundig onderzoek. Het onderzoek waarvan in deze scriptie verslag wordt gedaan, heeft betrekking op de implementatie van beleid en de rol van organisaties en publieke professionals daarin. Door ten aanzien daarvan meer feitelijke kennis te genereren kan dit onderzoek helpen het implementatieproces beter vorm te geven. Daar heeft de samenleving belang bij, omdat een falend beleid nu eenmaal niet bijdraagt aan de legitimiteit van overheidshandelen en de overheid zelf. Niet voor niets heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) legitimiteit genoemd als onderwerp voor de strategische kennisagenda tot 2015 (Ministerie van BZK, 2010).

2. Beleidsvervreemding: Tactische en operationele machteloosheid

In dit hoofdstuk wordt, met gebruik van de hedendaagse literatuur, toegelicht welk conceptueel model kan worden opgesteld om de relaties tussen de drie machteloosheids subdimensies weer te geven. Het hoofdstuk begint in paragraaf 2.1 met een uiteenzetting van wat beleidsvervreemding is. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 kort aangegeven wat wordt verstaan onder implementatie binnen een publieke organisatie. Vervolgens worden in de paragrafen 2.3-2.5 de drie machteloosheids subdimensies uit beleidsvervreemding nader uitgewerkt, waaruit aan het einde van het hoofdstuk in paragraaf 2.6 een conceptueel model en bijbehorende hypothesen volgen.

2.1 Beleidsvervreemding

Het door Tummers (2012c) ontwikkelde construct beleidsvervreemding poogt inzicht te geven in de houding van publieke professionals ten aanzien van beleid. Met behulp van dit construct wordt inzichtelijk gemaakt waarom de implementatiebereidheid van publieke professionals ten aanzien van beleid soms laag is. Het algemene begrip beleidsvervreemding wordt door Tummers (2012c) beschreven als een gevoel van verwijdering tussen de professional en het te implementeren beleid. Deze verwijdering leidt tot het eerdergenoemde verzet en heeft een negatieve invloed op de baan-tevredenheid en veranderingsbereidheid van professionals (Tummers, 2012c).

Tummers (2012c) heeft in zijn dissertatie beschreven waar het begrip beleidsvervreemding op gestoeld is. In een historisch overzicht laat hij zien hoe het begrip 'vervreemding' gebruikt is om te beschrijven hoe mensen zich zijn gaan verhouden tot de samenleving, tot het werk dat zij deden of tot God. Opvallend in zijn beschrijving is dat de vervreemding van een subject veelal het gevolg is van een gebeurtenis die van buiten komt. Een subject vervreemdt dus niet zichzelf, maar *wordt vervreemd*. Dit ontstaan van vervreemding door een werking 'van buiten naar binnen' komt ook terug in het construct beleidsvervreemding. Het beleid waarop beleidsvervreemding betrekking heeft, wordt van buitenaf opgelegd aan de professional en dat leidt vervolgens tot een gevoel van verwijdering.

Beleidsvervreemding heeft hier betrekking op publieke professionals. Het zijn deze professionals die door de politiek geformuleerd beleid moeten uitvoeren op de werkvloer van de samenleving (Tummers, 2012c). Tummers noemt drie criteria die bepalen of er sprake is

van een publieke professional. Binnen het publieke domein leveren zij een directe dienst, zij ondergaan langdurige scholing en ontvangen een relatief hoge beloning voor het werk dat zij doen (Tummers, 2012c, 31). Verder zijn publieke professionals vaak georganiseerd in beroepsverenigingen. Gecombineerd met de langdurige scholing ontstaat hierdoor bij de professionals een vastomlijnd beeld; een overtuiging van op welke manier zij hun werk goed doen. Wanneer deze overtuigingen van publieke professionals worden geconfronteerd met nieuw beleid dat hen beperkt in het handelen naar deze overtuigingen ontstaat een vorm van dissociatie of vervreemding ten opzichte van dat beleid.

Beleidsvervreemding is opgezet als een construct dat bestaat uit twee hoofddimensies die worden onderverdeeld in 3 en 2 subdimensies. Wanneer de professional ervaart dat hij/zij geen invloed heeft op inhoud, implementatie en uitvoering van het beleid (de machteloosheidsdimensie) en het beleid in het algemeen als zinloos/betekenisloos ervaart (de zinloosheidsdimensie), is de professional beleidsvervreemd te noemen.

De machteloosheids-dimensie is opgedeeld in drie subdimensies. Strategische machteloosheid refereert aan de gepercipieerde invloed van de professional op de keuzes die op centraal niveau worden gemaakt met betrekking tot het beleid. Tactische machteloosheid heeft betrekking op de mate waarin de publieke professional betrokken wordt bij de implementatie van het beleid binnen de eigen organisatie. Operationele machteloosheid, kortweg te zien als het omgekeerde van discretionaire bevoegdheid³, geeft een indicatie van de ervaren mate van vrijheid om in de uitvoering van beleid zelfstandig beslissingen te nemen. De betekenisloosheids-dimensie is opgedeeld in twee subdimensies. Maatschappelijke betekenisloosheid heeft betrekking op de mate waarin de publieke professional percipieert dat een bepaald beleid van toegevoegde waarde is voor de maatschappij. Client betekenisloosheid heeft betrekking op de mate waarin de publieke professional percipieert dat het beleid van toegevoegde waarde is voor de eigen cliënten. De vijf subdimensies staan

³ Hier wordt *discretionaire bevoegdheid* gebruikt als vertaling van de Engelse term *discretion*. In paragraaf 2.1 wordt nader ingegaan op de problemen die het vertalen van *discretion* met *discretionaire bevoegdheid* oplevert.

opgesomd in onderstaande tabel 2.1, met daarbij een korte definitie en operationalisatie van elk van de vijf dimensies.

Tabel 2.1 Operationalisatie van de subdimensies van beleidsvervreemding (Tummers, 2012c: p.12)

<i>dimensie</i>	<i>definitie</i>	<i>voorbeeld van hoge score</i>
<i>strategische machteloosheid</i>	Het door de professional gepercipieerde gebrek aan invloed van op beslissingen met betrekking tot de inhoud van het beleid zoals die wordt vastgesteld in regels en voorschriften	Een professioneel gevoel dat het beleid is opgesteld zonder de hulp van de professionals die het beleid moeten implementeren of hun vertegenwoordigende organisaties
<i>tactische machteloosheid</i>	Het door de professional gepercipieerde gebrek aan invloed op de wijze waarop het beleid binnen de eigen organisatie wordt geïmplementeerd.	Professionals die verklaren dat de managers in de organisatie hen of collega's niet hebben geconsulteerd toen zij het implementatieproces voor de organisatie ontworpen
<i>operationele machteloosheid</i>	Het gepercipieerde gebrek aan vrijheid in het maken van keuzes met betrekking tot de aard, kwantiteit en kwaliteit van straffen en beloningen ter beschikking bij het implementeren van het beleid.	Antwoorden het 'volledig eens' te zijn met een enquêtevraag over de vraag of de professional het gevoel had dat de eigen autonomie gedurende het implementatieproces kleiner was dan deze zou moeten zijn.
<i>maatschappelijke betekenisloosheid</i>	De perceptie van de professional ten aanzien van het gebrek aan waarde van het beleid ten aanzien van maatschappelijk relevante doelen.	In een interview aangeven dat "ik het eens ben met het doel van verhogen van transparantie van het beleid, maar ik zie niet hoe dit beleid helpt in het bereiken van dat doel."
<i>client betekenisloosheid</i>	De perceptie van de professional over het gebrek aan toegevoegde waarde voor de eigen cliënten bij het implementeren van een beleid.	Een professional die aangeeft dat een bepaald beleid een serieuze inbreuk is op de privacy van cliënten.

Om de mate van beleidsvervreemding van een professional te meten, is een gevalideerde vragenlijst ontwikkeld. Voor de vijf verschillende subdimensies zijn stellingen gemaakt die gescoord kunnen worden (Tummers, 2012b). Uit meting van de vijf dimensies bij professionals en het vervolgens uitvoeren van een factoranalyse blijkt dat de variantie van de vijf dimensies kan worden verklaard uit de variantie van de latente variabele *beleidsvervreemding*.

2.2 Implementatie

Waar het functioneren van publieke professionals wordt onderzocht, gebeurt dat altijd in de context van een bepaald beleid dat zij moeten uitvoeren. Het proces van uitvoeren van beleid wordt in de bestuurskunde samengevat onder de term 'implementatie'. Vanuit een top-down perspectief op implementatie (P. L. Hupe & Hill, 2016) is de mate waarin centraal geformuleerd beleid succesvol wordt uitgevoerd niet afhankelijk van de implementatie binnen de organisatie. In dit perspectief worden publieke organisaties namelijk gezien als Weberiaanse machinebureaucratieën die beleid perfect uitvoeren.

Vanuit een New Public Management (NPM)-perspectief is echter duidelijk dat de ene organisatie succesvoller is in uitvoeren van beleid dan de andere. Wilson (1989) stelde zich ook al de vraag hoe het komt dat de ene organisatie meer succesvol is dan de andere en schreef daarover in het boek 'Bureaucracy'. Daarin maakt hij duidelijk dat *organization matters*. In het samenspel van uitvoerders, managers en bestuurders wordt het succes van een organisatie bepaald. Uitgaand van deze drie groepen binnen organisaties geeft Wilson aan dat drie zaken bepalend zijn voor het succes:

- "ten eerste het werk van de uitvoerders: *Wat doen zij en waarom?*
- ten tweede de managers: *Hoe ver staan zij af van het eigenlijke proces van de organisatie?*
- ten derde de bestuurders: *Hoe goed slagen zij erin om de autonomie van de organisatie te waarborgen?"* (Wilson, 1989p. 27-28).

Centraal in de argumentatie van Wilson staat dat de kwaliteit van de taakuitvoering van uitvoerders bepalend is voor de mate van succes van de organisatie. Tegenover het Top-Down perspectief kan op basis van Wilson (1989) gesteld worden dat de wijze waarop de uitvoerende organisatie is georganiseerd een belangrijke rol speelt. Dit naast andere factoren zoals het geografische werkgebied van de organisatie, de economische ontwikkelingen in de omgeving of de politieke invloed op de organisatie. En uiteindelijk hebben al die factoren hun weerslag op het succes waarmee uitvoerders van beleid hun taak kunnen verrichten.

Het omzetten van gemaakt beleid van de papieren werkelijkheid in concrete acties wordt in de bestuurskundige literatuur *Implementation* genoemd. Dit proces van implementatie leidt

ertoe dat het gemaakte beleid in meerdere of mindere mate succesvol wordt doorgevoerd in de maatschappij. Naar het proces van implementatie is en wordt uitvoerig onderzoek gedaan. Naast het top-down perspectief op implementatie bestaat ook een bottom-up perspectief wat juist laat zien dat de uitvoerders van beleid heel veel invloed hebben op de inhoud ervan (Lipsky, 2010). De beleidsuitvoering wordt onder andere verricht door de publieke professionals die van tijd tot tijd in verzet komen tegen het beleid dat zij moeten uitvoeren. Onderzoek naar beleidsvervreemding richt zich op de operators (bij Wilson) of de publieke professionals (zoals Tummers ze noemt). Tegelijk komt ook het functioneren van management/bestuurders in beleidsvervreemding impliciet aan de orde. Dat zal blijken wanneer de tactische machteloosheid van professionals wordt besproken.

2.3 Operationele machteloosheid van professionals

Tummers (2012c: p. 121) geeft aan dat operationele machteloosheid “relateert aan de invloed van professionals gedurende daadwerkelijke implementatie van beleid”. Hierbij gaat het om de mate van vrijheid die professionals ervaren bij het uitvoeren van het beleid. Operationele machteloosheid is dan ook samen te vatten als negatieve discretionaire bevoegdheid (discretion). Discretionaire bevoegdheid is in 1980 voor het eerst beschreven door Lipsky (2010), maar nog altijd actueel als object van onderzoek. In deze paragraaf wordt eerst nader ingegaan op wat *discretion* precies is en vervolgens op de invloed die beleid en management hierop hebben.

Het vertalen naar het Nederlands van *discretion* is lastig. Een woordenboek geeft als vertalingen onder andere: *goedvinden*, *vrijheid (van handelen)*, *verstand*. Omgekeerd zijn deze vertalingen echter niet een op een te vertalen met *discretion*. De omschrijving *vrijheid van handelen* komt in het verband van het onderzoek naar beleidsvervreemding nog het meest in de buurt. Een meer formele omschrijving is *discretionaire bevoegdheid*. In dit verband kan worden gewezen op de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). In artikel 4.81, eerste lid van deze wet wordt aan bestuursorganen het recht tot het opstellen van beleidsregels gegeven (Staatsblad, 1992a):

Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.

Hier betreft het gegeven beleidsvrijheid met betrekking tot een gedelegeerde bevoegdheid; het bestuursorgaan *kan* beleidsregels vaststellen en is vrij om daaraan een eigen invulling te geven. Overigens wel met als doel de gedelegeerde bevoegdheid te hanteren. Op een vergelijkbare manier is een burgemeester op grond van de gemeentewet (Staatsblad, 1992b: art. 175) bevoegd tot het geven van alle bevelen die hij nodig acht ter handhaving van de openbare orde. Dergelijke bevoegdheden vallen binnen de discretionaire bevoegdheden van bestuursorganen.

Hupe (2013) maakt bij discretionaire bevoegdheid onderscheid tussen *discretion as granted* en *discretion as used*. *Discretion as granted* refereert aan de ruimte die (een professional) gegeven wordt om beslissingen te nemen ten aanzien van het beleid. Dat is dus goed te vertalen met discretionaire bevoegdheid, omdat deze bevoegdheden veelal door regelgeving worden gegeven of gedelegeerd. *Discretion as used* refereert aan de ruimte die de professional genomen heeft in het nemen van beslissingen. Daar zou als vertaling gebruik gemaakt moeten worden van de omschrijving *gebruikte discretionaire bevoegdheid*. In het construct beleidsvervreemding (Tummers, 2012c) gaat het om de perceptie van de publieke professional ten aanzien van de vrijheid die zij hebben om keuzes te maken gedurende de implementatie. Die perceptie wordt beïnvloed door opgelegde (beleids)regels; *discretion as granted*. Daarom wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de vertaling *discretionaire bevoegdheid* voor *discretion*.

Lipsky (2010) geeft aan dat bepaalde karakteristieken van het werk van publieke professionals maken dat zij discretionaire bevoegdheid nodig hebben om het werk goed te doen. In de eerste plaats 'werken (zij) vaak in situaties die te complex zijn om te reduceren tot een handboek' (Lipsky, 2010: p. 15). Het werk van publieke professionals kenmerkt zich door veel verschillende situaties die niet allemaal te programmeren zijn. Beleidsvrijheid is nodig om in individuele gevallen een individuele interventie te doen. In de tweede plaats 'vragen de situaties waarin een publieke professional werkt om een reactie op de menselijke maat van situaties' (Lipsky, 2010: p. 15). Publieke professionals gebruiken discretionaire bevoegdheid om keuzes te maken ten aanzien van de implementatie van het beleid in individuele gevallen. In de derde plaats benoemt Lipsky (2010) dat discretionaire bevoegdheid ook een bijdrage levert aan de legitimiteit van het beleid dat de publieke professionals uitvoeren. Door gebruik te maken van de eigen discretionaire bevoegdheid hebben publieke professionals dus een belangrijke invloed op het welslagen van een beleid in termen van acceptatie door de

samenleving. Datzelfde concluderen (Tummers & Bekkers, 2014): ruimte hebben om gebruik te maken van de eigen discretionaire bevoegdheid maakt dat professionals meer bereid zijn om beleid te implementeren en heeft mogelijk een positieve invloed op de acceptatie van het beleid door de samenleving.

Daarbij komt dat blijkt dat het niet kunnen gebruiken of hebben van de discretionaire bevoegdheid een vervreemdende werking heeft bij publieke professionals (Tummers, 2012c). Hier spelen de eerdergenoemde lange training van publieke professionals en de sterke organisatie in beroepsverenigingen een rol. Het krijgen of ervaren van een zekere ruimte voor een eigen interpretatie van een beleid is dus voor professionals noodzakelijk om het werk naar eigen tevredenheid uit te voeren.

Meest voor de hand liggend is het beleid dat moet worden uitgevoerd. Teruggrijpend op de casus van het Passend Onderwijs uit de inleiding schrijft het beleid voor dat bepaalde zorgleerlingen nu eenmaal terecht komen in de klas van een docent. Deze docent heeft niet de beleidsvrijheid om dit te weigeren. Hooguit kan een schoolorganisatie als geheel er wel voor kiezen om een bepaald zorgprofiel te kiezen, waardoor een bepaald type leerlingen wel komt en een ander niet. Daarbij geldt overigens wel dat de scholen van een samenwerkingsverband samen moeten komen tot een volledig zorgaanbod. Tegelijkertijd is er wel de vrijheid om het onderwijs binnen de school zo in te richten dat de zorgleerling kan worden 'bediend' op een manier die de school of individuele docent past. In dat geval is het beleid als zodanig wel veelomvattend, omdat het impact heeft op de dagelijkse werkzaamheden van de professional. Tegelijkertijd is er nog wel ruimte om het beleid op een eigen manier te implementeren.

Vanuit het perspectief van de professional komt beleid terecht op de werkvloer en beperkt of verruimt dat de discretionaire ruimte. Naast de inhoud van het beleid, is ook de wijze waarop dit beleid binnen de organisatie wordt geïmplementeerd (bijvoorbeeld gekozen zorgprofiel) bepalend voor de mate van discretionaire ruimte. Ook Evans (2016) laat zien dat de bemoeienis vanuit het management bepalend is voor de mate van beleidsvrijheid die professionals ervaren.

Wanneer deze twee beïnvloeders van beleidsvrijheid worden uitgedrukt in termen van beleidsvervreemding, kunnen twee subdimensies van 'machteloosheid' worden gebruikt. In de eerste plaats is er de strategische machteloosheid. Strategische machteloosheid geeft een indicatie van de invloed die publieke professionals hebben ervaren op een

besluitvormingsproces dat heeft geleid tot een bepaald beleid. In dat besluitvormingsproces wordt dus een deel van de discretionaire ruimte voor publieke professionals bepaald. In de tweede plaats is er de tactische machteloosheid, die weergeeft hoeveel invloed de publieke professional had gedurende de implementatie van het beleid binnen de eigen organisatie. In het vervolg worden deze twee beïnvloeders verder beschreven.

2.4 Strategische machteloosheid van professionals

Het ontstaan van nieuw beleid is iets wat voor de meeste professionals buiten de directe invloedssfeer plaatsvindt. Zeker wanneer beleidsmakers professionals niet betrekken in de formulering van beleid, leidt dat mogelijk tot beleid dat door de inhoud vervreemding oproept, doordat de inhoud ervan niet overeenkomt met de overtuigingen, of zoals Sabatier (1998) ze noemt: *core beliefs*, van professionals. Daardoor zal de professional zich uiteindelijk vervreemd voelen van het beleid. Van der Kapellen (2009) legt in een case study naar Burgerschapsvorming in het mbo (thesis) eveneens een relatie tussen het mislukken van de uitvoering van beleid (op het gebied van burgerschap) en de dieperliggende beliefs van docenten. Binnen beleidsvervreemding geeft strategische machteloosheid aan in welke mate publieke professionals zich al dan niet betrokken voelen bij de totstandkoming van beleid. De definitie zoals gegeven in tabel 2.1 geeft aan dat strategische machteloosheid betrekking heeft op de mate waarin professionals percipiëren invloed te hebben kunnen uitoefenen op centraal geformuleerd beleid. Daarbij gaat het voornamelijk om de ervaren invloed, via participatie in het proces of macht.

De vraag is natuurlijk of gesteld zou kunnen worden dat publieke professionals, wanneer zij wel invloed hebben deze zullen aanwenden om bijvoorbeeld de eigen discretionaire ruimte 'veilig te stellen'. De literatuur geeft daarvoor geen direct bewijs. Wel is het zo dat er op basis van het werk van Sabatier (1998) iets gezegd kan worden over de wijze waarop publieke professionals zich kunnen opstellen binnen een *policy subsystem*. Sabatier (1998) laat zien dat het gedrag of de strategie van (een coalitie van) actoren binnen zo'n systeem worden gedreven door de *beliefs* (overtuigingen) en de *resources* van deze (coalitie van) actoren. Bij *beliefs* onderscheidt hij *deep core* en *policy core beliefs*. *Deep core beliefs* liggen op het hoogste niveau en hebben betrekking op de wezenskenmerken of normen van de actor en worden als vrijwel onveranderlijk beschouwd. Daarnaast zijn er de zogenaamde *policy core beliefs*. Deze *beliefs* kunnen veranderen, maar wel als gevolg van een externe schok.

Veronderstelling in deze scriptie is dat publieke professionals/street level bureaucrats veel waarde hechten aan de eigen discretionaire bevoegdheid. Zij hebben ruimte/vrijheid nodig om hun werk goed te doen. Het is daarom voorstelbaar dat dit *belief* van de publieke professional die wordt betrokken bij de totstandkoming van beleid op centraal niveau ertoe leidt dat de professional zal proberen de eigen discretionaire ruimte zo groot mogelijk te houden. De voortdurend roep om 'ruimte voor de professional' is in dit verband illustratief (Obbink, 2012). Elke inmenging van 'buitenaf' wordt daardoor door een publieke professional ervaren als een inperking van de eigen beleidsvrijheid, zeker wanneer de professional niet betrokken was bij de totstandkoming van het beleid.

Op grond hiervan wordt in dit onderzoek verondersteld dat er een direct verband is tussen de mate waarin een professional percipieert betrokken te zijn bij de totstandkoming van beleid en de uiteindelijke gepercipieerde discretionaire ruimte.

2.5 Tactische machteloosheid van professionals

Tactische machteloosheid heeft betrekking op de perceptie van publieke professionals ten aanzien van de mate waarin zij worden betrokken bij de implementatie van beleid in de eigen organisatie (Tummers, 2012c). Implementatie van beleid door de organisatie in de samenleving wordt altijd voorafgegaan door een intern proces van de uitvoerende organisatie. Dit interne proces is onderdeel van een groot proces waarin de intenties van een beleid worden omgezet in concrete actie (O'Toole, 2000). Hoe minder tactische machteloosheid publieke professionals ervaren, hoe meer zij betrokken zijn geweest bij dit implementatieproces binnenin de organisatie. Tactische machteloosheid moet goed onderscheiden worden van strategische machteloosheid en heeft betrekking op de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd, maar niet op de formele beleidsinhoud.

May en Winter (2009) sommen vier groepen van invloeden op die de implementatie van beleid door streetlevel bureaucrats beïnvloeden. Als tweede groep noemen zij "de machinerie van implementatie" binnen een organisatie (May & Winter, 2009: p. 455). Deze machinerie bevat de instructies die de uiteindelijke uitvoering van het beleid binnen de organisatie vormgeven. De wijze waarop de organisatie het beleid implementeert, bepaalt hiermee uiteindelijk ook de ruimte die de publieke professional krijgt om het beleid uit te voeren. Hier gaat het om de gegeven discretionaire bevoegdheid zoals Hupe (2013) die noemt. De mate waarin streetlevel bureaucrats ervaren discretionaire ruimte te hebben is dan dus niet alleen

afhankelijk van de eigen visie, maar ook van de karakteristieken van de organisatie waarbinnen zij opereren (P. Hupe & Buffat, 2014).

In het onderzoek naar beleidsvervreemding als gevolg van beleid in het verleden concluderen Engen et al. (2016) dat “met name tactische en operationele machteloosheid negatief correleren met transformationeel leiderschap”. De wijze waarop leiding wordt gegeven aan een organisatie is dus mede bepalend voor de mate van vervreemding die publieke professionals ervaren op beide subdimensies van beleidsvervreemding. Hiermee is een verband gelegd tussen management van de organisatie en de mate van ervaren tactische machteloosheid.

Wat gebeurt er nu wanneer publieke professionals binnen de eigen organisatie worden betrokken bij de implementatie van beleid? Onderzochte casussen met betrekking tot de implementatie van nieuwe curricula of onderwijsmethoden door docenten laten zien dat de wijze waarop deze implementatie plaatsvindt mede wordt bepaald door de beliefs van docenten over leren en leerlingen (Beck, Czerniak, & Lumpe, 2000; Cronin-Jones, 1991). Een andere studie verbindt de mate van professionele ruimte die docenten krijgen met het ontwikkelen van *teacher agency*, wat zij definiëren als de “capaciteiten om betekenisvolle actie te ondernemen die wil, autonomie, vrijheid en keuze impliceren” (Oolbekkink-Marchand, Hadar, Smith, Helleve, & Ulvik, 2017: p. 38). *Teacher agency* kan vertaald worden als handelingsvermogen van docenten. Biesta, Priestley & Robinson (2015) gebruiken voor docenten deze term om aan te geven in hoeverre docenten vanuit eigen overtuigingen in staat zijn om vorm te geven aan het te geven onderwijs bij een curriculumverandering.

Daarbij is een van de conclusies van het onderzoek: “The data presented in this paper, ..., do indicate that teachers’ beliefs matter for the extent to which and the degree in which teachers are able to achieve agency within the particular educational ecologies in which they work”(Biesta et al., 2015: p. 637). De omgeving van de docent, de ruimte die hij of zij krijgt, is dus mede bepalend. De studie laat daarnaast zien dat juist de afwezigheid van beliefs die verder gaan dan de dagelijkse praktijk maken dat docenten niet komen tot de ontwikkeling van handelingsvermogen.

Samenvattend kan gesteld worden dat handelingsvermogen bij docenten impliceert dat zij een eigen vorm geven aan het werk dat zij doen. De mate waarin zij dat doen wordt wel begrensd door de omgeving en de eigen overtuigingen ten aanzien van onderwijs. Biesta et

al. (2015) pleiten er in dit kader voor om een discourse te ontwikkelen ten aanzien van betekenis en doelen van onderwijs. Daarmee pleiten zij feitelijk voor een versterking van de professionele overtuigingen van docenten.

Wat is hiervan de betekenis voor het functioneren van professionals bij het mede implementeren van nieuw beleid? Een omgeving die ruimte geeft aan de inbreng van professionals geeft daarmee ruimte aan het ontwikkelen van *handelingsvermogen*. Wat dit handelingsvermogen oplevert in termen van inbreng ten aanzien van de vormgeving van de eigen werkomgeving, wordt medebepaald door de *beliefs* van de professional. Al eerder is aangegeven dat een van de belangrijke overtuigingen van professionals is dat zij discretionaire ruimte nodig hebben om het werk goed te doen. Hierom wordt in dit onderzoek verondersteld dat het betrekken van professionals bij de implementatie van beleid binnen de organisatie leidt tot een toename van de discretionaire ruimte van deze professionals.

2.6 Hypothesen & Conceptueel model

Uit de bovenstaande beschrijvingen van de subdimensies van machteloosheid in beleidsvervreemding valt op dat deze subdimensies achtereenvolgens steeds verder weg liggen van het werk van de professional. Operationele machteloosheid heeft betrekking op het dagelijks werk. De bijbehorende stellingen hebben dan ook direct betrekking op de dagelijkse werkzaamheden van de professional. Bij tactische en in meerdere mate nog bij strategische machteloosheid geldt dat de mate invloed steeds verder weg ligt van de dagelijkse werkelijkheid van de professional. Daarmee neemt de component perceptie ten aanzien van de invloed erop steeds verder toe. De implementatie van beleid binnen de organisatie kan door veel professionals ‘aan den lijve’ worden ondervonden. Dit geldt vrijwel niet van invloed op strategisch niveau. Strategische en tactische machteloosheid hebben dus in beperktere mate een relatie met daadwerkelijke ervaringen van professionals dan operationele machteloosheid. Ook kan worden gesteld dat strategische, tactische en operationele machteloosheid in de tijd opeenvolgend ontstaan. De professional ervaart namelijk niet betrokken te worden bij formulering van beleid op centraal niveau. Vervolgens moet het beleid worden geïmplementeerd in de eigen organisatie en pas dan ervaart de professional in hoeverre het beleid tot inperking van de discretionaire ruimte. Daarom kan worden onderzocht of de mate waarin bijvoorbeeld strategische machteloosheid wordt ervaren invloed heeft op de ervaren operationele machteloosheid. Daarbij dient wel te

worden opgemerkt dat alle drie de subdimensies tegelijkertijd gemeten worden, waardoor enige beïnvloeding van de scores over en weer niet uitgesloten kan worden.

Naar aanleiding van bovenstaande overwegingen wordt in dit onderzoek voorgesteld om de data met betrekking tot de machteloosheidsdimensie in beleidsvervreemding op een andere wijze te bekijken. Wellicht is er een andere samenhang mogelijk dan die welke Tummers veronderstelt. Om te verduidelijken welke samenhang wordt verondersteld, is een aantal hypothesen opgesteld. Deze hypothesen worden hieronder achtereenvolgens weergegeven. De eerste hypothese heeft betrekking op een veronderstelde relatie tussen Strategische en Operationele machteloosheid. Hierbij wordt Operationele machteloosheid gezien als afhankelijke variabele van de onafhankelijke variabele strategische machteloosheid. De eerste hypothese wordt daarmee:

H1: Hoe meer Strategische machteloosheid een professional percipieert, hoe meer operationele machteloosheid deze ervaart in het werk.

De tweede hypothese heeft betrekking op de ervaren tactische machteloosheid van professionals. Verondersteld wordt dat professionals die worden betrokken bij de implementatie van beleid binnen de organisatie streven naar behoud van discretionaire ruimte.

H2: Hoe meer Tactische machteloosheid een professional percipieert, hoe meer operationele machteloosheid deze ervaart in het werk.

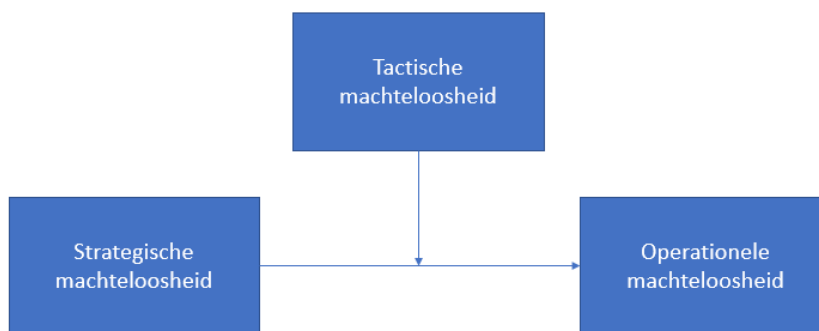
De derde hypothese heeft betrekking op de dempende of versterkende invloed die de organisatie waar een professional werkt, heeft op de mate waarin operationele machteloosheid ten gevolge van strategische machteloosheid wordt ervaren. Daarbij is uitgangspunt dat de implementatie van beleid verschilt per organisatie en dat professionals in de ene of de andere organisatie meer of minder worden betrokken bij het implementatieproces. Daarnaast zal de aard van het geformuleerde beleid ook de speelruimte voor implementatie binnen de organisatie beïnvloeden.

Bij het stellen van hypothese 3 moet daarom een keuze worden gemaakt tussen verschillende manieren waarop een variabele Z de relatie tussen de variabelen X en Y beïnvloedt. Veel

onderzochte wijzen van beïnvloeding zijn mediatie en moderatie. Daarnaast zijn beïnvloedingen ook te beschouwen als confounder, suppressor en covariats (Fairchild & MacKinnon, 2009). Deze laatste drie mogelijkheden worden niet verder onderzocht.

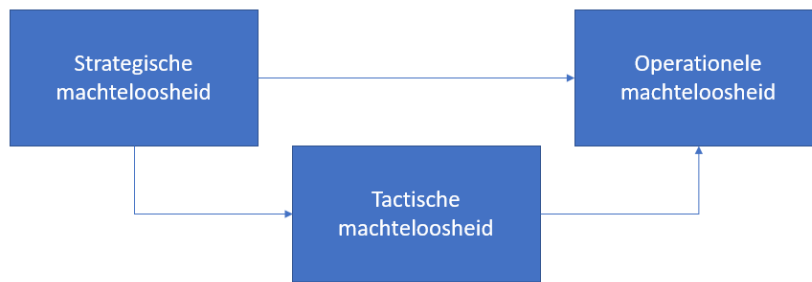
Wanneer een variabele Z geldt als moderator van de relatie tussen de variabelen X en Y dan verandert deze variabele de relatie (Fairchild & MacKinnon, 2009). De moderator maakt bijvoorbeeld dat de relatie sterker wordt, of dat deze relatie van positief negatief wordt. In het geval van dit onderzoek zou dat passen bij de veronderstelling dat de wijze van implementatie binnen de organisatie de mate waarin een professional te maken krijgt met inperking van de discretionaire ruimte beïnvloedt. Onderstaande figuur 2.1 geeft een grafische weergave van het conceptueel model op basis van moderatie.

Figuur 2.1 Conceptueel model met moderatie



Voor mediatie geldt dat een derde variabele Z mede de invloed van X op Y kan verklaren (Fairchild & McQuillin, 2010). In dit onderzoek wordt verondersteld dat de wijze waarop beleid in een organisatie wordt geïmplementeerd (mét of zonder invloed van de professionals) mede verklaart hoe de beperking van de discretionaire ruimte (als gevolg van het beleid) uitwerkt. Daarmee verklaart de mate van tactische machteloosheid deels de invloed van strategische machteloosheid op operationele machteloosheid. Hierbij dient ook opgemerkt te worden dat de inhoud van het beleid mede bepalend kan zijn voor de hoeveelheid ruimte die een organisatie heeft voor de implementatie. In onderstaande figuur 2.2 is een conceptueel model weergegeven, gebaseerd op mediatie.

Figuur 2.2 Conceptueel model met mediatie



Beide wijzen van beïnvloeding kunnen plaatsvinden in de gegeven casus. Daarom wordt ervoor gekozen om beide in het vervolg te onderzoeken.

H3: De mate waarin een professional Tactische machteloosheid percipieert (binnen de eigen organisatie) heeft een mediërende of modererende invloed op de relatie tussen strategische en operationele machteloosheid.

3. Operationalisatie & methode van onderzoek

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van bestaande data uit onderzoeken naar de houding van professionals ten aanzien van beleid in de gezondheidszorg en het onderwijs. In totaal zijn vier casussen beschikbaar. Voor elk van deze casussen zullen de hypothesen zoals gegeven in hoofdstuk 2 worden getoetst, waarna de vier casussen worden vergeleken. Dit hoofdstuk beschrijft de operationalisatie en methode van onderzoek. De eerste paragraaf beschrijft hoe de drie subdimensies van beleidsvervreemding, de controlevariabelen en kenmerken van de vier casussen geoperationaliseerd zijn. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de wijze waarop de data zal worden bewerkt om de benodigde statistische analyses te kunnen uitvoeren. Tenslotte wordt in paragraaf 3.3 beschreven welke methode van onderzoek wordt gebruikt voor het toetsen van de hypothesen.

3.1 Operationalisatie

Deze paragraaf bespreekt hoe de verschillende subdimensies en de gebruikte controlevariabelen in dit onderzoek geoperationaliseerd worden. De drie gebruikte subdimensies van beleidsvervreemding zijn in de casussen DBC1, BDC2 en SEO door Tummers (2012c) geoperationaliseerd met de door hem ontwikkelde items voor beleidsvervreemding.

3.1.1 Subdimensies beleidsvervreemding

Onderstaand wordt de operationalisatie van beleidsvervreemding per subdimensie weergegeven.

Strategische machteloosheid

Strategische machteloosheid heeft betrekking op de mate waarin een professional ervaart invloed te hebben op de totstandkoming van centraal geformuleerd beleid. Tummers hanteert voor het meten hiervan 6 items zoals weergegeven in tabel 3.1. Voor 'the policy' kan steeds het beleid dat de context van onderzoek vormt ingevuld worden. X = naam van het ministerie waaronder het betreffende beleid valt.

Tabel 3.1 Items voor: Strategic powerlessness – Sub-dimension of policy alienation

- | |
|---|
| 1. In my opinion, professionals had too little power to influence the policy |
| 2. We professionals were completely powerless during the introduction of the policy |
| 3. Professionals could not at all influence the development of the policy at the national level (Minister and Ministry of X, National Government) |
| 4. On a national level, professionals could influence how the policy was set up (R) |
| 5. Professionals, through their professional associations, actively helped to think with the design of the policy (R) |
| 6. Politicians did not, during the design of the policy, listen to the professionals at all |

(Tummers, 2012c: p 363-364)

De items worden gemeten op een 5-puntsschaal; 1 = helemaal oneens, 2 = oneens, 3 = neutraal, 4 = eens, 5 = helemaal mee eens.

Van Engen et al. (2016) gebruiken deze items ook, maar in een algemenere vorm. Het betreft in het onderzoek naar beleidsvervreemding in het VO namelijk vervreemding over een langere periode waardoor algemene beleidsvervreemding ontstaat. In de gebruikte items wordt daarom 'policy' vervangen door 'onderwijsbeleid'.

Tactische machteloosheid

Tactische machteloosheid heeft betrekking op de mate waarin de professional ervaart invloed te hebben op de implementatie van het beleid binnen de organisatie. Om tactische machteloosheid te meten worden de items zoals opgesomd in tabel 3.2 gebruikt.

Tabel 3.2 Items voor: Tactical powerlessness – Sub-dimension of policy alienation

- | |
|---|
| 1. In my organization, especially professionals could decide how the policy was to be implemented (R) |
| 2. In my organization, professionals have, through working groups or meetings, taken part in decisions on the execution of the policy (R) |
| 3. The management of my organization should have involved the professionals far more in the execution of the policy |
| 4. Professionals were not listened to over the introduction of the policy in my organization |
| 5. In my organization, professionals could take part in discussions regarding the execution of the policy (R) |
| 6. I and my fellow professionals were completely powerless in the introduction of the policy in my organization |

(Tummers, 2012c: p 363-364)

Ook deze items worden gemeten met een 5-puntsschaal. In de casus VO worden weer veralgemeniseerde items gebruikt die betrekking hebben op onderwijsbeleid en implementatie binnen de eigen organisatie (school).

Operationele machteloosheid

Operationele machteloosheid heeft betrekking op de ervaren vrijheid bij het uitvoeren van het beleid. Onderstaande tabel (3.3) somt de items op die Tummers (2012c) heeft ontwikkeld om deze operationele machteloosheid te meten.

Tabel 3.3 Items voor: Operational powerlessness or discretion – Sub-dimension of policy alienation

- | |
|--|
| 1. I have freedom to decide how to use the policy (R) |
| 2. While working with the policy, I can be in keeping with the client's needs (R) |
| 3. Working with the policy feels like I am in a harness in which I cannot easily move |
| 4. When I work with the policy, I have to adhere to tight procedures |
| 5. While working with the policy, I cannot sufficiently tailor it to the needs of my clients |
| 6. While working with the policy, I can make my own judgments (R) |

(Tummers, 2012c: p. 364)

Net als bij strategische en tactische machteloosheid worden ook deze items gemeten met een 5-puntsschaal. In het VO-onderzoek wordt voor 'policy' opnieuw gebruik gemaakt van 'onderwijsbeleid'.

3.1.2 Controle variabelen

Zoals zal worden beschreven in hoofdstuk 4 zijn er naast data met betrekking tot beleidsvervreemding ook andere data beschikbaar. Hiermee kan bijvoorbeeld onderzocht worden wat de invloed is van het al dan niet hebben van een leidinggevende functie is. Het lijkt voor de hand te liggen dat het hebben van een leidinggevende functie de perceptie ten aanzien van de mate van invloed op het implementatieproces binnen de organisatie vergroot. Daarnaast bevat een van de datasets gegevens van de respondenten over transformationeel leiderschap. Transformationeel leiderschap heeft als kenmerk dat het zich richt op het welbevinden en de overtuigingen van individuele 'followers' (Van Wart, 2013). Daarmee worden werknemers door de leider direct betrokken bij de veranderingen binnen de organisatie. Op basis daarvan kan worden verondersteld dat transformationeel leiderschap en tactische machteloosheid onderling negatief correleren. Omdat deze gegevens slechts in een van de datasets aanwezig zijn, worden ze in het vervolg van het onderzoek niet verder gebruikt.

De drie gestelde hypothesen kunnen dus in verschillende contexten worden getoetst en met gebruik van diverse controlevariabelen. De gebruikte controlevariabelen zijn: leeftijd, gender,

leidinggevende. Naar leeftijd wordt gevraagd door in de vragenlijsten te vragen naar de leeftijd in jaren. Gender wordt gevraagd door te vragen aan te geven of de respondent man of vrouw is. Naar het hebben van een leidinggevende positie wordt gevraagd door aan te laten geven of door de professional wel of niet leiding gegeven wordt aan andere professionals.

3.1.3 Vergelijken van professionals en beleid

Om een vergelijking te kunnen maken tussen de diverse casussen wordt een aantal kenmerken van de professionals, de organisaties waar zij werken en het beleid dat zij uitvoeren bepaald. De beschikbare data zijn afkomstig van verschillende soorten organisaties en verschillende beroepsgroepen. Deze organisaties verschillen bijvoorbeeld in grootte. Een kleinere organisatie geeft meer aanleiding voor het betrekken van professionals bij implementatie dan bij grotere organisaties, waar het meer een bewuste keuze moet zijn. Daarnaast speelt bij publieke professionals ook de opleiding een rol door de daarmee ontwikkelde *beliefs*. Om deze redenen worden kenmerken ten aanzien van de professionals zelf, de organisaties waarbinnen zij werken en de aard van het beleid tussen de casussen vergeleken. Onderstaand wordt dit nader uitgewerkt.

De professionals

Ten aanzien van de professionals wordt, naast de controle variabelen, ook gevraagd naar het opleidingsniveau. Dit door in de vragenlijst te vragen het hoogst genoten opleidingsniveau aan te geven. Categorieën zijn: mbo, hbo, WO of overig. Wanneer professionals voor het overgrote deel aangeven een WO-opleiding te hebben, wordt het opleidingsniveau als “zeer hoog” gekenmerkt. Wanneer het overgrote deel een hbo-opleiding heeft dan is het niveau “hoog”. Gezien de casussen wordt verwacht dat “hoog” en “zeer hoog” de enige categorieën zullen zijn, omdat voor de uit te oefenen beroepen minstens een hbo-opleiding vereist is.

De organisaties

Als kenmerken van organisaties wordt gekeken naar de grootte van de organisatie en wijze van organisatie. De grootte van de organisatie varieert van ‘vrijgevestigden’ tot kleine en (zeer) grote organisaties. Vrijgevestigden zijn hierin een bijzondere categorie. Verder worden kleine (tot 10 medewerkers) en grotere organisaties (11 of meer medewerkers) onderscheiden.

De organisatievorm wordt bepaald op basis van Mintzberg (1980). Deze onderscheidt vijf categorieën: eenvoudige organisatie, professionele bureaucratie, machinebureaucratie, adhocratie en divisieorganisatie. Onderstaande tabel 3.4 geeft een operationalisatie op basis van het centrale coördinatiemechanisme en de grootte van deze 5 categorieën.

Tabel 3.4 Operationalisatie van organisatievormen

organisatievorm	Operationalisatie (Mintzberg, 1980)
Eenvoudige organisatie	Directe supervisie, kleine organisatie
Professionele bureaucratie	Standaardisatie van vaardigheden, grootte varieert
Machinebureaucratie	Standaardisatie van werkprocessen, grote organisatie
Adhocratie	Wederzijdse aanpassing, grootte varieert
Divisieorganisatie	Standaardisatie van output, zeer grote organisaties

Karakterisering van het beleid

Bij de karakterisering van het beleid worden twee zaken onderscheiden. In de eerste plaats gaat het om de omvattendheid van het beleid. Dit is een inschatting van de mate waarin het beleid invloed heeft op de dagelijkse werkzaamheden van de professional. Daarnaast wordt een inschatting gemaakt van de mate van vrijheid die er nog is bij de implementatie. Waar relevant worden vervolgens nog overige kenmerken genoemd. Het gaat hierbij nadrukkelijk om de beleidsinhoud, zoals dat op centraal niveau wordt geformuleerd.

3.2 Methode van onderzoek

Deze paragraaf start met een beschrijving van de wijze waarop de beschrijvende statistiek van de data uit de datasets wordt uitgevoerd. Vervolgens wordt besproken hoe de verschillende hypothesen getoetst zullen worden, hoe wordt omgegaan met missende data en hoe het onderzoek verder wordt uitgevoerd.

3.2.1 Beschrijvende statistiek

Voorafgaand aan de analyses worden de beschikbare databestanden opgeschoond, waarbij alle aanwezige berekende schalen worden verwijderd. De bestanden bevatten naast de schalen van het policy alienation framework ook resultaten van andere vragen. Bij de afzonderlijke casussen worden deze vermeld en wordt vermeld wat er met deze resultaten is gedaan. Een bijzonder geval vormen scores van respondenten op items die door Tummers

uiteindelijke niet gebruikt zijn in het policy alienation framework. Deze worden in het verdere onderzoek niet gebruikt. Er wordt dus uitsluitend gebruik gemaakt van de scores op de items zoals genoemd in paragraaf 3.1.

Refererend aan de eerder gepubliceerde resultaten van de onderzoeken naar de vier casussen wordt een inschatting geven van de representativiteit van de steekproeven. Voor elk van de subdimensie worden vervolgens in SPSS de gemiddelde scores van de 6 items voor de drie subdimensies van beleidsvervreemding bepaald via “Compute Variable”. Vervolgens worden via “Descriptive Statistics” gemiddelde en standaarddeviatie berekend. Verder worden de scores voor de controle variabelen, leidinggevend en vrijgevestigden (waar relevant) gegeven in percentages. Om te onderzoeken of het al dan niet leidinggevend of vrijgevestigd zijn invloed heeft op de scores ten aanzien van de subdimensies van beleidsvervreemding worden T-tests uitgevoerd.

3.2.2 Toetsing hypothesen 1 & 2

De eerste twee hypothesen worden getoetst middels het ‘elaboration model’ (Babbie, 2016: p. 433). Hiertoe zal in SPSS eerst de relatie tussen beide subdimensies worden bepaald. Daarna zal na toevoegen van de verschillende beschikbare controle variabelen de relatie opnieuw worden bepaald. Zoals aangegeven in paragraaf 2.6 wordt dit gedaan voor de afzonderlijke datasets. Hierdoor kan ook inzicht worden verkregen ten aanzien van de invloed van het type beroepsgroep en beleid op de relatie.

Bij het bepalen van de relatie tussen variabelen moet rekening gehouden worden met missende gegevens. Er kan namelijk geen correlatie tussen twee subdimensies worden bepaald wanneer de score op één van de subdimensies niet beschikbaar is. Missende data worden daarom via *listwise deletion* niet meegenomen in de analyse. Bij de analyses wordt vermeld hoeveel respondenten hierdoor nog overblijven om de analyses uit te voeren.

3.2.3 Toetsing hypothese 3

Voor het toetsen van hypothese 3 zijn er verschillende mogelijkheden. Mediatie kan worden getoetst met het vierstappenmodel van Baron & Kenny (1986). Recenter is de methode van Hayes (2009). Voordeel van deze methode is dat daarmee ook moderatie kan worden getest via SPSS. Hayes heeft hiertoe een plug-in (PROCESS) voor SPSS beschikbaar gesteld die diverse modellen kan testen. In deze plug-in is moderatie model 1 en mediatie model 4. Daarnaast is er de mogelijkheid om bijvoorbeeld ook gemodereerde mediatie-effecten door te rekenen.

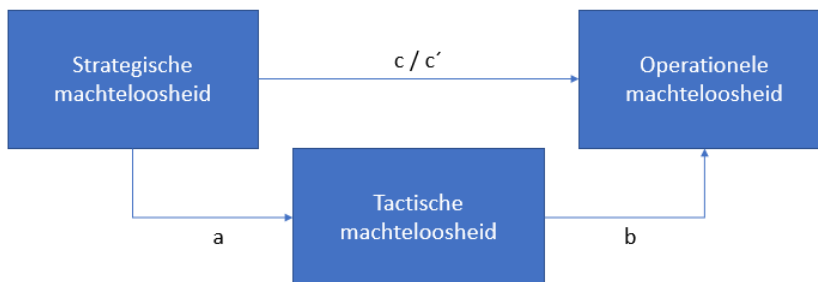
Daarmee kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de invloed van het al dan niet hebben van een leidinggevende functie.

Voor dit onderzoek wordt gekozen voor de methode van Hayes (Hayes, 2009). Bij het testen van moderatie geeft PROCESS een betrouwbaarheidsinterval. Wanneer dit betrouwbaarheidsinterval boven 1 ligt, is het moderatie-effect statistisch significant.

Om te berekenen of het mediatie-effect statistisch significant is, wordt gebruik gemaakt van de Sobels's-Test (Sobel, 1982). Voor de mate van verklarende kracht van de mediator ten aanzien van de variantie wordt gebruik gemaakt van de methode van Fairchild (Fairchild, MacKinnon, Taborga, & Taylor, 2009). Een andere mogelijkheid is het berekenen van de waarde proportion mediated (PM) volgens: $PM = b_{\text{effect}} / b_{\text{totaal}}$, waarin $b_{\text{totaal}} = c$. Deze laatste methode heeft echter als nadeel dat deze een vertekend beeld geeft, zeker bij kleine mediatie-effecten.

Voor elk van de paden in het conceptuele model berekent PROCESS een B-waarde. Onderstaande figuur (3.1) geeft weer met welke aanduidingen naar de paden uit het conceptuele model wordt verwezen. Hierin is c het totale (en dus ongemedieerde) effect en c' het gemedieerde effect.

Figuur 3.1 Conceptueel model met pad-aanduidingen



De B-waarde van het gemedieerde effect kan worden berekend met de formule $B_{\text{effect}} = a \times b$.

Vervolgens kan de analyse worden herhaald met de gewenste controlevariabelen.

Net als bij de toetsing van de hypothesen 1 & 2 wordt ook hier gebruik gemaakt van *listwise deletion* van de missende data.

3.2.4 Vergelijkende component van het onderzoek

Naast de statistische analyses, heeft dit onderzoek ook een vergelijkende component. Steeds worden daarom de uitkomsten per dataset naast elkaar gezet om zo ook de invloed van de aard van het beleid en de kenmerken van de organisatie van de professionals te kunnen zien.

Waar mogelijk worden resultaten ook gesorteerd op kenmerken die in de dataset zitten. Op die wijze is het mogelijk om verschillen te zien tussen bijvoorbeeld diverse beroepsgroepen, groottes van organisaties en dergelijken.

4. Resultaten van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het onderzoek waaruit blijkt of de drie hypothesen per dataset al dan niet verworpen kunnen worden. De drie hypothesen zijn:

H1: Hoe meer Strategische machteloosheid een professional percipieert, hoe meer operationele machteloosheid deze ervaart in het werk.

H2: Hoe meer Tactische machteloosheid een professional percipieert, hoe meer operationele machteloosheid deze ervaart in het werk.

H3: De mate waarin een professional Tactische machteloosheid percipieert (binnen de eigen organisatie) heeft een mediërende of modererende invloed op de relatie tussen strategische en operationele machteloosheid.

Het hoofdstuk start in paragraaf 4.1 met een beschrijving van de vier casussen die ter beschikking staan voor dit onderzoek. In deze beschrijving komen onder andere de aard van het beleid, de organisaties en de professionals naar voren. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 de beschrijvende statistiek ten aanzien van deze vier casussen gegeven. Voor elk van de statistische analyses is gebruik gemaakt van het programma SPSS (IBM® SPSS® Statistics Version 24). In paragraaf 4.3 wordt beschreven wat de resultaten zijn van het achtereenvolgens toetsen van de drie hypothesen. Daarbij wordt, zoals aangegeven in de werkwijze, steeds onderscheid gemaakt tussen de vier verschillende datasets. Samen kunnen de gegevens uit dit hoofdstuk vervolgens in hoofdstuk 5 worden gebruikt om een conclusie te trekken ten aanzien van de hoofdvraag van dit onderzoek.

4.1 De vier casussen

Voor het onderzoek staan twee bestanden met data ter beschikking. De data in de twee bestanden is gebruikt voor een proefschrift over beleidsvervreemding (Tummers, 2012b) en een artikel over algemene beleidsvervreemding in het onderwijs (Engen et al., 2016). De data van Tummers is afkomstig van twee onderzoeken naar het invoeren van DBC's (Diagnose-Behandelcombinaties) en het SEO (Structureel Echoscopisch Onderzoek) in de zorg. Feitelijk zijn er voor het onderzoek dus in totaal 4 datasets met gegevens over 4 casussen beschikbaar.

Omdat elk van de vier datasets andere kenmerken heeft, zullen de hypothesen met behulp van de afzonderlijke datasets getest worden. Dit maakt het ook mogelijk een vergelijkend onderzoek te doen tussen bijvoorbeeld verschillende beroepsgroepen. In het vervolg zal naar de datasets of casussen worden verwezen als DBC1, DBC2, SEO en VO. Hieronder volgt per casus een korte beschrijving.

4.1.1 Dataset DBC1

Op basis van de resultaten van het onderzoek wat leidde tot deze dataset heeft Tummers (2011) het ontwikkelde meetinstrument voor beleidsvervreemding kunnen testen. Hieruit blijkt dat de implementatiebereidheid van publieke professionals sterk samenhangt met de discretionaire ruimte die zij ervaren en met de mate waarin zij het beleid zinvol achten. Voor dit onderzoek is met name de eerste conclusie relevant. Een publieke professional is meer bereid om beleid te implementeren wanneer deze eigen beleidsvrije ruimte heeft. Onderstaande beschrijft voor de dataset DBC1 de aard van het beleid en de kenmerken van de professionals die dit beleid moeten uitvoeren.

Aard van het beleid & kenmerken van de professionals

De datasets DBC1 en DBC2 hebben betrekking op onderzoek naar de invoering van DBC's in de zorg en specifiek naar de houding van professionals in de GGZ ten aanzien van dit beleid. Door invoering van de DBC's ontstaat feitelijk een nieuwe bekostigingssystematiek in de zorg. Aan een bepaalde diagnose wordt een bepaalde vaste vergoeding gekoppeld. Een gebroken knie bijvoorbeeld levert een bepaald bedrag op en een zorginstelling moet voor dat geld alle benodigde zorg leveren in plaats dat de daadwerkelijk geleverde zorg wordt gedeclareerd. Deze nieuwe bekostigingssystematiek leidt ertoe dat zorginstellingen genooddaakt zijn de efficiëntie van het zorgproces te monitoren, zodat voorkomen wordt dat er meer geld dan het beschikbare budget wordt uitgegeven. Voor de zorgprofessionals heeft dit beleid daardoor veel impact; zij worden dagelijks geconfronteerd met deze werkwijze en er is geen ruimte om het beleid naar eigen inzicht te implementeren. Ook in een recent onderzoek onder psychologen naar de ervaringen met het werken met DBC's blijkt er nog steeds verzet te zijn tegen de bekostigingssystematiek (Nagtegaal, 2017). Het leidt tot overbodige bureaucratie en draagt niet bij aan het wezen van het werk van de professional.

Als doelgroep van het onderzoek van Tummers somt het respondentenrapport (2010b) op: psychologen, psychiaters en psychotherapeuten. Deze professionals in de GGZ zijn hoog tot

zeer hoogopgeleid (hbo en WO met vaak nog een specialisatie). Teruggrijpend op de karakterisering van een publieke professional uit paragraaf 1.3 zijn dit dus mensen die zich in het werk sterk laten leiden door professionele opvattingen over het te verrichten werk. De betrokken professionals werken daarnaast in verschillende contexten; zowel in instellingen als in vrijgevestigde praktijken. Vanuit het oogpunt van beleidsvervreemding is het goed hier aandacht voor te hebben, omdat tactische machteloosheid binnen een vrijgevestigde (eenmans)praktijk heel anders tot stand kan komen dan binnen een grote organisatie. Binnen een grote organisatie zullen de professionals ook leidinggevende taken hebben naast het werken met patiënten. Mogelijk heeft ook dit invloed op de wijze waarop zij tactische en operationele machteloosheid ervaren. Op basis van Mintzberg (1980) zijn eenmanspraktijken wel te kenmerken als eenvoudige organisaties, terwijl een GGZ-instelling eerder een professionele bureaucratie is.

4.1.2 Dataset DBC2

Onderstaand wordt op vergelijkbare wijze als in paragraaf 3.1.1 weergegeven wat de kernmerken van dataset DBC2 zijn. Deze data zijn eerder gebruikt in een onderzoek aan de implementatiebereidheid van publieke professionals (Tummers, 2011). Dit onderzoek liet zien dat het voor publieke professionals belangrijk is om zinvol beleid uit te voeren. Deze factor beïnvloedt de implementatiebereidheid positief. De factoren invloed op implementatie en discretionaire ruimte hebben ook een positieve invloed, maar minder groot.

Aard van het beleid & kenmerken van de professionals

De data uit deze dataset is eveneens afkomstig uit een onderzoek van Tummers naar het werken met DBC's door professionals in de GGZ. De karakteristieken van het beleid en de respondenten zoals geschetst bij dataset DBC1 gelden ook voor dataset DBC2. Verschil is dat de invoering van het DBC-beleid al een jaar langer geleden was.

4.1.3 Dataset SEO

De data uit de dataset SEO zijn gebruikt om in een andere context dan de GGZ te laten zien dat betekenisloosheid een belangrijke voorspeller is van de implementatiebereidheid van zorgprofessionals (Tummers, van Thiel, Steijn, & Bekkers, 2011). Het vervolg beschrijft voor de dataset SEO de aard van het beleid en de kenmerken van de professionals die dit beleid moeten uitvoeren. Daarna wordt beschreven welke inzichten eerder onderzoek aan deze

dataset heeft opgeleverd. Vervolgens wordt een inschatting gegeven van de representativiteit van de steekproef en worden scores op de die machteloosheids subdimensies weergegeven.

Aard van het beleid & kenmerken van de professionals

Het Structureel Echoscopisch Onderzoek (SEO) is ook bekend als de “20 weken echo”. Sinds 2007 maakt het SEO onderdeel uit van de reguliere zorg van de verloskundige (RIVM, 2012). Met het SEO kunnen eventuele afwijkingen bij ongeboren kinderen worden gediagnostiseerd en kan mogelijk tot behandeling of afbreken van de zwangerschap worden overgegaan. De verloskundige moet dit onderzoek met een zwangere bespreken en helpt de zwangere een afweging te maken over het al dan niet uitvoeren ervan. Er zijn geen verplichtende richtlijnen over de wijze waarop deze bespreking moet plaatsvinden. Speciaal opgeleide echoscopisten voeren het SEO vervolgens uit. Het beleid is daarmee te karakteriseren als niet veelomvattend in de zin dat het steeds de dagelijkse werkzaamheden raakt. Daarbij is er ook veel vrijheid bij de implementatie ervan. Specifiek kenmerk van het SEO is de ethische component ervan, omdat het SEO kan leiden tot afbreking van een zwangerschap.

Het onderzoek van Tummers richt zich op zowel verloskundigen als echoscopisten. Verloskundigen werken veelal in een praktijk met meerdere verloskundigen. Echoscopisten werken in een ziekenhuis of in een speciale echoscopiepraktijk. Beiden zijn in de regel minimaal hbo-opgeleid en mogen dus gerekend worden onder “hoogopgeleiden”. De organisatiestructuur van een verloskundigen praktijk is te kenmerken als eenvoudige organisatie, wat ook geldt voor een echoscopiepraktijk. Een ziekenhuis waarin echoscopisten werkzaam zijn, is te kenmerken als een professionele bureaucratie (Mintzberg, 1980).

4.1.4 Dataset VO

Op basis van de data in de database hebben Van Engen et al. (2016) laten zien dat het construct beleidsvervreemding ook valide kan meten hoe professionals in het VO vervreemden als gevolg van een reeks beleidswijzigingen. Dit noemt zij ook wel ‘algemene beleidsvervreemding’. Ook de algemene beleidsvervreemding heeft een negatieve invloed op de implementatiebereidheid van publieke professionals.

Het vervolg van deze paragraaf beschrijft voor de dataset VO de aard van het beleid en de kenmerken van de professionals die dit beleid moeten uitvoeren. Vervolgens wordt een inschatting gegeven van de representativiteit van de steekproef en worden scores op de machteloosheids subdimensies weergegeven.

Aard van het beleid & kenmerken van de professionals

De data in dataset VO is niet afkomstig van een onderzoek naar een enkel beleid, maar naar een opeenstapeling van beleid over een langere periode. Zoals de commissie Dijsselbloem (Tweede Kamer, 2007-2008) constateerde is er over een langere periode een reeks van maatregelen genomen ten aanzien van onderwijs. Maatregelen die met regelmaat niet op instemming van docenten konden regelen. Het onderzoek toetst of deze docenten door deze reeks van maatregelen als 'beleidsvervreemd' te kenschetsen zijn.

Docenten in het VO zijn professionals met minimaal een hbo-opleiding. Docenten die lesgeven in de bovenbouw van het havo of vwo hebben een universitaire of Hbo-master afgerond om een 1^e graads bevoegdheid te behalen. Docenten in het VO hebben binnen het eigen lokaal in de regel een grote mate van autonomie. Een deel van de docenten in het VO heeft een leidinggevende functie, bijvoorbeeld als voorzitter van een vakgroep of als leidinggevende van een docententeam. Een school voor Voortgezet Onderwijs is te karakteriseren als een professionele bureaucratie (Mintzberg, 1980).

4.1.5 Samenvatting kenmerken

Onderstaande tabel 4.1 geeft een samenvatting van de kenmerken voor elk van de vier datasets.

Tabel 4.1 Overzicht van enkele kernmerken van de professionals en het beleid per dataset

kenmerken		DBC1	DBC2	SEO	VO
kenmerken professional	<i>opleidingsniveau</i>	- Zeer hoog	- Zeer hoog	- Hoog	- Hoog
	<i>grootte</i>	- vrijgevestigd	- vrijgevestigd	- veelal kleinere	- opgeleid
	<i>organisatie</i>	en grotere organisatie.	en grotere organisatie.	organisatie	- grotere organisatie
	<i>Organisatievorm (Mintzberg, 1980)</i>	- eenvoudige / professionele bureaucratie	- eenvoudige / professionele bureaucratie	- eenvoudige organisatie	- professionele bureaucratie
kenmerken beleid	<i>Omvattendheid</i>	- omvat alle dagelijkse werk- zaamheden	-omvat alle dagelijkse werk- zaamheden	- heeft beperkte invloed op dagelijkse werk- zaamheden	- Omvat veel van de dagelijkse werk- zaamheden
	<i>Mate van vrijheid bij wijze van invoering</i>	- geen	-geen	- veel	- Afhankelijk van type beleid
	<i>Overige kenmerken</i>			- Beleid heeft wel een ethische impact.	- Beleid is hier accumulatie van een reeks wijzigingen in beleid

4.2 Beschrijvende statistiek van de vier datasets

Beide bestanden zijn opgeschoond, waarbij alle aanwezige berekende schalen zijn verwijderd. Verder zijn uit het bestand van Tummers de scores op items die uiteindelijk niet in het policy alienation framework gebruikt zijn verwijderd.

Het totale bestand van Tummers bevat in totaal gegevens van 2530 respondenten, verdeeld over de drie onderzoeken. Elk van de drie groepen bevat records met missende gegevens. Dit betreft onder andere records waarin totaal geen gegevens staan. Deze gegevens zijn in de

verdere analyses niet meegenomen. Records waarin enkele vragen niet beantwoord zijn, zijn in eerste instantie wel meegenomen in het verdere onderzoek. In het vervolg wordt hierover nader gerapporteerd. Het totaal aantal bruikbare gegevens per onderzoek en het jaartal waarin het onderzoek is gedaan, is weergegeven in tabel 4.2.

Tabel 4.2 Aantal bruikbare gegevens en jaartallen uit dataset Tummers

<i>Dataset</i>	<i>Aantal respondenten</i>	<i>Jaartal</i>
DBC1	411	2009
DBC2	1309	2010
SEO	791	2011

Naast de subdimensies van beleidsvervreemding, bevat de dataset ook antwoorden op vragen met betrekking tot de invoering van de DBC's of het SEO. Deze vragen zijn zeer specifiek gericht op DBC's of SEO en worden in het kader van dit onderzoek daarom niet verder bekeken. Verder bevat de dataset van het SEO ook scores op de LMX-schaal die de kwaliteit van de relatie tussen leidinggevende en medewerker (Liden, Wayne, & Stilwell, 1993). Omdat deze schaal in de overige datasets niet beschikbaar is en scores dus niet vergeleken kunnen worden, worden deze gegevens verder buiten beschouwing gelaten. Eveneens zijn aanwezig de controlevariabelen leeftijd, opleidingsniveau, geslacht, functie en of de respondent al dan niet een leidinggevende positie heeft. In de datasets DBC1&2 is ook informatie beschikbaar met betrekking tot het al dan niet vrijgevestigd zijn van de professionals. Onderstaand wordt voor elk van de datasets een inschatting gegeven van de representativiteit van de steekproef. Daarnaast wordt per dataset aangegeven wat de scores op de verschillende subdimensies zijn.

4.2.1 Dataset DBC1

In totaal zijn voor dit onderzoek 1800 zorgprofessionals aangeschreven, waarvan uiteindelijk 29% heeft gereageerd. Ten aanzien van de onderzoeksgroep vermeldt de onderzoeker: "In conclusie kunnen we stellen dat de onderzoeksgroep een redelijk beeld kan geven van de populatie. Wat betreft verhouding man-vrouw lijkt de groep op de gehele populatie. Ook is de onderzoeksgroep redelijk geografisch verspreid. Wel zijn er meer ouderen in de onderzoeksgroep dan gemiddeld. Hiernaast blijkt uit interviews met experts uit de gezondheidszorg dat er meer 'vrijgevestigden' hebben deelgenomen dan professionals werkzaam in instellingen. Zij kunnen andere ervaringen hebben met DBC's. Dit kan voor een

vertekend beeld zorgen. De conclusies moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.” (Tummers, 2010b: p. 6)

In tabel 3.2 zijn de gemiddelde scores voor de subdimensies van beleidsvervreemding opgenomen. De subdimensies worden gemeten op een 5 puntsschaal. Van de scores van elk van de 6 items per subdimensie is in SPSS via “Compute Variable” het gemiddelde per respondent berekend. Vervolgens worden via “Descriptive Statistics” gemiddelde en standaarddeviatie berekend. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 3.2. Verder is weergegeven hoeveel procent van de respondenten leidinggeeft. Daarnaast blijkt uit de dataset dat 41,6% van de respondenten (deels) werkzaam is als vrijgevestigde.

4.2.2 Dataset DBC2

Op basis van de resultaten van het onderzoek is een rapport opgesteld (Tummers, 2010a). Dit meldt dat in totaal een populatie van 5199 zorgprofessionals is aangeschreven, waarvan 1309 respondenten hebben gereageerd. De respons bedraagt 25%, omdat van in totaal 59 individuen uit de populatie is vastgesteld dat zij niet tot de doelgroep behoren.

In het rapport wordt ook aangegeven dat de steekproef “redelijk vergelijkbaar” is met de populatie (Tummers, 2010a: p. 7). Het percentage man in de onderzoeksgroep is 34%, dat in de GGZ 31%. Voor de leeftijd geldt 48 jaar in de onderzoeksgroep en 44 jaar in de GGZ.

Voor de onderzoeksgroep zijn gemiddelde scores op de subdimensies van beleidsvervreemding berekend, zoals hierboven beschreven bij DBC1. Deze scores zijn opgenomen in tabel 3.2. Van de respondenten werkt 32,6% (deels) als vrijgevestigde professional. 43,9% van de respondenten heeft een leidinggevende functie.

4.2.3 Dataset SEO

Het onderzoek naar het SEO is gedaan onder echoscopisten en verloskundigen. Het rapport (Tummers, 2012a) vermeldt dat in totaal 276 echoscopisten en 515 verloskundigen de vragenlijst hebben ingevuld. Dat is een respons van respectievelijk 61% en 62%. De steekproef komt redelijk overeen met de totale populatie (97,2% vrouw, tegen 98% in de totale populatie; gemiddelde leeftijd 40, tegen 37 in de totale populatie). In de populatie geeft 20% van de respondenten aan een leidinggevende functie te hebben. De verloskundigen werken gemiddeld met 3,6 verloskundigen per praktijk. Het opleidingsniveau ligt hoog. 99% van de respondenten heeft minimaal een hbo-opleiding afgerond.

Voor de onderzoeksgroep zijn gemiddelde scores op de subdimensies van beleidsvervreemding en de LMX-schaal berekend, zoals hierboven beschreven bij DBC-1. Deze scores zijn opgenomen in tabel 3.2. De score op de LMC-schaal wordt hier vermeld ter informatie, zoals eerder aangegeven wordt deze score in het verdere onderzoek niet gebruikt.

4.2.4 Dataset VO

De dataset VO is afkomstig van onderzoek naar algemene beleidsvervreemding in het onderwijs. Van Engen et al. melden dat het onderzoek een landelijke survey was die in juni 2013 is gedaan onder 2863 docenten in het Voortgezet Onderwijs in Nederland geselecteerd uit de gegevens van het ABP. In totaal hebben 1096 docenten gereageerd, wat een respons van 38% opleverde. Van deze 1096 respondenten bevat de verkregen dataset informatie van 632 respondenten. Hiermee is feitelijk een steekproef genomen uit de respondenten van Van Engen et al.

Naast de sub dimensies van beleidsvervreemding bevat de dataset ook schalen voor: translational leadership, willingness to implement en policy consistency. Verder is gevraagd naar: het aantal leerlingen op school, het aantal scholen onder een bestuur, mate van red tape, en het al dan niet hebben van een managementfunctie. Hieruit blijkt dat 9,7% van de respondenten een managementfunctie heeft. Daarnaast bevat de dataset de controlevariabelen gender, duur dienstverband, opleidingsniveau en leeftijd.

De gemiddelde leeftijd van de 632 respondenten is 51,9 jaar en van de respondenten is 58,7% man en 41,3% vrouw. Van Engen et al. (2016: p. 9) rapporteren: “De gemiddelde leeftijd van de respondenten was 51 jaar en 59 procent was man”. Daarmee kan worden aangenomen dat de steekproef uit de respondenten uit de dataset VO betrouwbaar is. Voor de onderzoeksgroep zijn de gemiddelde scores op de subdimensies van beleidsvervreemding berekend, zoals hierboven beschreven bij DBC-1. Deze scores zijn opgenomen in tabel 3.2.

4.3 De vier datasets samen

Onderstaande tabel 4.3 geeft een totaaloverzicht van de beschikbare data per dataset.

Tabel 4.3 Aantal respondenten (N-resp), gemiddelde scores (gem.sc.) en standaarddeviaties (sd) voor subdimensies en schalen per dataset

dataset / N-resp	DBC-1 / 411		DBC-2 / 1309		SEO / 791		VO / 632	
dimensie / schaal	gem.sc.	sd	gem.sc.	Sd	gem.sc.	sd	gem.sc.	sd
strategische machteloosheid	3,86	0,61	3.52	0.74	2,97	0,51	3,72	0,74
tactische machteloosheid	3,59	0,76	3.45	0.81	2,65	0,65	3,18	0,88
operationele machteloosheid	3,48	0,77	3.40	0.79	2,61	0,50	3,27	0,74
translationeel leiderschap	-	-	-	-	-	-	3,09	1,00
implementatie- bereidheid	-	-	-	-	-	-	3,22	0,77
LMX	-	-	-	-	3,49	0,72	-	-
% leidinggevenden	27%		43,9%		20%		9,7%	

Het valt op dat de scores voor de subdimensies bij de SEO-dataset beduidend lager zijn dan bij de overige datasets. Dat geeft aanleiding om de kenmerken van de respondenten in deze dataset te vergelijken met de overige datasets. Kenmerkend verschil in de SEO-dataset is dat veel van de respondenten werken in een vrijgevestigde verloskundigenpraktijk. Dat maakt dat deze respondenten werken in een organisatie die als 'plat' te kenmerken is. Daarnaast blijkt uit de beschrijving van diverse de beleidsinhouden dat het invoeren van het SEO een heel andere impact heeft op het werk van de professional dan een beleidswijziging als het invoeren van DBC's.

Omdat het al dan niet leidinggevende zijn een kenmerkend verschil is tussen de respondenten in alle datasets is bepaald of de scores van de respondenten op de drie subdimensies van beleidsvervreemding statistisch significant verschillen tussen de groepen respondenten die wel en niet een leidinggevende functie hebben. Hiertoe werden eerst de uitbijters in de data geïdentificeerd middels een boxplot. Dit leidde tot de identificatie van 1 tot 3 uitbijters per dataset, welke echter geen invloed bleken te hebben op het uiteindelijke resultaat. In de dataset VO bleken de scores van de respondenten met een leidinggevende functie niet

normaal verdeeld, in de overige dataset was de data wel normaal verdeeld, zoals beoordeeld uit een histogram. De variantie was homogeen verdeeld, zoals bepaald middels Levene's toets. Vervolgens is een T-test uitgevoerd, waaruit bleek dat de leidinggevenden in de dataset VO significant ($p < .001$) anders scoren op de drie subdimensies dan niet leidinggevenden. Hetzelfde geldt voor operationele machteloosheid in DBC2. Waarbij het wel opmerkelijk is dat leidinggevenden meer operationele machteloosheid ervaren dan niet leidinggevenden, terwijl dit bij de dataset VO andersom is. Tabel 4.4 somt de resultaten van het onderzoek naar het verschil van uitkomst bij al dan niet leidinggevenden op en geeft eveneens de kenmerken "gemiddelde leeftijd" en "% vrouw".

Naast het al dan niet leidinggevend zijn is in de DBC-datasets een kenmerkend verschil het al dan niet werkzaam als vrijgevestigde hulpverlener. Hierom is voor deze beide datasets ook gecontroleerd of scores op basis van dit kenmerk significant verschillen. Als selectie criterium is gekozen voor uitsluitend vrijgevestigde professionals. Professionals die werken in een instelling en daarnaast deels vrijgevestigd zijn, zijn daarom meegerekend als werkend in een instelling. Om te beoordelen of de scores op dit kenmerk significant verschillen is een T-test uitgevoerd. Daaruit bleek dat de vrij gevestigden in de dataset DBC1 significant ($p < .001$) anders scoren op de subdimensie operationele machteloosheid. In de dataset DBC2 verschillen de scores van al dan niet vrijgevestigden significant op alle drie de subdimensies. Wel is het verschil bij tactische machteloosheid klein.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt beschreven wat de resultaten zijn van de toetsing van de hypothesen zoals geformuleerd in hoofdstuk 2. De uitkomsten per casus kunnen vervolgens worden vergeleken met de gegevens zoals hierboven beschreven in de paragrafen 4.1 t/m 4.3.

Tabel 4.4 Overzicht scores van al dan niet leidinggevend + enkele andere kenmerken

		DBC1	DBC2	SEO	VO
N		411	1309	791	632
gem. leeft.		48	48	40	52
% vrouw		29	76	97	41
% leidingg.		27	44	20	9.7
scores gem.	<i>StratM</i>	3.86	3.52	2.97	3.72
	<i>TactM</i>	3.59	3.45	2.65	3.18
	<i>OperM</i>	3.48	3.40	2.61	3.27
scores niet	<i>StratM</i>	-	-	-	3.74**
leidingg.	<i>TactM</i>	-	-	-	3.24**
	<i>OperM</i>	-	3.30**	-	3.30**
scores wél	<i>StratM</i>	-	-	-	3.49**
leidingg.	<i>TactM</i>	-	-	-	2.57**
	<i>OperM</i>	-	3.51**	-	2.99**
scores vrij	<i>StratM</i>	-	3,63*	-	-
gevestigden	<i>TactM</i>	-	3,41**	-	-
	<i>OperM</i>	3.29*	3,25**	-	-
scores in	<i>StratM</i>	-	3,46*	-	-
organisatie	<i>TactM</i>	-	3,46**	-	-
	<i>OperM</i>	3,54*	3,47**	-	-

Legenda: * $p < 0,05$, ** $p < 0,001$, - geen significant verschil

4.4 Hypothese 1

Om hypothese 1 te toetsen is een lineaire regressieanalyse gedaan met Strategische machteloosheid als onafhankelijke en Operationele machteloosheid als afhankelijke variabele. Om lineairiteit te beoordelen is een scatterplot gemaakt van beide variabelen. Visuele inspectie van de scatterplot geeft bij de datasets DBC1&2 en VO aanleiding om een lineair verband te verwachten. De scatterplot van dataset SEO geeft hiervoor geen aanleiding. Deze dataset is wel meegenomen in de verdere analyse, waaruit blijkt dat er inderdaad geen significant lineair verband tussen beide variabelen is. De onafhankelijkheid van cases is vastgesteld met een Durbin-Watson-test. Uitbijters die meer dan 3 standaarddeviaties van het gemiddelde af lagen werden geïdentificeerd en er is gecontroleerd of zij invloed hebben op de resultaten. Het uitvoeren van de regressieanalyse met of zonder deze uitbijters leidt niet tot verschillen, de uitbijters zijn daarom in de verdere analyse meegenomen. Visuele

beoordeling van een plot van gestandaardiseerde residuals tegen gestandaardiseerde voorspelde waarden leidt tot de conclusie dat er in de datasets DBC1&2 en VO sprake is van homoscedasticity en dat de residuals normaal verdeeld zijn, zoals beoordeeld is door een visuele inspectie van een normaalverdelings-plot. In de dataset SEO is dit beide niet het geval. In de drie overige datasets verklaart strategische machteloosheid de gemeten operationele machteloosheid met een adjusted $R^2 = 12,8\%$. Dit is een gemiddeld effect volgens Cohen (1988 REF!). Strategische machteloosheid voorspelt in de drie datasets operationele machteloosheid significant met een gestandaardiseerd effect tussen $\beta = 0.325 - 0.375$, $p < 0,001$. Onderstaande tabel 4.5 geeft de resultaten van de analyse, per dataset weer.

Tabel 4.5 Resultaat regressieanalyse met strategische machteloosheid als onafhankelijke en operationele machteloosheid als afhankelijke variabele

dataset	adjusted R^2	β	sig
DBC1	0.138	0.375	< 0.001
DBC2	0.105	0.325	< 0.001
SEO	0.001	0.032	0.455
VO	0.136	0.370	< 0.001

Vervolgens is een analyse uitgevoerd om de invloed van controlevariabelen te bepalen. Hierbij zijn in een meervoudige hiërarchische regressieanalyse de volgende variabelen meegenomen: leeftijd, geslacht, opleidingsniveau⁴ en het al dan niet hebben van een leidinggevende functie⁵. Achtereenvolgens toevoegen van deze controlevariabelen leidde in slechts één geval, bij twee van de datasets tot een statistisch significante toename in de verklarende waarde van het model. Dat is het geval bij dataset DBC2, waar geslacht (toename (gestandaardiseerde) $R^2 = 0.003$, $p < 0.05$) en het al dan niet hebben van een leidinggevende positie (toename (gestandaardiseerde) $R^2 = 0.019$, $p < 0,001$) een bescheiden bijdrage leveren aan de voorspellende waarde van het model. Bij de dataset VO geldt dit voor alleen voor het al dan niet leidinggevende zijn (toename (adjusted) $R^2 = 0,010$, $p < 0,05$). Omdat de bijdrage van

⁴ De variabele “hoogst genoten opleiding” is eerst gehercodeerd naar dummy-variabelen.

⁵ De variabele ‘vrijgevestigd of niet’ is bij de datasets DBC1 en DBC2 in eerste instantie niet meegenomen als controlevariabele. Eerste resultaten lijken erop te wijzen dat ook al dan niet vrijgevestigd zijn een statistisch significante maar bescheiden bijdrage levert aan een model.

geslacht minimaal is (0,3%) is van alle datasets opnieuw een meervoudige hiërarchische regressieanalyse uitgevoerd met strategische machteloosheid en het al dan niet hebben van een leidinggevende functie als onafhankelijke en operationele machteloosheid als afhankelijke variabele. De dataset SEO is hierin niet meegenomen, omdat ook bij toevoegen van de controlevariabelen alle relaties niet significant zijn.

Onderstaande tabel 4.6 geeft de details van de twee regressiemodellen bij elke dataset. Weergegeven zijn de gegevens van het volledige model en de bijdrage van het al dan niet hebben van een leidinggevende functie aan het model.

Tabel 4.6 Resultaat meervoudige hiërarchische regressieanalyse van strategische machteloosheid en leidinggeven als onafhankelijke en operationele machteloosheid als afhankelijke variabele

Operationele Machteloosheid						
	DBC1		DBC2		VO	
	<i>model 1</i>	<i>model 2</i>	<i>model 1</i>	<i>model 2</i>	<i>model 1</i>	<i>model 2</i>
variabele	β	β	β	β	β	β
strategische machteloosheid	0.375**	0.375**	0.325**	0.330**	0.370**	0,361**
leidinggevende		-0.008***		0.139**		-0.084*
adjusted R²	0.138	0.136	0.105	0.123	0.136	0.141
adjusted ΔR^2		-0.002		0.018		0.005
N	366	366		1027	632	
Legenda: * p < 0,05, ** p < 0,001, *** niet significant						

Uit deze analyse blijkt dat alleen in de dataset DBC2 en de dataset VO het al dan niet hebben van een leidinggevende positie significante invloed heeft op de ervaren operationele machteloosheid ten gevolge van tactische machteloosheid. De bijdrage van leidinggeven aan het model is echter gering (1,8 respectievelijk 0,5%).

4.5 Hypothese 2

Hypothese 2 is op vergelijkbare wijze getoetst als hypothese 1. Onderstaande tabel 4.7 geeft de resultaten van de analyse weer.

Tabel 4.7 Resultaat regressieanalyse met strategische machteloosheid als onafhankelijke en operationele machteloosheid als afhankelijke variabele

dataset	adjusted R ²	β	sig.
DBC1	0.103	0.326	< 0.001
DBC2	0.164	0.406	< 0.001
SEO	0.095	0.312	< 0.001
VO	0.103	0.326	< 0.001

Vervolgens is ook voor deze relatie getoetst wat de invloed van de controlevariabelen leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en het al dan niet hebben van een leidinggevende functie is. Hieruit bleek dat zowel in DBC2 als in SEO geslacht invloed heeft ($\beta = -0.056$, $p < 0,05$ resp. $\beta = 0.116$, $p < 0,05$). De adjusted ΔR^2 is echter in beide gevallen ongeveer 0,01. Vanwege de kleine invloed op het totale model wordt deze invloed verder niet meegenomen.

Het al dan niet hebben van een leidinggevende positie lijkt bij alleen DBC2 invloed te hebben ($\beta = 0,123$, $p < 0,001$, $\Delta R^2 = 0,02$). Hierom wordt van alle datasets opnieuw een hiërarchische meervoudige regressieanalyse uitgevoerd met strategische machteloosheid en het al dan niet hebben van een leidinggevende functie als onafhankelijke en operationele machteloosheid als afhankelijke variabele.

Onderstaande tabel 4.8 geeft de details van de twee regressiemodellen bij elke dataset. Weergegeven zijn de gegevens van het volledige model en de bijdrage van het al dan niet hebben van een leidinggevende functie aan het model.

Tabel 4.8 Resultaat meervoudige hiërarchische regressieanalyse van tactische machteloosheid en leidinggeven als onafhankelijke en operationele machteloosheid als afhankelijke variabele

Operationele Machteloosheid								
	DBC1		DBC2		SEO		VO	
	<i>model 1</i>	<i>model 2</i>	<i>model 1</i>	<i>model 2</i>	<i>model 1</i>	<i>model 2</i>	<i>model 1</i>	<i>model 2</i>
β tactische machteloosheid	0.326**	0.326**	0.406**	0.407**	0.311**	0,313**	0.486**	0.483**
β leidinggevende		0.002***		0.124**		0.026***		-0.017***
adjusted R²	0.103	0.100	0.164	0.178	0.095	0.094	0.235	0.235
adjusted ΔR²		-0.003		0.014		-0.001		0
N	263		948		632		632	

Legenda: * p < 0,05, ** p < 0,001, *** niet significant

Uit deze analyse blijkt dat alleen in de dataset DBC2 het al dan niet hebben van een leidinggevende positie significante invloed heeft op de ervaren operationele machteloosheid ten gevolge van tactische machteloosheid. De bijdrage van leidinggeven aan het model is echter gering (1,4%).

4.6 Hypothese 3

Hypothese 3 is getoetst met de PROCESS-plugin van Hayes (2012). Eerst is moderatie en vervolgens mediatie getoetst. De resultaten van deze tests worden achtereenvolgens besproken. Omdat uit het onderzoek van het directe effect van tactische op operationele machteloosheid in de dataset SEO blijkt dat dit effect niet significant zichtbaar wordt, is onderzoeken van moderatie of mediatie in deze dataset niet zinvol. De dataset SEO wordt in dit onderzoek daarom niet meegenomen.

Moderatie

Om moderatie te toetsen is in de PROCESS-plugin model 1 gekozen. Operationele machteloosheid is de 'outcome variable', strategische machteloosheid de onafhankelijke en tactische machteloosheid de modererende variabele. De output met resultaten geeft vervolgens een overzicht van het model met daarin onder andere R², de totale significantie en het betrouwbaarheidsinterval van de variabelen en het interactie-effect. Vervolgens wordt nog de verandering van R² ten gevolge van de moderator gegeven. Om te kunnen beoordelen of er sprake is van moderatie wordt per dataset in onderstaande tabel 4.5 het

betrouwbaarheidsinterval van het interactie-effect, de verandering van R^2 ten gevolge van moderatie en de R^2 van het gehele model gegeven. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze R^2 afwijkt van die van de regressieanalyses, omdat het aantal cases dat kan worden gebruikt voor de analyse afneemt. Bij de regressieanalyse vallen er cases af omdat er missende data is met betrekking tot de ene of de andere variabele. Hier gaat het om 3 variabelen, waardoor het aantal beschikbare cases ook afneemt. Om deze reden wordt ook het aantal in de analyse gebruikte cases in tabel 4.9 opgenomen.

De interactie van de moderator op het model is significant als het betrouwbaarheidsinterval boven 0 ligt. Uit de gegevens in de tabel blijkt dat in alle drie de onderzochte gevallen de interactie niet significant is.

Tabel 4.9 Resultaat moderatie analyse

	DBC1	DBC2	VO
R² model	0,1836	0.2101	0.2771
ΔR²		0.0023	0.0005
significantie model	<,001	<,001	<,001
LLCI*	-,2965	-0.1204	-,1044
ULCI**	,0383	.0107	,0505
aantal cases	258	924	632
legenda: betrouwbaarheidsinterval: * ondergrens ** bovengrens			

Mediatie

Om mediatie te toetsen is in SPSS de PROCESS-plugin model 4 gekozen. Operationele machteloosheid is de 'outcome variable', strategische machteloosheid de onafhankelijke en tactische machteloosheid de medierende variabele. Standaard kiest PROCESS voor 5000 bootstraps. De output met resultaten geeft vervolgens een overzicht waaruit de B-waarde voor de paden a, b, c en c' af te lezen is.

Onderstaande tabel 4.10 geeft per dataset weer welke B-waarden gelden voor de diverse paden met de significantie ervan. Onder 'effect' is de B-waarde van het indirecte effect opgenomen. Voor elk van de drie datasets is ook de Sobel's test (Sobel, 1982) uitgevoerd. Resultaten van deze test (absolute waarde en deviatie) zijn eveneens opgenomen in tabel

4.10. Ter vergelyk is ook de waarde proportion mediated opgenomen (PM). Verder is de R²-bijdrage van de mediator opgenomen volgens Fairchild (Fairchild et al., 2009).

Ook bij het testen van model 4 geeft PROCESS een betrouwbaarheidsinterval. In alle gevallen lag dit interval boven de 0. In alle drie onderzochte datasets is sprake van mediatie tussen Strategische en Operationele Machteloosheid via Tactische machteloosheid. De drie datasets verschillen in de mate waarin de mediatie via tactische machteloosheid een verklaring biedt. In de DBC1 dataset is de mediatie het minst, in de dataset VO het meest.

Tabel 4.10 Resultaat mediatie analyse

	DBC1		DBC2		VO	
	<i>B</i>	<i>s.d.</i>	<i>B</i>	<i>s.d.</i>	<i>B</i>	<i>s.d.</i>
a	0.5123**	0.0753	0.4114**	0.0365	0.5178**	0.0501
b	<i>0.2096**</i>	<i>0.0594</i>	<i>0.3210**</i>	<i>0.0355</i>	<i>0.3372**</i>	<i>0.0355</i>
c'	0.3569**	0.0778	0.2288**	0.0362	0.2448**	0.0470
c	0.4643**	0.0731	0.3608	0.0349	0.4194**	0.0437
effect	0.1074*	0.0381	0.1320**	0.0188	0.1746**	0.0248
Sobels-test	3.132*	0.0342	7.053**	0.0187	6.994**	0.0250
invloed van het mediatie-effect						
PM	0.23		0.36		0.42	
R² tgv mediatie	0.0679		0.0752		0.0971	
aantal cases	258		924		632	
legenda: * p<0,01; ** p<0,001						

Vervolgens zijn de controlevariabelen leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en het al dan niet hebben van een leidinggevende functie meegenomen in de analyse als covariaten. Al deze variabelen hebben in het model geen statistisch significante invloed op de relatie tussen strategische en operationele machteloosheid. Eveneens is onderzocht of uitsluitend 'al dan niet leidinggevend' een effect heeft als covariaat of als modererende variabele op de relatie tactische-operationele machteloosheid. Dit is echter niet het geval.

4.7 Overzicht van de resultaten

In bovenstaande paragrafen is weergegeven hoe de drie hypothesen zijn getoetst. Onderstaande tabel 4.11 vat de resultaten van deze toetsing samen.

Tabel 4.11 Overzicht resultaten van toetsing hypothesen

	DBC1	DBC2	SEO	VO
<i>Hypothese</i>				
1	niet verworpen	niet verworpen	verworpen	niet verworpen
2	niet verworpen	niet verworpen	niet verworpen	niet verworpen
3 moderatie	verworpen	verworpen	verworpen	verworpen
3 mediatie	niet verworpen	niet verworpen	verworpen	niet verworpen

5. Conclusie, discussie en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft de conclusies en aanbevelingen die naar voren komen uit het onderzoek. Daarnaast is plaats voor discussie van de resultaten. Als eerste worden de vier deelvragen uit dit onderzoek nogmaals kort beantwoord. Vervolgens wordt een conclusie ten aanzien van de hoofdvraag getrokken, volgt de discussie met betrekking tot de betrouwbaarheid van het onderzoek en worden enkele aanbevelingen gedaan.

5.1 Beantwoording deelvraag 1

De eerste deelvraag van dit onderzoek was: *Welk conceptueel model kan en welke hypothesen kunnen ten aanzien van de hoofdvraag van het onderzoek worden afgeleid op basis van de theorie over implementatie van beleid en management van professionals?*

Uit het literatuuronderzoek bleek hoe centraal geformuleerd beleid bij publieke professionals kan leiden tot beperking van de discretionaire ruimte. De aanname is gedaan dat publieke professionals die worden betrokken bij de formulering van beleid juist zullen streven naar voldoende discretionaire ruimte om het beleid goed te kunnen uitvoeren. Hierop is gesteld dat een gebrek aan betrekken van deze professionals kan leiden tot beperking van de discretionaire ruimte. Hierom kan strategische machteloosheid binnen beleidsvervreemding ook gezien worden als veroorzaker of onafhankelijke variabele ten opzichte van operationele machteloosheid.

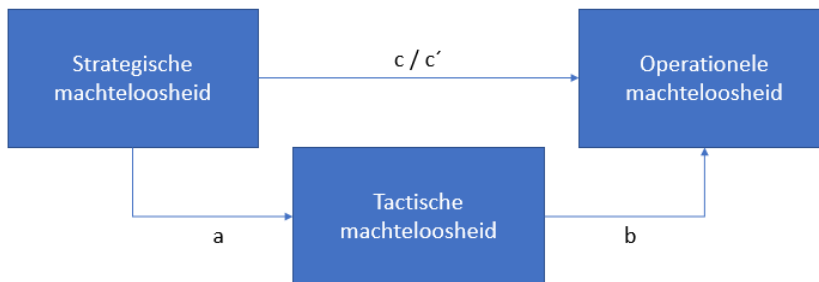
Vervolgens is onderzocht wat het effect is van het betrekken van professionals bij de implementatie van het beleid binnen de organisatie waarin de professional werkzaam is. Ook hierbij is gesteld dat professionals die worden betrokken zullen streven naar zoveel mogelijk discretionaire ruimte. Op basis daarvan zijn twee conceptuele modellen (figuur 5.1 & 5.2)) opgesteld waaruit een drietal hypothesen af te leiden is. Die hypothesen zijn:

H1: Hoe meer Strategische machteloosheid een professional percipieert, hoe meer operationele machteloosheid deze ervaart in het werk.

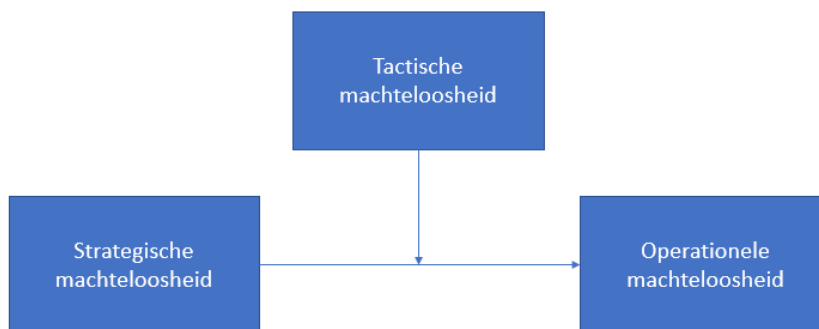
H2: Hoe meer Tactische machteloosheid een professional percipieert, hoe meer operationele machteloosheid deze ervaart in het werk.

H3: De mate waarin een professional Tactische machteloosheid percipieert (binnen de eigen organisatie) heeft een mediërende werking of modererende invloed op de relatie tussen strategische en operationele machteloosheid.

Figuur 5.1 Conceptueel model met mediatie



Figuur 5.2 Conceptueel model met moderatie



In hoofdstuk 3 zijn de concepten uit het conceptueel model geoperationaliseerd. Daarnaast zijn controlevariabelen en kenmerken van professionals, de organisaties waarbinnen zij werken en het uit te voeren beleid geoperationaliseerd.

5.2 Beantwoording deelvraag 2

In het vervolg van hoofdstuk 3 is beschreven op welke wijze de gestelde hypothesen getoetst worden. Op de vraag: *“Met welke statistische onderzoeksmethoden kunnen de gestelde hypothesen worden getoetst aan de beschikbare data?”* geldt voor de hypothesen 1 en 2 dat deze getoetst zijn middels een (meervoudige) lineaire regressieanalyse. Hypothese 3 is getoetst met behulp van PROCESS (Hayes, 2012). Verder is in hoofdstuk 3 beschreven welke beschrijvende statistiek gebruikt is om de data uit de dataset te analyseren.

5.3 Beantwoording deelvraag 3

In hoofdstuk 4 is de beschikbare data per dataset besproken en is geïnventariseerd wat de kenmerken zijn van het beleid, de professionals die dit beleid uitvoeren en de organisaties

waarbinnen zij werken. De derde deelvraag luidde: *Wat zijn de kenmerken van het beleid, van de professionals die dit beleid uitvoeren en de organisaties waarbinnen zij werken en hoe worden deze kenmerken zichtbaar in de beschikbare data?* Voor dit onderzoek waren totaal 4 datasets beschikbaar. Twee datasets hadden betrekking op het invoeren van DBC's, één dataset op het SEO en de laatste op het (geaccumuleerde) onderwijsbeleid in het VO.

De datasets kwamen overeen in het feit dat de respondenten hoogopgeleid zijn. Verschillen zijn te vinden op basis van gemiddelde leeftijd en genderverdeling. Daarnaast is het gedeelte van de respondenten dat ook een leidinggevende positie heeft per dataset verschillend. Van elk van deze verschillen is vastgesteld of deze invloed hebben op de mate waarin de respondenten machteloosheid ervaren. Conclusie is dat alleen het al dan niet leidinggevende zijn in de dataset VO op de scores van alle drie de subdimensies invloed heeft. Bij dataset DBC2 geldt dit uitsluitend bij operationele machteloosheid. In de overige datasets is dit verschil niet aantoonbaar. Opvallend in de dataset DBC2 is dat de leidinggevenden zich in hogere mate operationeel machteloos ervaren dan niet leidinggevenden, terwijl dit in het onderwijs andersom is.

Het DBC-beleid wordt op basis van het onderzoek gekarakteriseerd als beleid dat veel invloed heeft op het dagelijkse werk van de publieke professionals. Bij het Voortgezet Onderwijs is dit iets meer beperkt en het SEO wordt gezien als relatief weinig ingrijpend. De scores op het gebied van operationele machteloosheid zijn hiermee in lijn.

Ten aanzien van de organisatievorm waarin de publieke professionals werkzaam zijn, zijn er verschillen tussen de datasets. Scholen voor Voortgezet Onderwijs zijn grotere instellingen die zijn te karakteriseren als professionele bureaucratieën. Verloskundige en echoscopiepraktijken zijn klein en eenvoudig georganiseerd. De professionals die werken binnen de GGZ werken ofwel in een grote organisatie of in kleine (eenmans)praktijken.

5.4 Beantwoording deelvraag 4

In hoofdstuk 4 is vervolgens beschreven tot welke conclusie met betrekking tot de hypothesen confrontatie van de hypothesen met de data uit de vier onderzochte casussen leidt. Hieruit blijkt dat de hypothese 1 voor de dataset SEO verworpen moeten worden en voor de overige datasets niet verworpen kan worden. Hypothese 2 kan voor alle datasets niet verworpen worden. Toetsing van hypothese 3 met betrekking tot moderatie moet voor alle datasets verworpen worden. Hypothese 3 met betrekking tot mediatie is niet getoetst voor dataset

SEO. Voor de overige datasets kan hypothese 3 niet verworpen worden. Om een conclusie te kunnen trekken ten aanzien van de hoofdvraag van dit onderzoek, wordt hieronder per hypothese besproken wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de verschillende onderzochte casussen.

5.4.1 Hypothese 1

Een eerste verschil ligt tussen enerzijds de dataset SEO en anderzijds de datasets DBC1&2 en VO op basis van hypothese 1. Er is in de casus SEO geen verband aantoonbaar tussen strategische en operationele machteloosheid. Daarbij zijn ook de scores voor strategische machteloosheid in die dataset lager dan in de overige drie. Om deze verschillen te verklaren, is gekeken naar de verschillen tussen de datasets op basis van de aard van het beleid en kenmerken van de professionals. Op basis van het beleid verschillen de casussen duidelijk van elkaar. In de dataset SEO is sprake van beleid wat is gekarakteriseerd als beleid met een beperkte invloed op de dagelijkse werkzaamheden, waarbij er relatief veel vrijheid is voor de professional om het beleid naar eigen inzicht te implementeren. Bij de datasets DBC1&2 is dit veel minder het geval en bij de dataset VO is dat moeilijker vast te stellen. Wat betreft de professionals geldt dat zij in alle gevallen hoog tot zeer hoogopgeleid zijn. Verschillen zijn er op basis van de grootte van de organisaties waarbinnen gewerkt wordt, maar die verschillen lopen door alle datasets heen.

Conclusie op basis hiervan is dat de aard van het beleid bepalend is voor de mate waarin publieke professionals in de gegeven casussen operationele machteloosheid ervaren, wat consistent is met de het construct beleidsvervreemding. Kortom: de beleidsvrijheid die bij invoering in het beleid besloten ligt is een factor van betekenis.

Verder is er bij de casussen DBC1&2 en VO een statistisch significant verband tussen strategische en operationele machteloosheid. Hierbij verklaart de variantie in strategische machteloosheid 10,5 – 13,8% van de variantie in operationele machteloosheid ($\beta = 0,325 - 0,375$). Dit mag ook verwacht worden, aangezien de subdimensies van het construct beleidsvervreemding onderlinge samenhang vertonen. Overigens is hiermee geen causale relatie tussen strategische en operationele machteloosheid aangetoond.

5.4.2 Hypothese 2

Een overeenkomst tussen alle datasets is dat er een statistisch significante relatie kan worden aangetoond tussen tactische en operationele machteloosheid. Opvallend is dat deze in de

dataset SEO dus ook zichtbaar wordt. De variantie in tactische machteloosheid verklaart 10,3 tot 23,5% van de variantie in operationele machteloosheid ($\beta = 0,311 - 0,486$). Onafhankelijk van de organisatievorm hangt het ervaren van meer invloed op het proces van implementatie dus samen met het ervaren van operationele machteloosheid. Verschil is dat alleen in de dataset VO het al dan niet hebben van een leidinggevende positie leidt tot verschil in ervaren tactische machteloosheid. Hiermee lijkt de conclusie dat wanneer publieke professionals het gevoel hebben dat zij betrokken zijn bij het implementatieproces meer discretionaire ruimte ervaren. Daarnaast geldt voor leidinggevendenden in de dataset VO dat zij aangeven meer invloed te hebben op het implementatieproces dan niet leidinggevendenden. Dat is een uitkomst die te verwachten valt. Dat maakt het opvallend dat dit in het geval van de andere datasets niet zo is. Wellicht is de aard van het uit te voeren beleid dusdanig dat ook leidinggevendenden even weinig (in geval van DBC's) of juist evenveel invloed als niet leidinggevendenden (in geval van SEO) ervaren. De data in dataset VO heeft betrekking op onderwijsbeleid in het algemeen, waaruit dus blijkt dat leidinggevendenden in het algemeen ervaren meer invloed te hebben op het implementatieproces.

5.4.3 Hypothese 3

Ten aanzien van alle drie de datasets is overeenkomstig dat een modererende invloed van tactische machteloosheid op de relatie tussen strategische en operationele machteloosheid niet kan worden aangetoond. Conclusie is dan ook dat in deze casussen de wijze waarop professionals ervaren betrokken te worden bij het implementatieproces geen invloed heeft op de relatie tussen strategische en operationele machteloosheid. Mediatie is in drie van de vier datasets wel zichtbaar. Tactische machteloosheid verklaart daar 6,8 – 9,7% van de variantie in operationele machteloosheid. Het gedeelte van het effect van strategische op operationele machteloosheid dat wordt gemedieerd door tactische machteloosheid varieert van 23 tot 42%. Hierbij is het effect in casus VO het grootst en in casus DBC1 het laagst.

5.5 Conclusie ten aanzien van de hoofdvraag van het onderzoek

Op basis van de beantwoording van de vier deelvragen van dit onderzoek kan nu een conclusie getrokken worden ten aanzien van de hoofdvraag: *Wat is, in verschillende casussen, de invloed van gepercipieerde tactische machteloosheid op de gepercipieerde operationele machteloosheid van professionals?*

In drie van de vier casussen blijkt tactische machteloosheid als mediator tussen strategische en operationele machteloosheid identificeerbaar te zijn. Er is dus niet zozeer een (modererende) *invloed*, wel kan variantie van tactische machteloosheid een deel van het effect van strategische op operationele machteloosheid verklaren. Ofwel: de perceptie van de publieke professionals in deze casussen ten aanzien van de implementatie van het beleid kan binnen organisaties niet los worden gezien van de perceptie ten aanzien van de wijze waarop het beleid op centraal niveau tot stand is gekomen. Samen voorspellen deze twee de mate van operationele machteloosheid die publieke professionals ervaren. De invloed van strategische machteloosheid op operationele machteloosheid verloopt dus deels via tactische machteloosheid. DAT SLUIT AAN BIJ...

In de casussen DBC1 en DBC2 is het deel voorspellende waarde dat kan worden toegekend aan tactische machteloosheid kleiner dan in de casus VO. Dat is voorstelbaar wanneer de impact van het onderliggende beleid op de discretionaire ruimte van de publieke professional wordt meegewogen. Die is bij de DBC-regelgeving groot. Voor het geaccumuleerde beleid in de casus VO is deze impact lastiger vast te stellen, maar er is voor scholen in het VO nog altijd ruimte voor een grote diversiteit, alleen al gegeven de vrijheid van onderwijs. Eerder is gesteld dat docenten vanwege een lagere status als semi-professionals minder weerstand zouden kunnen bieden aan inperkingen van de discretionaire ruimte (Hayes in: Tummers et al., 2012). In dat kader is het opvallend dat de docenten in de casus VO een lagere mate van operationele machteloosheid aangeven dan de GGZ-professionals uit DBC1&2. Hoewel moet worden aangetekend dat deze getallen niet zonder meer vergeleken kunnen worden omdat het twee verschillende onderzoeken zijn, lijkt management de mogelijkheid te hebben de ervaren discretionaire ruimte te beïnvloeden middels de wijze van implementatie binnen de organisatie. Dat deze mogelijkheid er is blijkt ook uit het onderzoek van Hendrikx & van Gestel (2017) die stellen dat de invloed van management op docenten sterker is geworden door NPM.

Het is in dat kader extra opvallend dat de leidinggevenden in DBC2 een grotere mate van operationele machteloosheid ervaren dan niet leidinggevenden. Wellicht ervaren zij de kaders van het beleid voor hen meer als beperkend, omdat zij naast de verantwoordelijkheid voor de cliënt ook een verantwoordelijkheid dragen voor de organisatie als geheel.

Verder wordt zichtbaar dat professionals in de GGZ die werken in een eenmanspraktijk minder operationele machteloosheid ervaren dan collega's die werkzaam zijn in een instelling. Deze

observatie kan worden verwacht voor professionals die zelfstandig werken, omdat zij meer ruimte zullen ervaren bij het uitvoeren van de werkzaamheden. Tegelijkertijd is in één dataset (DBC2) zichtbaar dat het werkzaam zijn in een instelling ertoe leidt dat er minder strategische machteloosheid wordt ervaren. Waarom dit zo is, kan niet uit de data worden afgeleid. Wellicht is het zo dat professionals die werken in een instelling de eigen mening op centraal niveau verwoord zien worden door bijvoorbeeld de bestuurders van de instelling. Dat sluit aan bij Wilson (1989) die stelt dat het de taak is van de bestuurders om het voortbestaan van de organisatie te waarborgen middels invloed op politiek niveau. Dat voortbestaan staat of valt namelijk met het werk van de professionals.

Eerder onderzoek door Tummers (2012c) en Van Engen et al. (2016) heeft duidelijk gemaakt dat beleidsvervreemding in staat is om houdingen als implementatiebereidheid en veranderingsbereidheid bij publieke professionals in de zorg en het onderwijs te voorspellen. Daarbij is de mate waarin het beleid door professionals als betekenisvol wordt ervaren van grotere invloed dan de mate waarin de professional het gevoel heeft invloed uit te kunnen oefenen op de inhoud en uitvoering (machteloosheidsdimensie) van het beleid. Dit onderzoek richtte zich juist op dit laatste aspect. Het laat zien dat de samenhang van subdimensies in de machteloosheidsdimensie van beleidsvervreemding inzicht geeft in de mate waarin publieke professionals discretionaire ruimte ervaren. Uiteindelijk is het niet mogelijk om op basis van dit onderzoek een eenduidige conclusie te trekken ten aanzien van de hoofdvraag. Verschillende casussen leiden namelijk tot een verschillende conclusie. In elk geval kan worden gesteld dat de mate waarin publieke professionals operationele machteloosheid ervaren wordt bepaald door enerzijds de inhoud van het beleid en anderzijds door de wijze waarop zij worden betrokken bij formuleren en implementeren ervan. Dit geeft aanknopingspunten voor verder theoretiseren over de oorzaken en oplossingen van de gesignaleerde afname van discretionaire ruimte of autonomie (Freidson, 2001 in: Tummers, 2011). Het resultaat van het onderzoek geeft daarmee aanwijzingen voor vervolgonderzoek en voor de maatschappij als geheel bij het formuleren van nieuw beleid. Voordat daarvoor aanbevelingen worden gedaan, zal er eerst kritisch worden gereflecteerd op het resultaat van het onderzoek.

5.6 Discussie

Grote beperking van dit onderzoek is dat er geen causaliteit kan worden vastgesteld. Hiervoor zou een experiment moeten worden gedaan waarin eenzelfde beleid tot stand komt met en zonder participatie van publieke professionals bij formulering en/of implementatie.

Daarnaast vragen alle items uit het construct beleidsvervreemding naar de perceptie van de publieke professional. Het valt niet uit te sluiten dat de ervaring van een bepaalde mate van discretionaire ruimte achteraf invloed heeft op de idee van de professional ten aanzien van de betrokkenheid bij implementatie of beleidsformulering.

Een derde beperking van statistisch onderzoek is dat gegevens op veel verschillende manieren te benaderen en interpreteren zijn. Daardoor kan vooringenomenheid bij de onderzoeker leiden tot uitkomsten die niet noodzakelijk ook waar behoeven te zijn. Het is daarom voorstelbaar dat een andere onderzoeker nogmaals naar de data kijkt en tot andere conclusies komt. Vanuit het oogpunt van wetenschap beoefenen hoeft dat echter geen probleem te zijn. Het is mogelijk om vanuit een ander perspectief naar eenzelfde fenomeen te kijken. Daardoor worden andere verbanden binnen dat fenomeen zichtbaar, waaruit maar weer eens blijkt hoe complex de werkelijkheid eigenlijk is. Dit onderzoek leidt dan ook niet tot de conclusie dat beleidsvervreemding als construct niet juist is. Eerder wordt een mogelijk mechanisme binnen het construct zichtbaar gemaakt. In dat verband is een sterk punt van dit onderzoek dat verschillende casussen onderzocht konden worden. Daardoor wordt zichtbaar dat mediatie in verschillende casussen aantoonbaar is. Tegelijk is dit in een vierde casus niet mogelijk, waarbij de kenmerken van die casus verschillen ten opzichte van de andere drie.

Omdat de statistische tests in alle casussen op dezelfde wijze zijn toegepast is het onderzoek betrouwbaar uitgevoerd. Extern valide, in de zin dat er op basis van de uitkomsten voorspellingen gedaan kunnen worden over andere casussen, is het niet zozeer. Hiervoor is de hoeveelheid vergaarde informatie over de kenmerken van de casussen te beperkt. Dat is echter ook lastig, omdat de casus VO betrekking heeft op een reeks beleidsveranderingen en niet op een enkel beleid.

5.7 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Ten einde de externe validiteit van het onderzoek te vergroten, kan geprobeerd worden meer informatie te verzamelen over de casussen en kunnen meerdere casussen worden toegevoegd.

Een tweede mogelijkheid is een meer kwalitatief onderzoek te verrichten naar de relatie tussen formuleren van beleid, implementatie binnen de organisatie en discretionaire ruimte bij professionals. Op die wijze kan onder andere inzichtelijk gemaakt worden of het veronderstelde streven tot veiligstellen van discretionaire ruimte er bij publieke professionals daadwerkelijk is.

Een derde mogelijkheid voor vervolgonderzoek is een poging om daadwerkelijk een causale relatie aan te tonen tussen de drie subdimensies. Hiervoor zou een beleidsprogramma moeten worden ontwikkeld waarbij een deel van de onderzoekspopulatie wel en een ander deel niet wordt betrokken bij de formulering of implementatie van het beleid, waarna vervolgens de ervaren discretionaire ruimte wordt gemeten.

5.8 Aanbevelingen voor de maatschappij

Om beoogd beleid te implementeren in de maatschappij, moeten publieke professionals uitvoering geven aan dit beleid. Uit eerder onderzoek blijkt dat zij hierbij behoefte hebben aan een zekere mate van vrijheid bij de uitvoering. In elk geval leidt deze discretionaire ruimte tot meer implementatiebereidheid. Dit onderzoek laat zien dat discretionaire ruimte ontstaat in het samenspel van de beleidsinhoud en de wijze van implementatie binnen een organisatie. Daarom is het belangrijk dat beleid ruimte geeft aan een eigen wijze van implementatie binnen een organisatie. Dit naast het al eerder gevonden belang van betekenisvolheid van het beleid voor cliënten en de maatschappij als geheel.

Het belang van discretionaire ruimte voor professionals is naast implementatiebereidheid gelegen in het belang van de maatschappij als geheel. Beleid moet worden toegesneden op individuele burgers. Een al te generiek beleid, in de metafoor uit het voorwoord confectiekleding, past lang niet elk individu. Dat brengt risico's met zich mee voor de acceptatie van het beleid in de maatschappij.

Veel beleidsveranderingen door de overheid worden ingegeven door streven naar bezuinigingen via bijvoorbeeld toegenomen efficiëntie. Op zichzelf is dat een loffelijk streven, omdat de schaarste van middelen altijd een thema zal blijven. Daarnaast zijn er nog veel meer argumenten te geven om beleid te willen aanpassen. Op basis van de resultaten van dit onderzoek is echter wel de vraag op welke wijze die beleidsverandering moet plaatsvinden. Gaat het erom publieke professionals het *gevoel* te geven dat zij betrokken zijn bij formuleren en implementeren van het beleid? Ja, mits dat gevoel gebaseerd is op het werkelijk aanhoren

en verwerken van de suggesties van deze professionals. De formulering van beleid op centraal niveau zou daar ruimte aan moeten bieden. Misschien biedt een klein detail uit dit onderzoek daartoe nog een aanknopingspunt. Gevonden is dat professionals in een organisatie meer invloed ervaren dan vrijgevestigden. Zouden zij via de bestuurders/bestuursverenigingen van de organisatie waar zij werken verwoording van hun standpunten ervaren? Zo ja, dan spreekt hieruit een opdracht voor bestuurders en managers van publieke organisaties. Zorg ervoor dat je op centraal niveau fungeert als woordvoerder van de professionals in de organisatie.

Centraal geformuleerd beleid zou daarnaast in zich moeten hebben dat de implementatie op organisatieniveau niet buiten de professionals om mag gaan. Het moet bestuurders en managers juist uitdagen om de professionals hierbij te betrekken. Zo kan het beleid worden aangepast aan de gegeven lokale context.

6. Referenties

- Algemeen Dagblad. (2017). Beste ziekenhuizen. Verkregen van <http://www.ad.nl/dossier/ad-ziekenhuis-top-100~d8f7bd636-97f8-4946-ab7a-a832a7dc3640/>
- Baars, L. v. (2016,). Leraren weten niet wat ze aanmoeten met 'onderwijs 2032'. *Trouw*
- Babbie, E. (2016). *The practice of social research* (14th ed.) Cengage Learning.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator–mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51(6), 1173.
- Beck, J., Czerniak, C. M., & Lumpe, A. T. (2000). An exploratory study of teachers' beliefs regarding the implementation of constructivism in their classrooms. *Journal of Science Teacher Education*, 11(4), 323-343.
- Bekkers. (2013). *Beleid in beweging. achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. 2de, herz. dr* Uitgeverij Lemma bv.
- Biesta, G., Priestley, M., & Robinson, S. (2015). The role of beliefs in teacher agency. *Teachers and Teaching*, 21(6), 624-640.
- Bovens, M. A. P., Hart, P. '., & Twist, M. J. W. v. (2012). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek* Kluwer.

Capellen, K. v. d. (2009). Wie wind zaait, zal storm oogsten.casestudy naar een teruggefloten “paternalistische” staat.

Cronin-Jones, L. L. (1991). Science teacher beliefs and their influence on curriculum implementation: Two case studies. *Journal of Research in Science Teaching*, 28(3), 235-250.

Elsevier. (2017). De beste scholen van nederland. Verkregen van <http://www.elsevier.nl/onderzoek/achtergrond/2017/01/beste-scholen-2017-welke-school-past-bij-welke-leerling-2952979W/>

Engen, N. v., Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2016). Bringing history in: Policy accumulation and general policy alienation. *Public Management Review*, 18(7), 1085-1106.

Evans, T. (2016). *Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy* Routledge.

Fairchild, A. J., & MacKinnon, D. P. (2009). A general model for testing mediation and moderation effects. *Prevention Science*, 10(2), 87-99.

Fairchild, A. J., MacKinnon, D. P., Taborga, M. P., & Taylor, A. B. (2009). R2 effect-size measures for mediation analysis. *Behavior Research Methods*, 41(2), 486-498.

Fairchild, A. J., & McQuillin, S. D. (2010). Evaluating mediation and moderation effects in school psychology: A presentation of methods and review of current practice. *Journal of School Psychology*, 48(1), 53-84.

- Gaalen, E. v. (2015,). Leraren kunnen leerlingen niet genoeg aandacht geven. *Algemeen Dagblad*
- Hayes, A. F. (2009). Beyond baron and kenny: Statistical mediation analysis in the new millennium. *Communication Monographs*, 76(4), 408-420.
- Hayes, A. F. (2012). PROCESS: A versatile computational tool for observed variable mediation, moderation, and conditional process modeling.
- Hendriks, W., & Gestel, N. van (2017). The emergence of hybrid professional roles: GPs and secondary school teachers in a context of public sector reform. *Public Management Review*, 19(8), 1105-1123.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (3rd ed.) Sage.
- Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. *Der Moderne staat—Zeitschrift Für Public Policy, Recht Und Management*, 6(2)
- Hupe, P. L., & Hill, M. J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond great expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121.
- Hupe, P., & Buffat, A. (2014). A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548-569.
- Informatiepunt passend onderwijs. (2017). Passend onderwijs in het kort. Verkregen van <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/in-het-kort/>

KU Leuven. (2004). Trek het je niet aan - over kledij en andere gewoonten. Verkregen van https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiYisiTtPzXAhVSIXQKHwYLCL4QFghBMAU&url=https%3A%2F%2Fwww.kuleuven.be%2Fthomas%2Fimages%2Falgemeen%2Fvorderingsplan%2Fbestanden%2Fbf8fea0749b379109b4f4e52ee4d5f97%2FOver_kledij_en_andere_gewaden.doc&usg=AOvVaw2WTYUcXVS_4WylWphVfGrw

Liden, R. C., Wayne, S. J., & Stilwell, D. (1993). A longitudinal study on the early development of leader-member exchanges. *Journal of Applied Psychology*, 78(4), 662.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. ed.: Dilemmas of the individual in public service* Russell Sage Foundation.

May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.

Ministerie van BZK. (2010). Investeren in legitimiteit: Strategische kennisagenda 2010-2015.

Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design. *Management Science*, 26(3), 322-341.

Nagtegaal, R. (2017). De ervaringen van psychologen met de DBC-regelgeving: Resultaten van een onderzoek in 2016 onder 680 psychologen.

Obbink, H. (2012). Geef leraren de ruimte. *Trouw*,

- Oolbekkink-Marchand, H. W., Hadar, L. L., Smith, K., Helleve, I., & Ulvik, M. (2017). Teachers' perceived professional space and their agency. *Teaching and Teacher Education*, 62, 37-46.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.
- Pressman, J. L. (1984). *Implementation: How great expectations in washington are dashed in oakland: Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes* Univ of California Press.
- RIVM. (2012). Nationaal programma bevolkingsonderzoek: De cijfers. Verkregen van http://www.rivm.nl/Onderwerpen/B/Bevolkingsonderzoeken_en_screeningen/Achtergrondinformatie/Bevolkingsonderzoek_de_organisatie/Nationaal_Programma_Bevolkingsonderzoek_de_cijfers#SEO
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.
- Sobel, M. E. (1982). Asymptotic confidence intervals for indirect effects in structural equation models. *Sociological Methodology*, 13, 290-312.
- Staatsblad. (1992a). Algemene wet bestuursrecht. Verkregen van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2017-03-01;>

Staatsblad. (1992b). Gemeentewet. Verkregen van
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2017-01-01;>

Stoffelsen, A. (2016,). Manifest van de bezorgde huisarts. *Volkskrant*

Trouw. (2012a, 13-03-2012). Docenten passend onderwijs 'diep beledigd' door politiek. *Trouw*

Trouw. (2012b). Protest tegen bezuinigingen in het passend onderwijs. Verkregen van
<http://www.trouw.nl/tr/nl/4484/Foto/photoalbum/detail/3220200/337629/2/Protest-tegen-bezuinigingen-in-het-passend-onderwijs.dhtml>

Tummers, L. (2010a). De bereidheid van GGZ-zorgprofessionals om te werken met DBC's.

Tummers, L. (2010b). Respondentenrapport DBC-vragenlijst.

Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555-581.

Tummers, L. (2012a). Ervaringen van verloskundigen en echoscopisten met hun werk en de 20-weken echo (SEO): Eerste resultaten van een onderzoek onder 790 verloskundigen en echoscopisten.

Tummers, L. (2012b). Policy alienation of public professionals: The construct and its measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516-525.

Tummers, L. (2012c). *Policy alienation; analyzing the experiences of public professionals with new policies*. (Unpublished Erasmus Universiteit Rotterdam,

Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.

Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2012). Policy alienation of public professionals: A comparative case study of insurance physicians and secondary school teachers. *International Journal of Public Administration*, 35(4), 259-271.

Tummers, L., van Thiel, S., Steijn, B., & Bekkers, V. (2011). Policy alienation and work alienation: Two worlds apart?

Tweede Kamer. (2007-2008).
Brief van de commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. 31007, Nr. 6,

Wart, M. van (2013). Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders. *Public Administration Review*, 73(4), 553-565.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it* Basic Books.