

# Gevangen in individuele kenmerken

De benutting van handelingsvrijheid binnen een penitentiaire inrichting



Stefan van den Broek

23-8-2010

Scriptie in het kader van de

Masteropleiding Bestuurskunde aan de

Erasmus Universiteit Rotterdam

# Gevangen in individuele kenmerken

De benutting van handelingsvrijheid binnen een penitentiaire inrichting

Stefan van den Broek

1<sup>e</sup> scriptiebegeleider dr. P.L. Hupe

2<sup>e</sup> scriptiebegeleider dr. F.B L. van der Meer

Augustus 2010

Scriptie in het kader van de Masteropleiding

Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit

Rotterdam

## PROLOOG

---

Voor u ligt een scriptie waarin de resultaten van mijn onderzoek uiteen zijn gezet. Dit onderzoek is het resultaat van de afronding van mijn studie aan het Master avondprogramma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

De keuze voor de onderzoeksvraag is ontstaan doordat ik – sinds ik bij het gevangeniswezen werkzaam ben – regelmatig ben geconfronteerd met verschillende normatieve zienswijzen over het werken in een penitentiaire inrichting. Aan een penitentiaire inrichting kunnen door de Minister van Justitie verschillende bestemmingen, met een daarbij passend regime, toegewezen worden. Er bestaat een beperkt regime waar gedetineerden in voorarrest verblijven, op verdenking van het overtreden van een strafbaar feit. Dit wordt een huis van bewaring (HvB) genoemd. Er bestaat ook een algeheel regime waar gedetineerden verblijven, wanneer zij door de rechter zijn veroordeeld. Dit wordt een gevangenis genoemd. In Penitentiaire Inrichting (PI) Dordrecht bestaan beide regimes naast elkaar. Gedetineerden worden begeleid en beveiligd door medewerkers van de penitentiaire inrichting, die penitentiaire inrichtingswerkers (piw-ers) worden genoemd. De algemene opinie van piw-ers is dat zij het lastiger vinden om in een algeheel regime te werken dan in een beperkt regime. Dit komt doordat gedetineerden in een algeheel regime meer vrijheden hebben dan in een beperkt regime waardoor gedetineerden minder afhankelijk zijn van piw-ers. Doordat deze afhankelijkheid kleiner is, hebben de piw-ers in een algeheel regime de gedetineerden minder te 'bieden'. Een voorbeeld hiervoor is dat een gedetineerde in een algeheel regime de gehele dag de mogelijkheid heeft om te telefoneren en in een beperkt regime is dit niet het geval. Hierdoor kan de piw-er de gedetineerde een 'gunst' verlenen door hem te laten telefoneren. Toch blijft er altijd ruimte voor piw-ers om met regels om te gaan, om met de regels te 'spelen'. Ik vind het interessant om te onderzoeken hoe individuele kenmerken van medewerkers – in de situationele context van een regime – een rol spelen. En welke individuele kenmerken dat zijn en in welke mate. Eventuele verschillen in individuele kenmerken kunnen dan weer aan deze regimes worden gerelateerd. Door middel van dit onderzoek wil ik de variatie in individuele kenmerken traceren en verklaren.

Bij deze wil ik mijn vrouw Astrid bedanken zonder wie ik niet in staat zou zijn geweest al die vrije dagen en avonden achter mijn laptop en studieboeken te kruipen om deze scriptie op een goede wijze af te ronden. Zij stelde mij in staat om mijn studie als eerste- en hoogste prioriteit te stellen.

Ik wil mijn afstudeerdocent dr. P.L. Hupe bedanken voor zijn begeleiding gedurende het onderzoek en het schrijven van mijn scriptie. Zijn positiefkritische houding heeft geleid tot het succesvol afronden van dit onderzoek. Eveneens dankzegging aan dr. F.B.L. van der Meer voor zijn rol als tweede scriptiebeoordelaar.

Van de Penitentiaire Inrichting Dordrecht wil ik de gehele directie danken dat mijn onderzoek daar heeft mogen plaatsvinden. Dit geldt in het bijzonder voor mijn voormalige leidinggevende dhr. C. Heukels die het vertrouwen in mij stelde en de potentie in mij zag om deze opleiding tot een goed einde te brengen. Hij heeft mij hierin – in het bijzonder voorwaardenscheppend – bijgestaan, waarvoor dank.

Stefan van den Broek

Studentnummer 325533

Mei 2010

## INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding.....	5
Centrale vraag.....	6
Deelvragen .....	6
Doelstelling .....	6
2. Theoretisch kader.....	7
De stand van de kennis over ‘Street-level bureaucracy’ .....	7
De gehanteerde theoretische bril .....	27
Operationalisatie.....	30
Hypothesen .....	33
3. Onderzoekopzet en methodologische verantwoording.....	34
Documentenonderzoek .....	34
Schriftelijke vragenlijst .....	35
Interviews .....	36
4. Empirische achtergrond .....	37
5. Bevindingen .....	41
Schriftelijke vragenlijst .....	41
Interviews met piw-ers.....	47
Interview met afdelingshoofden .....	48
6. Analyse .....	50
Deelvraag 1.....	50
Deelvraag 2.....	54
Deelvraag 3.....	56
Onderzoeksvraag.....	59
7. Conclusies en aanbevelingen .....	61
Literatuur .....	63
Internetbronnen.....	64
Lijst met bijschriften.....	65
Bijlagen .....	66
Schriftelijke vragenlijst .....	66
Codeboek .....	70
Datamatrix.....	72
Frequentietabel.....	73

## 1. INLEIDING

---

Dit onderzoek is bedoeld in het kader van het onderzoeksthema 'de werkvloer van de overheid' van de afdeling bestuurskunde van de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Bij dit onderzoeksthema wordt onderzoek gedaan naar publieke organisaties die aan de basis staan van de Nederlandse verzorgingsstaat. Hierbij gaat het in het bijzonder om uitvoeringsorganisaties, waarbij het hoofdkantoor het beleid maakt en ver van de uitvoering af staat. Contactambtenaren geven in direct contact met individuele burgers – vanuit een monopoliepositie – uitvoering aan dit beleid. De handelwijze van deze ambtenaren en de geleverde prestaties variëren. Nader bestuurskundig onderzoek naar de verschillen in handelwijzen, en de invloed daarvan op de resultaten, kan hiervoor interessante verklaringen opleveren.

In het contact met gedetineerden maken piw-ers gebruik van handelingsvrijheid om gewenste doelen en resultaten te realiseren. Hun handelingsvrijheid bestaat uit 'spelen' met de regels om de orde, rust en veiligheid binnen de penitentiaire inrichtingen te bewaren. Maar ook om gedetineerden op een humane manier te behandelen. Vaak geven incidenten aanleiding om de handelingsvrijheid van een piw-er te beoordelen en soms ook te veroordelen en in te perken. Zo stelt een artikel in Elsevier dat "de bewaarders, die als eersten aanwezig waren bij de cel waar een 25-jarige Libiër brand had veroorzaakt, worden verdacht van dood door schuld", aldus het Openbaar Ministerie (Bewaarders verdacht in zaak-Schipholbrand, Elsevier, 09 augustus 2006). Niet alle mogelijke handelwijzen zijn in detail vastgelegd over hoe piw-ers dienen te handelen bij calamiteiten. Piw-ers worden echter geacht de regels toe te passen op een manier die zo veel mogelijk de veiligheid voor iedereen waarborgt. De verwachting is dat de wijze waarop piw-ers reageren en de mate waarin zij de regels toepassen, in grote mate af zal hangen van individuele kenmerken, zoals: leeftijd, werkervaring, opleiding en herkomst. Dit geldt ook voor de wijze waarop zij hierover verantwoording afleggen. Doen zij dit aan directe collegae of vooral aan hun leidinggevenden? Naar aanleiding van de Schipholbrand zijn landelijk alle piw-ers naar een training voor bedrijfshulpverlening (BHV) gestuurd en zijn alle penitentiaire inrichtingen voor tientallen miljoenen euro's 'brandveilig' gemaakt. Een veelvoud aan nieuwe werkinstructies en calamiteitenplannen is de oorzaak dat de handelingsvrijheid van piw-ers is teruggebracht. Dit zou betekenen dat de verwachte invloed van individuele kenmerken van piw-ers – als gevolg van het terugbrengen van de handelingsvrijheid – van minder belang zou worden. Vaak gaan zaken echter wel goed, die minder de aandacht krijgen in de media. Volgens staatssecretaris Albayrak is "adequaat gereageerd op de protesten van gedetineerden tegen het nieuwe, sobere regime waar ze sinds 1 juni 2008 mee te maken hebben" ('Situatie Bijlmerbajes redelijk onder controle', Elsevier, 24 juni 2008). Piw-ers kunnen gedetineerden, door te 'spelen' met regels, op positieve wijze sturen en voorkomen dat situaties escaleren.

In deze scriptie wordt onderzoek gedaan naar het benutten van handelingsvrijheid van piw-ers in verschillende regimes. Zoals hierboven is beschreven, is de verwachting dat het inperken van handelingsruimte direct verband houdt met individuele kenmerken van piw-ers. Het feit dat deze handelingsvrijheid ook wordt ingeperkt door werkdruk blijkt uit een onderzoek, geïnitieerd door de Socialistische Partij (Van Velsen & Van Nispen, 2009), onder 500 personeelsleden uit gevangenis. Hieruit blijkt dat 68% van de respondenten het (zeer) eens is met de stelling dat zij van piw-er tot 'sleuteldraaier' zijn geworden. De respondenten vinden dat zij geen tijd meer hebben voor het contact met gedetineerden, maar alleen nog kunnen in- en uitsluiten (Van Velsen & Van Nispen, 2009). Hupe (2009) noemt de opeenstapeling van regels, 'regeldruk', welke een variabele vormt tussen de opgelegde handelingsvoorschriften en het daadwerkelijk handelen. Hij stelt dat het de individuele kenmerken zijn welke de hoogte van de regeldruk op de werkvloer bepalen. Eerder is al gesteld dat gedetineerden in een algeheel regime minder afhankelijk zijn van piw-ers, en dat de piw-ers de gedetineerden minder te 'bieden' hebben. Dit betekent dat zij soms moeten 'spelen' met regels – om gedetineerden op positieve wijze te sturen en te voorkomen dat situaties escaleren – die piw-ers uit een beperkt regime als 'grijs gebied' ervaren. Dit behelst dan regels waaraan zij zich wel altijd zullen conformeren. Het feit dat piw-ers in een algeheel regime meer handelingsvrijheid benutten dan piw-ers in een beperkt regime geldt als axioma voor dit onderzoek.

Het inperken van de handelingsvrijheid als gevolg van (negatieve) incidenten en door werkdruk leidt tot het feit dat piw-ers minder handelingsvrijheid zullen benutten om hun werkzaamheden optimaal uit te kunnen voeren. De situationele context is dus van groot belang. Dit kan ook gevolgen hebben voor de wijze waarop piw-ers verantwoording afleggen.

Uit het hierboven beschreven spanningsveld is de laatste jaren een institutioneel gegroeid beeld ontstaan binnen PI Dordrecht dat een belemmering is gaan vormen voor piw-ers van het huis van bewaring om in de gevangenisunit te willen gaan werken. Dit is geuit tijdens bilaterale gesprekken en tijdens functioneringsgesprekken en vormt momenteel een barrière voor het mobiliteitsbeleid en de beoogde invulling van de functiedifferentiatie in PI Dordrecht. Het mobiliteitsbeleid wil voorkomen dat piw-ers te lang in hun functie op dezelfde afdeling werkzaam blijven en daardoor te weinig uitdaging in hun werkzaamheden behouden. Dit kan leiden tot 'vervlakken' of 'afstompen'. En door middel van functiedifferentiatie wil het hoofdkantoor piw-ers de mogelijkheid geven door te stromen van een mediorfunctie naar een seniorfunctie. In een seniorfunctie nemen hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toe. Zij moeten hiervoor in meerdere regimes hebben gewerkt, dus in een algeheel- en een beperkt regime. De hierboven beschreven probleemstelling belemmert de piw-ers in hun mogelijkheid om hun positie te verbeteren en vergroot het risico van te weinig uitdagingen op de afdeling waar zij werkzaam zijn, wat tot 'vervlakken' of 'afstompen' kan leiden.

---

## CENTRALE VRAAG

---

Hoe kunnen verschillen in de benutting van handelingsvrijheid van piw-ers in PI Dordrecht in een algeheel regime ten opzichte van een beperkt regime, aan de hand van individuele kenmerken, worden verklaard? En hoe hangt het afleggen van verantwoording hiermee samen?

---

## DEELVRAGEN

---

1. Met welke individuele kenmerken hangt de benutting van handelingsvrijheid van piw-ers samen?
2. Wat zijn de verschillen in de benutting van handelingsvrijheid van piw-ers in een algeheel regime ten opzichte van piw-ers in een beperkt regime?
3. Hoe hangt het afleggen van verantwoording samen met verschillen in de benutting van handelingsvrijheid van piw-ers?

---

## DOELSTELLING

---

Met dit (fundamenteel) onderzoek wordt kennis verkregen waardoor lacunes worden opgevuld en een bijdrage wordt geleverd aan wetenschappelijke inzichten die er op dit gebied heersen. Dit wordt gedaan door de benutting van handelingsvrijheid van piw-ers te relateren aan individuele kenmerken. Dit is noodzakelijk om te beoordelen welke individuele kenmerken nodig zijn om binnen het relevante regime optimaal te presteren. Een antwoord op de onderzoeksvraag is relevant, omdat dit onderzoek kan leiden tot aanbevelingen om barrières weg te nemen voor piw-ers uit een beperkt regime om te werken in een algeheel regime en zo hun positie te verbeteren en mobieler te worden. "Vanwege het toegepaste karakter van bestuurskunde, gaat bestuurskundig onderzoek vaak over praktische knelpunten waarvoor naar een oplossing wordt gezocht (Wester in Van Thiel, 2007:20). Dit maakt dat het onderzoek ook een toegepast karakter kent. De resultaten geven tevens inzicht in de verhouding tussen piw-ers en andere publieke professionals, zoals politieagenten en stadsmariniers. Wanneer wordt gekeken naar de individuele kenmerken van verschillende groepen publieke medewerkers kan geanalyseerd worden welke individuele kenmerken functioneel zijn in een bepaalde omgeving.

## 2. THEORETISCH KADER

---

### DE STAND VAN DE KENNIS OVER 'STREET-LEVEL BUREAUCRACY'

---

Lipsky (1980) is de grondlegger van het leerstuk 'street-level bureaucracy'. Dit boek wordt inmiddels als een klassieker gezien vanuit het perspectief dat beleid wordt gemaakt op de publieke werkvloer. Daarom is zijn boek 'Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services' als basis genomen om het theoretisch kader te schetsen. In de jaren na Lipsky hebben verschillende auteurs dit leerstuk verbreed en aangevuld. In dit onderzoek is gekozen om op chronologische wijze het accent op verschillende dimensies van street-level bureaucracy te leggen zoals dit zich het laatste decennium heeft ontwikkeld. Daarom is voor het theoretisch kader gebruik gemaakt van de digitale universiteitsbibliotheek van de Erasmus Universiteit Rotterdam om naar auteurs te zoeken die andere of nieuwe inzichten op het leerstuk 'street-level bureaucracy' van Lipsky (1980) hebben beschreven. Hierbij is gezocht op de termen 'street-level bureaucracy', 'beleidsvrijheid' en 'handelingsvrijheid', waarbij de datum van publicatie binnen het afgelopen decennium ligt. Bij de uiteindelijke keuze van de literatuur is getracht een zo'n breed mogelijke selectie te maken van auteurs die het accent op een andere dimensie van 'street-level bureaucracy' beschreven. Zo richten Bovens & Zouridis (2002) zich op de ontwikkeling en invloed van informatie- en communicatietechnologie op de rol van de contactambtenaar. Hartman & Tops (2005) focussen zich in het bijzonder op het belang van de situationele context en de verschillende typen sturingsmechanismen van de contactambtenaar, met het accent op hun actiegerichtheid. Hupe & Hill (2007) leggen het verband tussen meerdere dimensies van verantwoording en de contextuele omstandigheden. En Hupe (2009) onderzoekt de rol van individuele kenmerken van professionals. Hierin ligt de keuze om tot de aangehaalde auteurs te komen.

---

#### Lipsky (1980)

---

Hoewel street-level bureaucrats vroeger vooral werden gezien als laag opgeleide werknemers, worden hun handelingen tegenwoordig aangeduid als geleverde overheidsdiensten (Lipsky, 1980:3). Het overheidsbeleid kan volgens Lipsky (1980) bestaan uit producten, zoals; gezondheid en veiligheid, of het verlenen van een status, zoals; 'arbeidsongeschikt' of 'uitkeringsgerechtigd'. De beslissingen van ambtenaren behelzen echter altijd voordelen of straffen, of toegang tot rechten en voordelen, geboden door de overheid (Lipsky, 1980). De meeste mensen ervaren 'de overheid' volgens hem echter niet tijdens een bijeenkomst van het schoolbestuur, maar juist door een gesprek met de onderwijzer van hun kinderen of door de aanwezigheid van agenten op de hoek van de straat. Elke ontmoeting op deze wijze is een voorbeeld van beleidsuitvoering. Ambtenaren die vanuit hun functie direct contact met burgers hebben en die een behoorlijke vrijheid hebben om hun werkzaamheden uit te voeren worden door Lipsky (1980:3) 'street-level bureaucrats' genoemd. De beste vertaling hiervoor is contactambtenaren. Hij noemt als typische contactambtenaren: onderwijzers, rechters, politieagenten, welzijnswerkers en andere ambtenaren welke toegang verschaffen tot diensten welke de overheid verleent. De rol van de contactambtenaar is volgens hem die van het toewijzen en (her)verdelen van middelen, waarop door burgers een claim wordt gelegd. De contactambtenaren beïnvloeden met hun beslissingen de kansen van mensen in de samenleving. Sociale controle is ook een belangrijke, bijkomende functie welke de contactambtenaren uitoefenen tijdens de werkzaamheden, stelt Lipsky (1980:11). Burgers – die publieke voordelen ontvangen – dienen zich te gedragen volgens de verwachtingen van de contactambtenaar. Zij hebben er dus zelf baat bij om hun (gewenste) eigen gedrag in lijn te brengen met gevraagd gedrag. Lipsky (1980) stelt dat contactambtenaren deze duale rol spelen. Een publieke organisatie waar 'street-level bureaucrats' werken, wordt door hem een 'street-level bureaucracy' genoemd. De beste vertaling hiervoor is contactorganisatie.



---

## Discretionaire ruimte

---

Lipsky (1980:13) stelt dat contactambtenaren beleid vanuit twee verschillende opzichten maken. Namelijk door het nemen van beslissingen vanuit een ruime 'discretion' en vanuit hiërarchische bevoegdheid. 'Discretion' kan het beste vertaald worden door 'discretionaire ruimte'. Het overheidsbeleid wordt volgens Lipsky (1980:13) gevormd door de aggregatie van alle individuele handelingen door contactambtenaren. De positie van contactambtenaren aangaande beleidsbepaling bestaat dus uit een hoge mate van discretionaire ruimte en autonomie, ten opzichte van de hiërarchische bevoegdheid (Lipsky, 1980:13). In tegenstelling tot medewerkers in andere organisaties hebben contactambtenaren veel discretionaire ruimte in het bepalen van de hoeveelheid en kwaliteit van voordelen en straffen, die door de organisatie wordt geboden. Dit betekent echter niet dat contactambtenaren zich niet hebben te houden aan regels, wetgeving, waarden en normen, voorschriften en aanwijzingen van bovenaf. In tegendeel, dit wordt gecreëerd door wat Lipsky (1980:14) de 'elite van bureaucratische beleidsambtenaren' noemt.

Wat maakt de contactambtenaren dan tot professionals? In ieder geval het feit dat zij discretionaire ruimte hebben om een beoordeling uit te oefenen. En dat zij redelijk vrij zijn van supervisie door hun leidinggevenden en van toezicht door cliënten. Dit geldt echter ook voor veel ambtenaren in publieke dienst die niet claimen een professional te zijn. Wat van belang is bij deze vraag is het gebruik van regels. Hoewel regels van belang zijn bij het houden van toezicht, werken de omvang en tegenstrijdigheden van regelgeving vaak belemmerend. In de meeste contactorganisaties is veel – goed gedocumenteerde – regelgeving aanwezig, die tegelijkertijd vaak aan verandering onderhevig is. Dit zorgt er volgens Lipsky (1980:14) voor dat contactambtenaren de regelgeving slechts selectief kunnen opleggen of gebruiken. De aanwezigheid van verantwoordelijkheden en regels is alleen problematisch, wanneer de relatie met de mate van uitgeoefende discretionaire ruimte van contactambtenaren, niet in balans is. Discretionaire ruimte is volgens hem dus een 'relatief concept'. Als problemen ontstaan als gevolg van dit relatieve concept, waarom wordt discretionaire ruimte dan niet afgeschaft? Dit komt doordat kenmerken van de werkzaamheden van de contactambtenaren dit moeilijk, zo niet onmogelijk maken. In de eerste plaats zijn de werkzaamheden van de contactambtenaren vaak te complex om in standaard 'formats' vast te leggen. Ten tweede wordt van contactambtenaren verwacht dat zij rekening houden met menselijke aspecten. Ten derde creëert de bevoegdheid van contactambtenaren eigen inzichten en moedigt cliënten aan om te geloven in de rol van de contactambtenaar als toegang tot hun welvaart. Toch blijft volgens Lipsky (1980:16) deze discretionaire ruimte onderwerp van verandering doordat de discretionaire ruimte op bepaalde gebieden wordt ingeperkt en deze op andere gebieden weer toeneemt.

---

## Verantwoording

---

Volgens Lipsky (1980:16) maken wetenschappers vaak een onderscheid tussen de discrepantie die er is tussen beleid en uitvoering als gevolg van communicatiestoornissen en die als gevolg van het benutten van discretionaire ruimte. Lagere ambtenaren worden meestal aangenomen waarbij de medewerker oog heeft voor organisatiedoelen en respect heeft voor de bestaande hiërarchie. Zij hebben daardoor de intentie om het beleid, naar beste kunnen, uit te voeren. Wanneer dit niet lukt, gaat het vaak om kleine problemen die niet belangrijk worden gevonden en die voor de organisatie vaak niet onoverkoombaar zijn. De prioriteiten van de contactambtenaar zijn echter vaak wezenlijk anders dan die van de manager. Lipsky concludeert dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen contactambtenaren en het management. De contactambtenaar accepteert aanwijzingen van de manager, maar vindt de beleidsdoelstellingen vaak niet legitiem. Lipsky (1980) geeft aan waarin de belangen van de contactambtenaren van managers verschillen. Het feit dat de contactambtenaren hun discretionaire ruimte moeten uitoefenen bij grote hoeveelheden werkzaamheden met weinig middelen, leidt volgens hem tot 'shortcuts' en vereenvoudigingen om met de druk van de verantwoordelijkheden om te gaan.



Deze strategieën om zaken voor elkaar te krijgen, blijven vaak ongestraft door managers, omdat zij alleen zijn geïnteresseerd in het behalen van organisatiedoelen. De contactambtenaren zijn vooral geïnteresseerd om de werkzaamheden volgens hun eigen voorkeur uit te voeren. De diverse – door de contactambtenaar – gehanteerde strategieën om zaken voor elkaar te krijgen zijn essentieel voor het bestaan van de organisatie (Lipsky, 1980:19). Ondanks dat deze soms tegenstrijdig met het organisatiebeleid zijn. Dit lijkt nogal paradoxaal, maar managers hebben belang bij het behalen van resultaten en kijken daarom soms de andere kant op als contactambtenaren methoden hanteren die niet conform het beleid van de organisatie zijn, maar wel de resultaten behalen. Een ander belang dat de contactambtenaar heeft, is het behouden en het uitbreiden van autonomie. Managers proberen de discretionaire ruimte aan banden te leggen om de resultaten veilig te stellen. De contactambtenaren ervaren deze pogingen echter als niet rechtvaardig en bestrijden dit vaak succesvol. Ondanks dat contactambtenaren vinden dat zij discretionaire ruimte goed moeten aanwenden om belangrijke besluiten te nemen, wordt het opleggen van normen door managers meestal niet geaccepteerd. Dit wil niet zeggen dat discretionaire ruimte van contactambtenaren helemaal niet aan banden gelegd kan worden en dat pogingen hiertoe altijd als niet gerechtvaardigd worden ervaren. De contactambtenaar kan een beroep doen op professionele status, maar zal zich moeten houden aan de geldende hiërarchie.

Ambigue en onduidelijke doelstellingen en de afwezigheid van goede prestatiemeting in contactorganisaties is volgens Lipsky (1980:40) van wezenlijk belang voor zowel de werksituatie van contactambtenaren als voor managers om controle over het beleid te voeren. Contactorganisaties worden volgens hem hierdoor juist gekarakteriseerd. Vaak hebben zij in een bepaalde mate een idealistisch karakter, zoals het bevorderen van het veiligheidsgevoel, goede gezondheid en deugdelijk onderwijs. Ambigüiteit ontstaat doordat er zowel onenigheid is over de probleemdefiniëring en de oplossingsrichting. Omdat de prestaties van de overheid niet kunnen worden afgelezen aan transacties – zoals in een marktgeoriënteerde organisatie – is het meten van prestaties van groot belang. De oorzaken waardoor het volgens Lipsky (1980:49-50) vooral in contactorganisaties moeilijk is om de prestaties te meten zijn de onduidelijke doelstellingen, de aanwezigheid van (te) veel variabelen en publieke eerbied voor zelfstandige besluitvorming van contactambtenaren. Contactambtenaren hebben volgens hem minder last van controles door managers dan andere functionarissen. Dit komt doordat werkstandaarden deze controles verminderen en door het respect dat managers hebben voor de professionele wensen van de contactambtenaar. Hij stelt dat aan de hand van deze werkstandaarden de prestaties van de contactambtenaar worden gemeten. De gemeten prestaties worden echter krampachtig gekoppeld aan de beoogde doelstellingen en zeggen niets over de juistheid of eerlijkheid van handelen. Een gemeten stijging of daling zegt ook niets over de prestatie. Lipsky (1980:52) spreekt over de ontwikkeling van surrogaatprestatiemetingen door organisaties. Dit zijn metingen van werkactiviteiten, zoals: caseloads, huisbezoeken, arrestaties, enz. die in plaats komen van prestatiemetingen. Deze surrogaatprestatiemetingen moeten de burgers het gevoel geven dat de organisatie verantwoording aflegt. Zij dienen als controle-instrumenten, nogal zijn deze wellicht niet echt geschikt en misschien zelfs wel contraproductief. Deze metingen beïnvloeden wel het gedrag van de contactambtenaar, maar niet altijd in positieve zin. Contactambtenaren gaan in de weerstand als deze surrogaatprestatiemetingen hun autonomie dreigt te verminderen.

Lipsky (1980:159) vindt dat verantwoordingsplicht meer is dan het simpelweg geven van tekst en uitleg aan je leidinggevende. Het gaat om een betrouwbare relatie tussen wat de leidinggevende nastreeft en wat medewerkers doen. Mensen moeten een verantwoordingsplicht voelen als er een grote kans is dat zij onderhevig zijn aan wettelijke macht of invloed. Verantwoordingsplicht is dus een relatie tussen mensen of groepen en verwijst naar gedragspatronen. Een beleid over verantwoordingsplicht bestaat in de meeste organisaties wel, maar contactambtenaren vinden dat vaak voor hen niet gelden. Pogingen om dit beleid te verbeteren leiden echter eerder tot een achteruitgang van de kwaliteit van dienstverlening. De essentie van contactorganisaties is dat mensen beslissingen nemen over andere mensen.

Contactambtenaren hebben hierbij de verantwoordelijkheid om op een menselijke, unieke en behoorlijke wijze cliënten te behandelen. Contactambtenaren hebben volgens Lipsky (1980:162) dus verantwoordingsplicht ten opzichte van twee bronnen van invloed; de vraag van de cliënt en de voorkeuren van de organisatie. Hij erkent ook een bron van mogelijk conflict tussen de verantwoordingsplicht naar cliënten en de organisatie, namelijk de rol van de contactambtenaren als professional. Deze rol brengt een grote sterkte en grote zwakte voor de publieke dienstverlening met zich mee. Het draagt bij aan een zekere mate van responsiviteit aan cliënten wanneer de organisatie neigt naar starheid en verwaarlozing, maar betekent ook dat, door een andere focus op verantwoordingsplicht, contactambtenaren minder controleerbaar zijn.

Lipsky (1980:162) stelt dat managers de contactambtenaren dwingen tot een betere verantwoordingsplicht door hun discretionaire ruimte en hun alternatieven te beperken. Zij schrijven gestandaardiseerde handleidingen, zij nemen controles af om te kunnen straffen en specificeren doelstellingen. Deze instrumenten zijn soms effectief om contactambtenaren te controleren, hoewel zij in staat zijn om al deze pogingen te ondermijnen. Het is ook mogelijk voor contactambtenaren om hun gedrag zo te sturen dat zij hun verantwoordingsplicht kunnen ontwijken. Zij worden gecontroleerd aan de hand van informatie die zij zelf aanleveren. Het bijhouden van gegevens draagt dan ook niet bij aan een grotere verantwoordingsplicht, maar wel aan het volgen van procedures. Het is ook lastig om contactambtenaren te controleren vanwege hun grote autonomie. Wanneer getracht wordt deze autonomie te beperken door het opleggen van straffen, ontstaat een klimaat van slechte moraal en verminderd initiatief. Lipsky (1980:164) beschrijft drie gebieden waarbij de uitoefening van controles kan leiden tot de ondermijning van de kwaliteit van dienstverlening:

1. professionals leggen per definitie alleen verantwoording af aan vakgenoten. Dit gebeurt alleen bij extreme overtredingen van ethische normen. Wel is er sprake van groepsdruk om vriendschappelijk met vakgenoten om te gaan, om vakgenoten te beschermen en om de problemen van vakgenoten serieus te nemen, eventueel ten koste van cliënten;
2. professionals werken in principe afgezonderd. Professionals (zoals: politieagenten) die erg nauw samenwerken zijn zeer intolerant tegenover elkaars fouten, maar professionals (zoals: bouwinspecteurs) waarbij fouten niet direct consequenties hebben voor elkaar, tolereren elkaars fouten een flinke periode;
3. het machtigste middel in professionele socialisatie is de werksituatie. Een extreem krachtige factor die toekomstig professioneel gedrag bepaalt is het aanleren van nieuwe professionals wat acceptabel en behoorlijk is en wat iemand's carrière zal doen versnellen.

Contactambtenaren horen professionals te zijn die menselijk gedrag vertonen, hoge standaarden bezitten en zelfcontrole uitoefenen als vervanging voor wat de samenleving niet kan voorschrijven (Lipsky, 1980:201). De rol van contactambtenaren als professional betekent dat zij zichzelf controleren. Als zij in het dagelijkse functioneren niet kunnen worden ingeperkt, dan moet zelfcontrole een vervanging zijn voor bureaucratische controle. Hij ziet echter een grote kloof tussen het afleggen van verantwoording in de theorie en in de praktijk. Om de problemen van contactorganisaties op te lossen door het professionalisme te vergroten stuit dan ook op nogal wat sceptisme bij hem.

---

#### Individuele kenmerken

---

Bureaucratische besluitvorming gebeurt onder condities van begrensde tijd en informatie. Contactambtenaren worden beperkt door de kosten van informatievergaring, hun capaciteit om informatie op te nemen en het niet beschikbaar zijn van informatie. Dit geldt vaak niet voor andere bureaucraten. Contactambtenaren werken onder onzekerheid en complexiteit en moeten dus snel beslissingen nemen. Andere organisationele aspecten welke de werkzaamheden van contactambtenaren beïnvloeden zijn de bureaucratische taken, zoals het invullen van papieren, formulieren, plannen en ander papierwerk (Lipsky, 1980:30). Het dereguleren van deze taken leidt volgens hem echter niet automatisch tot een kwalitatief betere interactie tussen de contactambtenaren en cliënten. Hierbij spelen ook de gebrekkige individuele kenmerken een rol,

zoals onervarenheid en onvoldoende opleiding. Vaak kan een taak eenvoudigweg niet goed uitgevoerd worden als gevolg van ambigue doelstellingen van een bepaalde publieke dienst. Lipsky (1980:37) ziet als extra beperking ook de onvoorspelbaarheid van de vraag om dienstverlening. Dit resulteert vaak in een verhoogde werkdruk en dus een verminderde sensitiviteit van de contactambtenaar. Lange- en onverwachte wachttijden, geannuleerde afspraken en korte en vluchtige behandeling zijn hiervan volgens hem de gevolgen. Als antwoord hierop geldt dat de financiële investeringen om de caseload stevig te reduceren – en dus de kwaliteit te verbeteren – dusdanig hoog zijn, dat dit politiek gezien geen serieuze overweging is. Dit heeft tot gevolg dat de contactorganisaties vaak worden gevangen in een vicieuze cirkel van middelmatigheid. Hoe beter het programma van diensten en hoe responsiever voor de burger, hoe groter de vraag zal zijn. Lipsky (1980:38) stelt dat de organisatie door een (te) grote vraag haar diensten kunstmatig zal begrenzen door bijvoorbeeld barrières op te werpen. Doordat niet aan de kwaliteit van dienstverlening kan worden tegemoetgekomen, zal de organisatie een nieuw evenwicht bereiken waarbij zij weer onverschillig is voor de wensen van cliënten. Hoe meer succesvol een organisatie is, hoe vaker zij geconfronteerd zal worden met dit dilemma, aldus Lipsky (1980:38).

Cliënten van contactorganisaties zijn onvrijwillig (Lipsky, 1980:54). Dit geldt in het bijzonder voor contactorganisaties waar gebruik wordt gemaakt van dwangmaatregelen. Dit komt doordat cliënten nergens anders hun diensten kunnen verkrijgen. Er is sprake van een monopolie bij de contactorganisaties. Waar geen monopolie geldt, kunnen cliënten private diensten afnemen, tegen vaak (relatieve) hoge kosten, zoals in de gezondheidszorg. Dit betekent dat de onvrijwillige cliënten vaak de arme burgers zijn die een andere kwaliteit van publieke dienstverlening krijgen. Deze rol van de 'arme' burger leidt tot een machtspositie bij de contactambtenaar. Hoe minder vrijwillig de rol van de cliënt is, hoe meer macht er ligt bij de contactambtenaar. De cliënt kan wel invloed uitoefenen door hulpmiddelen aan te wenden, zoals: tijd van de contactambtenaar opeisen, de contactambtenaar houden aan professionele en bureaucratische standaarden en een strategie van passiviteit, berusting, en empathie voor de contactambtenaar, hanteren.

De belangen van contactambtenaren worden door Lipsky (1980:19) als afwijkend gezien van managers, maar getracht wordt om beide te behartigen. Volgens hem is een andere bron van verschillende belangen tussen contactambtenaren en managers de continue interactie met cliënten en de complexiteit hiervan. Moderne bureaucratieën ontleen legitimiteit aan een eerlijke en gelijke behandeling. De contactambtenaren worden echter dagelijks geconfronteerd met oneerlijke behandelingen. De omstandigheden van burgers zijn altijd anders dan op basis van procedures wordt verondersteld. Lipsky (1980:23) schrijft: "een vergissing om deze verschillen niet te herkennen lijkt soms al oneerlijk op zich [vertaald SvdB]". Dit heeft in sterke mate te maken met de persoonlijke waarden van de betrokken contactambtenaar. De contactambtenaren houden volgens hem deze speelruimte van discretionaire ruimte, omdat burgers niet accepteren om door geautomatiseerde systemen en rigide programma's 'afgescheept' te worden. Zij willen een responsieve overheid die rekening houdt met persoonlijke omstandigheden. Contactambtenaren horen volgens Lipsky (1980:151) onder gelijke omstandigheden iedereen gelijk te behandelen. Paradoxaal genoeg zorgen veel factoren dat voorkeuren en ongelijke behandeling karakteristiek zijn voor een moderne contactorganisatie. Hij stelt dat het differentiëren van cliënten een belangrijk aspect is voor contactambtenaren om met de tegenstrijdigheden in hun taken om te gaan. Het is niet simpelweg zo dat contactambtenaren sommige cliënten prefereren boven anderen, maar deze voorkeuren maken het mogelijk om flexibel en responsief om te gaan met een deel van de cliënten. Dus contactambtenaren doen voor sommigen wat zij niet voor allen kunnen doen. Contactambtenaren, waarvoor het niet mogelijk is om alle cliënten op de best mogelijke manier te helpen, ontwikkelen mechanismen om hen impliciet te helpen om hun taak voor zichzelf te rechtvaardigen.

Tegelijkertijd helpen deze percepties om het weigeren van diensten te rechtvaardigen (of zelfs routinematige behandeling) door het toestaan van een privéoordeel dat sommige cliënten meer dan een eerlijk deel van de middelen verbruiken. Wellicht de meest bekende privémening over cliënten is het zoeken naar verantwoordelijkheden voor de situatie van de cliënten, aldus Lipsky

(1980:153). Aannames over wie of wat verantwoordelijk is voor de situatie van de cliënt is volgens hem een belangrijk instrument waarmee contactambtenaren een afstand creëren tussen zichzelf en hun cliënten. Zo worden langdurige werkelozen als lui en kansloos gezien. Cliënten hebben volgens Lipsky (1980:154) ook een eigen verantwoordelijkheid, anders kunnen cliënten niet groeien en bijdragen aan verandering. Contactambtenaren hebben privémeningen welke de verdeling en kwaliteit van dienstverlening beïnvloeden. Vooroordelen zijn moeilijk weg te nemen.

Lipsky (1980:99) hanteert de assumptie dat een contactambtenaar responsief en flexibel kan zijn wanneer er maar één cliënt is. Dit verdwijnt echter wanneer er veel cliënten zijn. Dit is volgens hem een expliciet dilemma voor contactambtenaren. Wanneer een publieke manager wordt geconfronteerd met het dilemma van meer cliënten bedienen of een hoge kwaliteit van dienstverlening handhaven, zullen de meeste managers kiezen voor grotere aantallen ten koste van de kwaliteit. Het niet goed kunnen meten en aan kunnen tonen van de waarde van de dienstverlening, in combinatie met budgettaire beperkingen, zal de manager meestal doen besluiten de kwantiteit te verhogen. Of contactambtenaren pogingen om de interactie met cliënten te begrenzen accepteren of juist verwerpen zal een kritische vraag blijven waarvan de kwaliteit van dienstverlening afhangt. De praktijk van het verdelen van middelen door de contactambtenaar leidt vaak naar een verminderde vraag naar publieke diensten. Cliënten ervaren dit als 'red tape', 'praten tegen een betonnen muur' en 'van het kastje naar de muur worden gestuurd', aldus Lipsky (1980:100). Gratis publieke diensten worden verdeeld door barrières op te werpen voor cliënten. Middelen worden ook verdeeld door ze verschillend toe te wijzen aan cliëntcategorieën. Lipsky (1980:107) stelt dat contactambtenaren worden geconfronteerd met meer cliënten dan zij kunnen behandelen en dat zij vaak zullen kiezen voor degene die de meeste kans heeft om te slagen (creaming).

Bovens & Zouridis (2002:1) herkennen het begrenzen van discretionaire ruimte van street-level bureaucraten zoals Lipsky (1980) in zijn boek beschreef. Zij noemen dit het disciplineren van discretionaire ruimte en constateren dat dit al sinds de jaren negentig gaande is. Ook zien zij een verschuiving van de benutting van discretionaire ruimte van street-level bureaucraten naar geautomatiseerde beslissingssystemen, als gevolg van de ontwikkeling en inzet van informatie en communicatietechnologie. Zij schetsen een scenario dat – als gevolg van de verzorgingsstaat – de rechtsstaat tot een gesloten en geanonimiseerde samenleving kunnen leiden. Door een grootschalige verstrekking van subsidies, uitkeringen, vergunningen met bijbehorende beschikkingen en discretionaire vrijheden zou de samenleving tot bureaucratisme worden. De beginselen van goed bestuur en een rechtsbeschermingsstelsel hebben er volgens hen voor gezorgd dat dit niet is gebeurd en blijken de rechts- en verzorgingsstaat samen te kunnen gaan.

De grootschalige uitvoeringsorganisaties blijken volgens Bovens & Zouridis (2002) inmiddels ook intramuraal te wijzigen, door de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie. Zij stellen dat de rol van de uitvoeringsambtenaar wordt vervangen door geavanceerde informatie- en expertsystemen en dat websites in de plaats van loketten ontstaan. Uitvoeringsorganisaties worden van afdelingen met lastig te controleren contactambtenaren tot een organisatie zonder ambtenaren, omdat beslissingen zijn voorgeprogrammeerd. Volgens Bovens & Zouridis (2002:1) zou men bij het woord bureaucratie moeten denken aan: “[.....] een zaal vol zoemende servers [.....]”. Zij onderzoeken de consequenties die deze verandering heeft voor de democratische rechtsstaat, vooral in relatie tot de democratische controle van de ambtenarij en de rechtszekerheid voor de burgers.

Bovens & Zouridis (2002:2) vertrekken ook vanuit het perspectief van street-level bureaucracy van Lipsky (1980). Zij zien de uitvoeringsambtenaren als werknemers die continu grote of kleine beslissingen nemen over het wel, niet of hoe toepassen van een regel. Bij het benutten van deze vrije beleidsruimte worden voorzieningen toegewezen of sancties opgelegd. Dit gebeurt miljoenen keren per jaar en maakt volgens hen uiteindelijk daadwerkelijk het beleid. De beslissingen over het wel of niet toepassen van regels, en hoe, ontstaan als gevolg van het feit dat de werkelijkheid complexer en afwisselender is dan in deze gedetailleerde regels kan worden vastgelegd. Bovens & Zouridis (2002) noemen deze vrije beleidsruimte; feitelijke beoordelingsruimte. Zij maken hiermee een onderscheid met formele beleidsruimte, welke de expliciete ruimte behelst die door de regelmaker (wetgever) wordt gecreëerd. De kern van hun betoog is dat zowel de feitelijke beoordelingsruimte evenals de formele beleidsruimte, de uitvoeringsambtenaren macht verschaft om het beleid naar eigen ideeën in te vullen. Bovens & Zouridis (2002) concluderen hieruit dat de uitvoeringsambtenaren ook beleidsmakers zijn, en niet slechts beleidsuitvoerder. Zij geven aan dat deze conclusie van oudsher zorgen oproept over de democratische sturing en verantwoording van deze uitvoeringsambtenaren en over het primaat van de politiek.

Bovens & Zouridis (2002:3) onderkennen dat de macht van de uitvoeringsambtenaren de afgelopen decennia is gelimiteerd. Zij noemen dit het disciplineren van de discretionaire ruimte en stellen dat de wetgever dit primair heeft getracht door de rechtmatigheid te vergroten. De voordelen hiervan zijn dat het risico op willekeur afneemt en dat vertegenwoordigende organen zijn betrokken bij de totstandkoming van algemene regels in wetten. De burgers kunnen hun rechtspositie afleiden uit de wet, wat hen de nodige zekerheid verschaft. Of de regels van toepassing zijn en hoe deze moeten worden toegepast, staat in de wet beschreven. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB) zijn door de wetgever gecodificeerd om de discretionaire ruimte te beperken. Deze maatregelen hebben het volgens Bovens & Zouridis (2002) mogelijk gemaakt dat de rechts- en verzorgingsstaat samen hebben kunnen gaan.

Zij stellen dat de wetgever niet de enige is geweest welke de macht van deze uitvoeringsambtenaren heeft ingeperkt, maar dat dit ook door de uitvoerende macht zelf is gedaan. Zo zorgt de hiërarchie ervoor dat niet-standaardbeslissingen worden overgelaten aan een hogere functionaris in de organisatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor een noodzakelijk handtekening van een leidinggevende die de uitvoeringsambtenaar moeten vragen. Maar ook

beleidsregels welke door de organisatie zelf – of een hogere organisatie – worden opgesteld, kunnen de macht van uitvoeringsambtenaren beperken. Met beleidsregels bedoelen Bovens & Zouridis (2002:4) algemene regels welke op eigen gezag zijn vastgesteld en waarbij de uitoefening van bevoegdheden tegenover burgers en andere organisatie centraal staan. Deze beleidsregels kunnen volgens hen limiterend werken, maar de uitvoeringsambtenaren behouden de mogelijkheid om contextueel te bezien of zij deze beleidsregels toepassen. Bezwaren- en laagdrempelige beroepsprocedures bij de rechter zijn andere beperkende maatregelen voor de discretionaire ruimte van uitvoeringsambtenaren, welke Bovens & Zouridis (2002) als ‘checks and balances’ kwalificeren. Zij beschouwen de rechtelijke macht dus ook als een disciplinerende institutie.

Bovens & Zouridis (2002:5) stellen dat street-level bureaucratieën de afgelopen jaren aanzienlijk zijn gewijzigd door de opkomst en ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie. Zowel op het gebied van de organisatie, maar ook op juridisch gebied. Zij stellen dat de uitvoeringsambtenaren in hun extramurale contacten met burgers in hoog tempo afhankelijk zijn geworden van computers. De computer is noodzakelijk om verbonden te zijn met de organisatie om gegevens op te vragen of digitale formulieren te versturen. De discretionaire ruimte voor uitvoeringsambtenaren wordt beperkt doordat beslissingen worden genomen door kennismanagementsystemen en digitale beslissingsbomen. Bovens & Zouridis (2002:7) noemen dit ‘screen-level’ bureaucratie.

Zij geven aan de hand van een tweetal voorbeelden aan hoe de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie bij twee grote bureaucratieën is verlopen. In eerste instantie was discretionaire vrijheid voor uitvoeringsambtenaren bijzonder groot. De enige beperking voor hen was hooguit de handtekening die zij van hun leidinggevende moesten krijgen. Dit waren kenmerken van ‘gewone’ street-level bureaucratieën. Maar later werd de computer meer dan slechts een administratieve ondersteuning. De computers gingen steeds meer aspecten van het besluitvormingsproces overnemen en holde de functie van de uitvoeringsambtenaren steeds verder uit. En doordat de computers werkten met bepaalde standaarden, moest de aanlevering van data ook volgens die standaarden verlopen. Hierdoor moesten de voorgaande stappen van het uitvoeringsproces ook worden geformaliseerd en gestandaardiseerd. Bovens & Zouridis (2002) noemen dit een ontwikkeling naar een ‘screen-level’ bureaucratie en de formele acceptatie voor dit type bureaucratie gebeurde doordat het digitale beoordelingsproces op gedetailleerde wijze in de wet werd vastgelegd. De grote groep uitvoeringsambtenaren werd vervangen door enkele administratief medewerkers en slechts enkele uitvoeringsambtenaren bleven beschikbaar voor bezwaren- en beroepsprocedures. De organisatie was verworden tot een geautomatiseerde formulierenverwerkende bureaucratie, wat klachten veroorzaakte bij cliënten en medewerkers. Cliënten klaagden over een gebrek aan service en een gebrek aan rekenschap van individuele- en situationele omstandigheden. Geautomatiseerde systemen behandelen iedereen gelijk volgens vaststaande categorieën en tabellen. Er werd dus inderdaad geen rekening gehouden met individuele- en situationele omstandigheden. De medewerkers klaagden over het minder interessant worden van hun functie. Daar de aanlevering van data inmiddels ook grotendeels was geautomatiseerd (diskettes, internet, maar ook bijvoorbeeld verkeerscamera's langs snelwegen), werden de bureaucratieën gereorganiseerd en de systemen herontworpen. Informatie van cliënten ging rechtstreeks de computer in. Deze computersystemen konden ook andere taken en regelingen van de organisaties uitvoeren, en waren zelfs verbonden met computersystemen van andere organisaties. Hierdoor was onderlinge informatieuitwisseling mogelijk geworden. Bovens & Zouridis (2002) noemen dit een ontwikkeling naar een ‘systeem-level’ bureaucratie. De kerntaak van deze bureaucratie ligt volgens hen niet langer op de directe interactie met cliënten, want alle transacties zijn volledig geautomatiseerd, maar op de ontwikkeling- en het onderhoud van systemen. Cliënten wordt wel informatie verstrekt door helpdesks, maar de focus ligt vooral op het optimaliseren van informatieprocessen en het aanbrengen van verbindingen tussen de systemen van diverse organisaties.



Bovens & Zouridis (2002:8-9) karakteriseren informatie- en communicatietechnologie dus als een dominante eigenschap voor de systeem-level bureaucratie. Computersystemen worden niet alleen gebruikt voor gegevensopslag, maar voor de gehele procesverwerking en de controle hierop. Integratie- en koppeling van informatiestromen en het vervagen van organisatiegrenzen staan hierbij centraal. Zij voorspellen dat de beschikkingen in de toekomst via e-mail zullen worden aangeleverd terwijl dat nu nog in papieren vorm gebeurt. Het directe contact met burgers op straat, aan loketten of in spreekruimtes, verandert in contacten op afstand via internet en camera's. Bovens & Zouridis (2002:9) stellen dat hiermee de klassieke 'street-level bureaucrat' – zoals Lipsky deze heeft bedoeld – is verdwenen. Hooguit op helpdeskmedewerkers, voorlichters en een individuele ambtenaar, die klachten en bezwaarschriften afhandelt, na.

Bovens & Zouridis (2002:11) stellen zich de vraag hoe reëel de verwachting is dat alle street-level bureaucratieën transformeren tot systeem-level bureaucratieën. Dat de discretionaire ruimte, en dus ook de ambtelijke machtsuitoefening, is verdwenen, heeft volgens hen een aanzienlijke verbetering van de juridische kwaliteit van de beschikkingen tot gevolg gehad. Bovens & Zouridis (2002:12) zien de informatie- en communicatietechnologie als een ideaal middel om het legaal-rationeel gezag te perfectioneren. Zij kwalificeren de systeem-level bureaucratie zelf als toepasser van de wet en niet de rechterlijke macht. Opvallend is dat zij hier tegelijkertijd een verschuiving zien waarbij de discretionaire ruimte van de street-level bureaucrat verplaatst naar een equivalent, de systeem-level bureaucrat. De selectie die systeem-level bureaucraten maken bij de organisatie van geautomatiseerde systemen, op basis van wetgeving, zijn bepalend voor hoe de aanpak er in de uitvoering uit komt te zien. Dit maakt hen de 'nieuwe' beleidsmakers. In tegenstelling tot de discretionaire ruimte van de street-level bureaucrat is de discretionaire ruimte van de systeem-level bureaucrat niet gericht op toepassing van algemene regels op individuele burgers, maar op het bepalen van de regels zelf. Bovens & Zouridis (2002) stellen hier de scheiding tussen politiek en bestuur ter discussie. Vragen die zij zich stellen hebben betrekking op aan wie de systeem-level bureaucraten verantwoording afleggen en wie hen controleert.

Bovens & Zouridis (2002:13) concluderen dat informatie- en communicatietechnologie de uitvoering op het gebied van wettigheid perfectioneert. Tegelijkertijd vragen zij zich af of op deze wijze ook de gerechtigheid wordt bevorderd. Zij stellen dat deze starheid van het systeem willekeurig veroorzaakt doordat er geen ruimte is voor bijzondere situaties. En dat daardoor de responsiviteit van de overheid wordt geschaad, en impliciet haar legitimiteit. Deze risico's zijn volgens hen wellicht te reguleren door een aantal technologische innovaties op het gebied van informatie- en communicatietechnologie. Zo kunnen marktpartijen meedingen naar de gunsten van de burgers als zij door de komst van een nieuw ontwikkelplatform eigen systemen kunnen ontwikkelen. Deze vorm van marktwerking kan de macht van de systeem-level bureaucraten inperken, aldus Bovens & Zouridis (2002). De mogelijkheid om meer analoge data over individuele gevallen in systemen op te nemen zal volgens hen ook de strengheid verminderen. Burgerhandvesten en cliëntenpanels zijn methoden die hiervoor gebruikt zouden kunnen worden. Systeem-level bureaucratieën zullen zich moeten onderwerpen aan publieke verantwoording zodat de wetgever in staat is tot bijsturing van regels en beleid. Dit zou kunnen volgens een informatietoets waarin vooraf de gemaakte keuzes en het uitvoeringsproces staan beschreven. Achteraf zal in jaarverslagen en rapportages uitleg moeten worden gegeven over het verloop van de systemenprocessen en de koppelingen die bestaan. Ook controles en toezicht door specialistische onafhankelijke organen kunnen deze risico's minimaliseren. Rechtstreekse toegang voor burgers tot de systemen zelf is een vorm van openbaarheid en toegankelijkheid welke de rechtvaardigheid en democratische controle aanzienlijk kan vergroten. De Mulder (in Bovens & Zouridis, 2002:14) spreekt hier van de vierde generatie wetgeving. Dit instrument vergroot transparantie en bevordert (horizontale) verantwoording en versterkt: "[.....] de positie van individuele burgers tegenover deze machtige infocratieën" (Zuurmond in Bovens & Zouridis, 2002:15). Tevens houdt dit de systeem-level bureaucraten alert. Bovens & Zouridis (2002) vatten samen dat de transformatie van street-level bureaucratieën, via screen-level bureaucratieën tot systeem-level bureaucratieën geleidelijk aan heeft plaats gevonden. Het accent van de uitvoeringsorganisaties is verschoven van een juridisch- naar een administratief-technisch perspectief.

Bij frontlijnsturing draait volgens Hartman & Tops (2005:6) alles om actiegerichtheid en te kunnen handelen in overeenstemming met wat de situatie (de frontlijn) vraagt. Zij zien de frontlijn als wat Lipsky de publieke werkvloer heeft genoemd en de frontlijnwerker als street-level bureaucraat. Zij beschrijven de eigen kracht van de beleidsuitvoering en stellen dat het verschuiven van energie en geld van het voorbereiden van beleid naar de beleidsuitvoering niet voldoende is om de uitvoering te versterken. De complexe en pluriforme problematiek vraagt om 'intelligent' in te spelen op voorkomende situaties. Hartman & Tops (2005:7) onderscheiden beleidssturing en frontlijnsturing als mechanismen om uitvoeringsactiviteiten tot stand te brengen. Bij beleidssturing staan beleidsmatige- en politieke doelstellingen voorop en bij frontlijnsturing de ontwikkeling van het werk op de publieke werkvloer zelf. Zij kwalificeren deze mechanismen als interdependent, maar ook als potentieel conflictueus.

Het uitgangspunt voor deze benadering van Hartman & Tops (2005:8) is dat onderzoeken hebben uitgewezen dat bureaucratie en controlezucht van de overheid hebben geleid tot een gebrekkige uitvoering. Zij stellen dat uitvoering en resultaatgerichtheid meer centraal moeten staan. In steden heeft dit geleid tot velerlei nieuwe functies op de gebieden veiligheid, leefbaarheid en sociaal beleid, zoals: veiligheidshuizen, interventieteams, stadsmariniers, etc.. Volgens Hartman & Tops (2005) worden deze functies veelal buiten de reguliere hiërarchie geplaatst, omdat versterking van de uitvoering vanuit de organisationele context lastig blijkt.

Vanuit de traditionele percepties over beleidsontwikkeling, zoals het fasemodel, lijkt het redelijk eenvoudig om de uitvoering te versterken door het verschuiven van middelen en mensen van het voorbereiden van beleid naar de beleidsuitvoering. Onder andere Lipsky (1980) heeft aangetoond dat dit minder eenvoudig is dan het lijkt, omdat de uitvoering minder mechanisch en volgtijdelijk is dan Teisman (in Hartman & Tops, 2005:8) veronderstelt. Korsten (1985:12-17) heeft geprobeerd om door 'uitvoeringsgericht ontwerpen' een verbinding tussen beleid en uitvoering tot stand te brengen. Volgens Hartman & Tops (2005:9) lost dit ook niet alle problemen op, omdat zij de verschillen tussen beleidvoorbereiding en -uitvoering percipiëren als een tegenstelling "[.....] tussen denken en doen, tussen abstract en concreet handelen, tussen institutionele en situationele logica". Zij stellen dat het gedrag van mensen onnavolgbaar is en onvoorspelbaar, waardoor het gedrag door middel van beleid lastig te beïnvloeden is. Hierdoor ontstaat een discrepantie tussen het objectieve beleid en de subjectieve ervaring tijdens de uitvoering. In de praktijk gaat het om de specifieke context, waarbij interactie en interpretatie van groot belang is.

Er zijn allerlei typen organisaties waarbij het optreden van bureaucraten op de publieke werkvloer wordt geregeld. Hartman & Tops (2005:11) noemen deze organisaties; frontlijnorganisaties. Zij karakteriseren deze frontlijnorganisaties als organisaties welke in onmiddellijke relatie met de burger staan, in omstandigheden die niet routinematig, maar wel spanningsvol kunnen zijn. Frontlijnsturing wordt door hen omschreven als het vermogen van bestuurders en politieke leiders om organisatorische verbanden in de uitvoering vorm te geven en te laten functioneren, in lijn met de specifieke situatie. Hartman & Tops (2005) maken tussen beleids- en frontlijnsturing een duidelijk onderscheid. Beleidssturing gaat uit van doelstellingen, gebaseerd op beleid en politiek, met bijbehorende instrumenten. Verantwoording, controle en (politieke) sturing vormen de basis voor denken en handelen (de zogenaamde ontwerplogica). Een benadering die volgens hen meer uitgaat van het handelen in het primaire proces op de publieke werkvloer, waarbij effectieve tussenkomst centraal staat, is frontlijnsturing (Hartman & Tops, 2005). Actiegerichtheid, en de ontwikkeling van de interactie tussen burgers en frontlijnwerkers, is wat deze sturing kenmerkt. Zij beschrijven de complementaire werking tussen deze sturingen doordat frontlijnsturing het mogelijk maakt de situationele context te beoordelen en in overeenstemming daarmee te kunnen handelen en beleidssturing het democratisch gehalte (sturing en verantwoording) kan waarborgen.

Om deze situationele context te kunnen beoordelen en in overeenstemming daarmee te kunnen handelen, vinden Hartman & Tops (2005:23) dat mensen in de frontlijn zich steeds drie typen vragen dienen te stellen. Zij beschrijven contextvragen; waarbij de mensen in de frontlijn de specifieke situatie moeten aanschouwen. Gedragsvragen dienen te worden gesteld om te kunnen beoordelen of zij zelf het juiste gedrag vertonen en interactievragen moeten worden gesteld over wat wel of niet gepast is, gezien die specifieke situatie. Volgens Hartman & Tops (2005:27) realiseren multidisciplinaire teams op een effectievere wijze de uitvoering dan een willekeurige organisatieafdeling. Maar hoe goed het optreden van de frontlijnwerkers ook is, er moet nadien nog concreet een aantal zaken worden afgehandeld. De frontlijnwerkers stellen een probleem dat een effectieve oplossing dient te krijgen. Zij vinden het wezenlijk hoe vanuit de dienst naar de frontlijnwerkers wordt gekeken. Zijn de frontlijnwerkers en de organisatie daaromheen een vooruitgeschoven post (beleidssturing) of zijn zij zelf de kern van de uitvoering (frontlijnsturing)?

Hartman & Tops (2005:28) stellen dat standaardisatie en uniformering niet functioneel is op de publieke werkvloer. De aanpak kan zich richten op een persoon, een woning, een groep, een thema of een gebied. Een team is hierbij een organisatievorm welke vaak wordt aangegaan om hierop passend te reageren. De voordelen van teams zijn dat zij flexibel zijn samen te stellen, een motiverende werking binnen een team hebben door de sociale dynamiek, samengesteld zijn uit verschillende disciplines en mensen met een andere culturele achtergrond laten participeren. De effectiviteit en snelheid ontstaan doordat de teams veelal niet historische gegroeid zijn. Hartman & Tops (2005) hebben gezien dat frontlijnwerkers vaak informatie verzamelen en deze doorgeven aan de taakorganisatie die deze moet oplossen. Frontlijnwerkers zien de oplossing dan in het informeren van taakorganisaties in plaats van het probleem zelf op te lossen. Zij spreken in dit geval van 'pseudo frontlijnteams'. Dit wordt door hen als nadeel of risico van het werken met teams gezien. De dienst van een organisatie kent vaak niet de werkzaamheden van de teams en als zij die wel kent dan laat zij zich vaak leiden door bestaande procedures en afspraken. Nogal eens zijn deze niet in lijn met de werkzaamheden van de teams. Vaak verdwijnt de contextuele informatie bij de overdracht van informatie en verliezen de teams het overzicht en invloed. Om tot een succesvolle frontlijnorganisatie te komen moet de 'interface' tussen de dienst en teams, goed georganiseerd zijn (Hartman & Tops, 2005:29).

Diensten zijn gewend om aan de hand van beleid hun producten en/ of diensten zo exclusief als mogelijk te houden, met een eigen budget, prestatie-indicatoren en een verantwoordingsplicht. De consequentie hiervan is dat deze kenmerken tot doel worden in plaats van ondersteuning aan de frontlijnteams. De oorzaak hiervan is dat diensten bang zijn om hun grip op de situaties en hun exclusiviteit kwijt te raken. Tops & Hartman (2005:29-30) beschrijven een aantal heersende spanningen en zien de rol van de dienst als een faciliterende (supplier) door capaciteit beschikbaar te stellen voor andere organisatieonderdelen, zoals een operationeel team. Het is niet de concrete situatie die ingepast moet worden aan de bestaande dienst, maar de dienst die haar handelen en organiseren aanpast aan de situatie op de publieke werkvloer (situationele logica). De focus richten op deze andere wijze van organiseren noemen Hartman & Tops (2005:30) 'realistisch organiseren'. Een dienst die qua knowhow gereed is om snel en adequaat te kunnen reageren, noemen zij een frontlijnorganisatie. Het adagium van frontlijnsturing is dus dat het handelen voorop staat. De afhandeling niet doorverwijzen naar de taakorganisatie, maar dit als de kern van de uitvoering beschouwen en onmiddellijk op de publieke werkvloer oplossen. Met de focus op de frontlijn zal dus rekening gehouden moeten worden met de spanning tussen de dienst als taakorganisatie en de dienst als supplier van capaciteit. Hartman & Tops (2005:34) stellen dat beleids- en uitvoeringssturing elkaar hier ontmoeten. Zij geven drie mechanismen waarop uitvoeringsprocessen – volgens beide perspectieven – zijn te sturen. Sturing op regels, prestaties en personen. Deze sturing geeft volgen hen verschillende aangrijpingspunten om de kwaliteit van de uitvoering van bovenaf te sturen, met eigen voor- en nadelen. Een combinatie van sturingsarrangementen is mogelijk, maar kan ook tot conflictueuze situaties leiden. Contextuele afstemming is hierbij belangrijk.

Bij sturing via regels worden wetten en regels ontleend aan politieke doelstellingen en worden deze vertaald naar in instructies en voorschriften. Het 'hoe' en het 'wat' liggen vast en er is volgens Hartman & Tops (2005:36) in theorie weinig ruimte voor eigen invulling/ interpretatie. Als gevolg van de onvolkomenheden van regels en de complexiteit van situaties blijkt dat er in de praktijk toch altijd wel een eigen invulling/interpretatie mogelijk blijkt. Toezicht wordt aangemerkt als manier om de effectiviteit van het beleid te vergroten. Dit wordt 'discretionaire ruimte' genoemd (Lipsky, 1980). Bij sturing via prestaties is de essentie van dit sturingsmechanisme volgens Hartman & Tops (2005) dat er afspraken worden gemaakt met de uitvoerende organisaties over het niveau en de kwaliteit van te leveren producten/ diensten, de zogenaamde prestatieafspraken. Er worden afspraken gemaakt over de 'te realiseren' prestaties en deze worden gemeten. Bij sturing via personen gaat het volgens Hartman & Tops (2005:37) niet om personen als regeltoepasser, maar om personen als professional. Op basis van innerlijke motivatie willen deze personen het beste van hun functie maken. Beloning en prestatieafspraken zijn voor hen minder belangrijk. Een grote mate van vrijheid voor personen in uitvoeringsprocessen om situationeel te kunnen handelen is hierbij gewenst. Hierbij gaat het in het bijzonder om situaties waarbij de kwaliteit van persoonlijke interactie essentieel is. De genoemde sturingsmechanismen spelen dus een belangrijke rol bij de perspectieven van zowel beleids- als uitvoeringssturing. De rol die de mechanismen vervullen, kunnen zowel conflicterend als complementair zijn. Vooral de negatieve functies hebben een onderling versterkende werking volgens Hartman & Tops (2005) en is van belang dit te voorkomen en te doorbreken. Tevens noemen zij het belang van het aanbrengen van een consistente verbinding tussen regels, prestaties en personen. Zij vinden dat ruimte tot vakmanschap kan leiden tot de bereidheid om aangesproken en gecontroleerd te worden. Dit dient dan als verantwoordingsmechanisme voor de professional.

Hartman & Tops (2005) kwalificeren drie niveaus waarop zij de uitvoering in de frontlijn beschouwen, namelijk microniveau, meso-niveau, en macroniveau. Op microniveau gaat het over concreet gedrag, waarbij frontlijnwerkers zich drie vragen dienen te stellen. Contextvragen, gedragsvragen en interactievragen. De taak van het middenkader – ondersteund door het topmanagement – is om de frontlijnwerkers in de mogelijkheid te stellen om een antwoord te vinden op deze vragen. Op meso-niveau gaat het er volgens Hartman & Tops (2005) om hoe de uitvoering is georganiseerd. Hierbij maakten zij een onderscheid tussen echte frontlijnteams en pseudo-frontlijnteams en tussen taakorganisaties en organisaties vanuit de supplier-rol.

Hierbij zijn de interfaces tussen de frontlijn en de ondersteunende organisatie van essentieel belang en taak van het bestuur en het topmanagement. Hoe de uitvoering van bovenaf te sturen is, is de vraag die volgens Hartman & Tops (2005) op macroniveau moet worden gesteld. Zij hebben de sturingsmechanismen via regels, prestaties of personen gekoppeld aan het frontlijn- en beleids perspectief. De sturingmechanismen dienen consistent te zijn en er dient een goede balans tussen beleids- en frontlijn sturing te zijn wat een taak van het politieke bestuur en het hogere management is.

Hupe & Hill (2007:279) verwijzen in hun artikel naar de discussie die er aangaande street-level bureaucratieën volgens Lipsky heerst ten aanzien van autonomie. Enerzijds wordt dit door hen gezien als een controleprobleem voor de top van de organisatie en anderzijds als een excuus voor het instellen van meer directe vormen van verantwoording aan de burger. Hupe & Hill (2007) hebben in dit artikel de gevolgen voor verantwoordingsmechanismen op de werkvloer onderzocht in combinatie de verschuiving van 'government' naar 'governance'. Zij gaan uit van de assumptie dat het afleggen van verantwoording door contactambtenaren niet alleen hiërarchisch georganiseerd is, maar ook netwerkgestuurd. Zij gaan op zoek naar speciale relaties tussen het afleggen van verantwoording en de verscheidenheid aan omstandigheden waarin contactambtenaren hun werk doen. De centrale vraag die zij zich stellen, is in welke vorm de relaties waarin contactambtenaren verantwoording afleggen, zich uit. Zij kijken hiervoor naar het ontstaan van de street-level bureaucracy en wat de gevolgen zijn voor het concept 'governance'.

Hupe & Hill (2007:280) hanteren de zienswijze van Lipsky als het gaat om het uitgangspunt dat beleid niet in hoge kantoorgebouwen of door hooggeplaatste bestuurders wordt gemaakt, maar door de contactambtenaren op de werkvloer in interactie met de individuele burger. De elementen die zij uit het werk van Lipsky van belang vinden, zijn de relatieve hoge mate van discretionaire vrijheid en de autonomie ten opzichte van de leidinggevenden. Aan de hand van twaalf axioma's aangaande street-level bureaucracy, bestaande theorieën over 'governance' en het afleggen van (publieke) verantwoording op de publieke werkvloer, heroverwegen Hupe & Hill (2007) de al bestaande inzichten.

Hupe & Hill (2007:281) veronderstellen dat contactambtenaren noodzakelijkerwijs discretionaire vrijheid hebben en gedwongen zijn deze te gebruiken. Zij relateren regels en discretionaire vrijheid aan elkaar. Regels specificeren de taken en verplichtingen van medewerkers en de discretionaire vrijheid geeft hen de vrijheid om te handelen. Het delegeren van taken veroorzaakt volgens hen altijd een bepaalde mate van discretionaire vrijheid en een verminderde controle bij degene die taken delegeert. Andere oorzaken waardoor regels tot een mate van discretionaire vrijheid leiden, zijn de variatie in interpretatie van regels, de ambiguïteit van regels en de tegenstrijdigheid van sommige regels. Daarbij komt volgens hen dat het aantal regels in de loop van de tijd aanzienlijk is gestegen. Contactambtenaren moeten dan een keuze maken hoe bepaalde regels uit te voeren of een keuze maken in welke regels uit te voeren. Volgens Hupe & Hill (2007) zoeken contactambtenaren manieren om de eigen werkzaamheden te managen. Zij stellen dat de regelstructuur in een street-level bureaucratie tot een inbedding van de discretionaire vrijheid leidt en tot structurele invloed op de wijze waarop de regels worden uitgevoerd. Zij schrijven dat er standaardroutines zijn om gelijke gevallen op gelijke wijze te behandelen, maar de contactambtenaren hanteren deze standaardroutines op een wijze waarop hun discretionaire vrijheid zo groot mogelijk blijft.

Hupe & Hill (2007:282) stellen dat alle beroepsgroepen zichzelf zien als professionals op basis van hun autonomie. Contactambtenaren eisen te worden behandeld als professionals en gebruiken hun discretionaire vrijheid om werkzaamheden gerealiseerd te krijgen. Er wordt een onderscheid gemaakt in de wijze waarop naar beroepen wordt gekeken. Enerzijds naar de typische kenmerken van een bepaalde beroepsgroep en anderzijds naar de manier waarop de samenleving die persoon – die binnen een beroepsgroep een beroep uitoefent – percipieert. De mate waarin professionals erin slagen om legitimiteit voor hun autonomie te verkrijgen varieert. Dit is afhankelijk van de geschiedenis van de beroepsgroep en de toegankelijkheid van hun deskundigheid. Aanvullend vinden Hupe & Hill (2007) dat de onbepaaldheid en de onzichtbaarheid van de situaties waarin deze deskundigheid wordt gehanteerd, de beroepsgroepen karakteriseert. De combinatie van discretionaire vrijheid, regeltoepassing en het onbepaalde karakter waarmee professionals geconfronteerd worden, veronderstelt een mate van vertrouwen. Vertrouwen in competenties welke leiden tot gewenste reacties en tot een sensitieve en creatieve manier van omgaan met uitzonderlijke situaties. Hupe & Hill (2007) concluderen dat veel professionals volgens deze redenering contactambtenaren zijn en dat alle

contactambtenaren als professional gekwalificeerd kunnen worden. De mate waarin en de manier waarop autonomie leidt tot zelfbinding, heeft in hoge mate te maken met de wijze waarop dit institutioneel gegroeid is. De discretionaire vrijheid wordt gereguleerd door regels welke professionals zichzelf opleggen. Zoals hiervoor al is gesteld, zijn contactambtenaren de beleidsmakers, maar zij gebruiken hun discretionaire vrijheid slechts om beleid te maken zodat zij in staat zijn hun werkzaamheden te managen.

In street-level bureaucratieën gaat het volgens Hupe & Hill (2007:283) om mensen die beslissingen over andere mensen nemen. Zij zijn dus publieke medewerkers in hun interactie met individuele burgers in verschillende rollen. Contactambtenaren hebben discretionaire vrijheid omdat hun dienstverlening vraagt om humane beslissingen, welke niet door geautomatiseerde systemen vervangen kunnen worden. Dit maakt het lastig voor een leidinggevende om de contactambtenaren te controleren. Contactambtenaren hebben middelen die individuele burgers ergens anders niet kunnen verkrijgen, waardoor de contactambtenaren de mogelijkheid hebben om de burgers hun gedrag aan te laten passen. Lipsky (1980:84) noemt dit een politieke rol van contactambtenaren. De politieke rol zit in de verdeling van middelen binnen de samenleving. Ondanks de verschillen in formele posities kunnen contactambtenaren als publieke medewerkers worden gekwalificeerd. Zij dienen publiekelijk verantwoording af te leggen over de resultaten van hun werkzaamheden. Hupe & Hill (2007:283-284) stellen dat er een diversiteit is aan typen street-level organisaties, street-level functionarissen en street-leveltaken en bekritisieren Lipsky omdat hij weinig aandacht heeft voor de verschillen tussen de beroepen die hij onderzocht heeft. Er zijn volgens hen wel degelijk verschillen en deze hebben consequenties voor bijvoorbeeld de mate van uniformiteit in prestaties. Wilson (1989) typeert organisaties door gebruik te maken van de zichtbaarheid van activiteiten en resultaten van de organisatie. Zo onderscheidt hij de volgende typen organisaties; production, craft, procedural en coping. Hij maakt eveneens een onderscheid aangaande organisationele kwesties, zoals; wat is de kritieke taak en missie van de organisatie en hoe wordt de autonomie bewaard. Uitvoerders, managers en bestuurders zijn functionarissen die zich met deze kwesties bezighouden. Een manier om street-leveltaken te analyseren is door te kijken naar de mate waarin taken zijn gereguleerd en gestructureerd door het gebruik van informatie en communicatietechnologie. Daar de functie hiervan wordt betwist, zijn de consequenties voor de autonomie en discretionaire vrijheid afhankelijk van het type bureaucratie (street-level, screen-level of systeem-level) en het type functionarissen (street-level bureaucrat, screen-level bureaucrat, system-level bureaucrat) die daar werken. De aanname die Hupe & Hill (2007:284) doen, is dat kantoortechnologie de discretionaire vrijheid verandert en niet overbodig maakt, in een mate die afhankelijk is van het type organisatie.

Hupe & Hill (2007) veronderstellen dat contactambtenaren hun werkzaamheden verrichten in een micronetwerk (web) van meerdere relaties, zowel horizontaal als verticaal. Zij stellen dat de meeste uitwisselingen tussen organisaties in het belang zijn van diezelfde organisaties. Dit geldt dus ook voor street-level bureaucratieën, welke volgens hen per definitie een sterke verticale binding hebben met (nationale) instituties. Contactambtenaren onderhouden aan de ene kant functionele relaties met individuele burgers en aan de ander kant een relatie met publieke managers. Tegelijk interacteren zij ook op horizontale wijze, met collegae binnen de organisatie of in ander organisaties. De context van zowel horizontale- als verticale relaties tussen organisaties, maakt volgens Hupe & Hill (2007:285) dat er gesproken kan worden van een netwerk. Zij concluderen hieruit dat de wijze waarop contactambtenaren verantwoordelijk worden gehouden voor hun gedrag en resultaten ook niet slechts verticaal zal zijn. Ook de visie van collegae zal effect op het gedrag van contactambtenaren hebben. Dit plaatst het beeld over het afleggen van verantwoording op de werkvloer in een ander perspectief. Als wordt gekeken naar de manier waarop het afleggen van verantwoording wordt gestuurd of gemanaged, wordt het denkbeeld 'governance' relevant (Hupe & Hill, 2007:286).

De traditionele benadering – in de zin van het afleggen van verantwoording vanuit een topdown perspectief – vloeit voort uit een representatieve overheid. Meijer & Bovens (in Hupe & Hill, 2007:286) definiëren publieke verantwoording op bredere wijze en hanteren hiervoor vijf typen verantwoording; organisationele, professionele, politieke, wettelijke en administratieve



verantwoording. Verantwoording is volgens Bovens (in Hupe & Hill, 2007): “[.....] een sociale relatie waarin een actor een verplichting voelt om zijn gedrag en resultaten aan een aantal belangrijke anderen uit te leggen [vertaald: SvdB]”.

Governance brengt een set aan activiteiten, welke door verschillende actoren worden uitgevoerd, met zich mee. Als het gaat om het begrip governance leggen veel auteurs het accent op de concepten netwerken en niet-hiërarchische sturingsmechanismen. O`Toole (in Hupe & Hill, 2007) neemt een ander uitgangspunt en definieert governance als een ontwerp om het volledige idee van meerdere actieniveaus en variabelen te incorporeren, waarvan verwacht wordt dat zij de prestaties beïnvloeden. Uitgaande van de focus op actie in plaats van op formele instituties leidt deze focus tot het axioma dat governance een set aan activiteiten (actieniveaus) meebrengt, welke door verschillende actoren (publiek of privaat) worden uitgevoerd. Hupe & Hill (2007:287) vatten publiek beleid als governance op wanneer de meerlagenproblematiek in het beleidsproces aan bod komt. Governance vindt dus plaats op verschillende administratieve lagen en in verschillende actiesituaties. Hoewel vanuit een verticaal perspectief een beleidsproces meestal meerdere administratieve lagen beslaat, wordt van de betrokken onderdelen van het beleidsproces niet bepaald waar de betreffende activiteiten worden uitgeoefend.

Het meerdimensionale karakter van governance leidt tot een reeks politiek-administratieve keuzes die in de praktijk wel of niet congruent en rechtmatig zijn. Veel auteurs hebben volgens Hupe & Hill (2007) in verschillende varianten een driedeling gemaakt aangaande het concept governance; hiërarchieën, netwerken en markten. Hill & Hupe (in Hupe & Hill, 2007:287) onderscheiden eigen vormen van governance; autoriteit, overtuiging en transacties. Het voordeel van deze vormen – boven de verticale conotatie van governance – is dat de contextuele geschiktheid van elke vorm in lijn is met de kenmerken van de bewuste omgeving. Zij onderscheiden ook drie voorschrijvende uitvoeringsvormen op hoe de uitvoering moet worden georganiseerd; oplegging, prestatie en coproductie. Er dient volgens Hupe & Hill (2007:288) aandacht te zijn voor verschillende taken van contactambtenaren. De gekozen uitvoeringsvormen dienen in overeenstemming te zijn met de doelstellingen van de actie. Dit noemen zij congruentie. Congruentie betekent specifiek de relatie tussen de uitvoeringsvorm op de schaal van een enkele organisatie en de uitvoeringsvormen van governance op de schaal van het hele systeem.

Hupe & Hill (2007) gaan uit van het feit dat het meerdimensionale karakter van governance aangaande zowel publieke macht als publieke verantwoording wordt uitgevoerd door verschillende actoren op verschillende schalen, dus ook op de werkvloer. Zij halen Meier & Bovens (in Hupe & Hill, 2007:288) aan om het onderscheid tussen ‘accountor’ (die verantwoording aflegt) en ‘accountee’ (die verantwoording verkrijgt) duidelijk te maken. Op elke schaal kan dus een verscheidenheid aan actoren worden geobserveerd, welke functioneren als zowel ‘accountor’ als ‘accountee’. Zij stellen voor om de basisprincipes en de aard van de relatie tussen beiden als dimensies voor typologieën te hanteren.

Wettelijke verantwoording is nauw verbonden aan politieke verantwoording, omdat beide verticaal georiënteerd zijn. Wettelijke en politieke verantwoording kunnen echter ook conflicteren omdat contactambtenaren in eerste instantie aan de wet gebonden zijn en in tweede instantie aan hiërarchische verhoudingen. New public management is door veel auteurs beschreven als een reeks managementbenaderingen om de verantwoording te verbeteren, zonder in traditionele vormen van bureaucratische controles te vervallen. Hupe & Hill (2007:289) zien deze benadering als een topdown managementvariant op de politieke verantwoording vanwege de gebruikte prestatie-indicatoren en managementtools. De genoemde drie verticale verantwoordingsoriëntaties hebben een gezaghebbende en legitieme bevoegdheid als gezamenlijke basis. Daarom hebben Hupe & Hill (2007) deze verantwoordingsoriëntaties gezamenlijk de term ‘publiek-administratieve verantwoording’ genoemd. Contactambtenaren moeten volgens hen vaak verantwoording aan hun gelijken afleggen. En gelijken oefenen op verschillende schaal een collectieve zelfcontrole uit. Contactambtenaren uit een bepaalde beroepsgroep werken vaak samen met andere professionals. Professionele verantwoording

bestaat dus uit verantwoording afleggen en verantwoording verkrijgen, zowel binnen als buiten de eigen organisatie. Deskundigheid binnen een bepaalde beroepsgroep is de basis voor dit type horizontale verantwoording.

Een cliëntgeoriënteerde evaluatie – zoals Lipsky (1980) heeft beschreven – kan als een vorm van georganiseerde horizontale publieke verantwoording worden beschouwd. Hupe & Hill (2007:290) concluderen dat op deze wijze compenserende bevoegdheden worden gecreëerd. In het individuele contact dat cliënten en medewerkers met contactambtenaren hebben, zijn het volgens hen de contactambtenaren die van cliënten en medewerkers verantwoording verkrijgen, maar andersom kan het dus ook. Contactambtenaren leggen op verschillende wijze verantwoording af. Publieke actoren spelen tegelijk de rol 'accountor' en 'accountee'. Doordat contactambtenaren en managers aan meerdere bronnen tegelijk verantwoording af moeten leggen, ontstaan spanningen en tegenstrijdigheden, wat tot dilemma's kan leiden.

Volgens Hupe & Hill (2007:291) is het lastig om de dagelijkse praktijk van contactambtenaren in de frontlijn te controleren. Zij stellen dat dit voornamelijk te maken heeft met de werkomstandigheden en de professionele bereidheid om te mee te werken. Wanneer de prestaties van contactambtenaren door andere publieke actoren als ondermaats worden gepercipieerd, is de standaard reactie hierop dat dit te wijten valt aan de 'te' ruime discretionaire vrijheid. De inperking van deze discretionaire vrijheid door het opleggen van meer regels, meer controles en striktere procedures, wordt als oplossing gezien. Hupe & Hill (2007) argumenteren dat beslissingen van professionals in publieke dienst nu eenmaal gevolgen hebben: "recht wordt toegepast, rijkdom wordt verdeeld, diensten worden verleend, claims op de schaarse middelen worden gemaakt, allemaal op de werkvloer, maar in de naam van het algemeen belang en de publieke zorg [vertaald: SvdB]". Welke alternatieve vormen van publieke controle zijn mogelijk wanneer dit als noodzakelijk wordt ervaren, maar de managers dit niet mogelijk maken?

In het meerdimensionale micronetwerk van relaties leggen contactambtenaren volgens Hupe & Hill (2007) aan meerdere bronnen verantwoording af. Zij constateren dat contactambtenaren in de dagelijkse praktijk collegae binnen en buiten de organisatie adviseren, ondersteunen, raadplegen en ontlasten door het aannemen van doorverwezen cliënten. Het beoordelen door en van gelijken is hierbij ook van essentieel belang. Kwaliteitscontrole kan worden georganiseerd door de ontwikkeling van managementtools. De rol van burgers is pluriform, omdat hun mate van responsiviteit in het verstrekken van informatie op basis waarvan zij gecategoriseerd kunnen worden, verschilt. Zij hebben zowel rechten als plichten en kunnen van de contactambtenaren verantwoording verkrijgen, door bijvoorbeeld een bezwaar- en beroepsprocedure. Binnen de verschillende netwerkrelaties van contactambtenaren kunnen specifieke combinaties van verantwoordingsrelaties worden geïdentificeerd als ideaaltypisch, welke verbonden worden aan verschillende omstandigheden. Hupe & Hill (2007:292) stellen dat er een verschil is tussen het regelmatige gedrag van contactambtenaren en het functioneren in een micronetwerk van relaties door 'frontlijnprofessionals'. Zij onderscheiden het contextuele verschil tussen de contactambtenaren als organisatielid, en het netwerk van relaties, waarin zij zijn vertegenwoordigd. Ondanks de overeenkomsten op de werkvloer, zullen de vormen van verantwoording in netwerkrelaties verschillen. Dit geldt vooral op de schaal van het individu en de organisatie, maar ontstaat ook door geïnstitutionaliseerde omstandigheden.

Hupe & Hill (2007:293) vragen in het bijzonder aandacht voor verantwoording tussen professionals en tussen beroepsgroepen. Zij kwalificeren coproductie hiervoor als zeer geschikt, terwijl de andere uitvoeringsmodes tot praktische problemen zullen leiden bij het verkrijgen van verantwoording door gelijken. Deze vormen van hiërarchische verantwoording leiden tot ongemakkelijke situaties bij contactambtenaren wanneer zij constateren dat gelijken een wanprestatie leveren en zij hen ter verantwoording moeten roepen. Dit is ook het geval wanneer contracten zijn ontworpen om verantwoording mee af te dwingen. Volgens Hupe & Hill (2007) is het voorstelbaar dat het management van een organisatie, lastig te controleren activiteiten van contactambtenaren, zeker wil stellen door meervoudige verantwoording. Dit creëert volgens hen de wens tot horizontale verantwoording, boven de verantwoording door middel van contracten.

Concluderend stellen Hupe & Hill (2007:295) dat inzichtelijk is geworden onder welke contextuele omstandigheden de contactambtenaren hun werkzaamheden vervullen en op welke kernmerkende wijze zij hierover verantwoording afleggen. Daar de werkzaamheden van contactambtenaren veelzijdig zijn, zal niet alles gestructureerd verlopen. Het gevolg voor de praktijk is dat er belangrijke politieke keuzes gemaakt moeten worden over wat en hoe er gestructureerd moet worden en wie – als gevolg hiervan – de regie voert. Het proces van beleidsontwikkeling behelst keuzes tussen autoriteit, overtuiging en transacties. Of tussen handhaving, prestatie en coproductie, waar het de vorm van uitvoering aangaat. Hupe & Hill (2007:296) concluderen dat men zich altijd de vraag dient te stellen onder welke voorwaarden een governancestructuur effectief werkt. Governance wordt in relatie tot de contactambtenaren uitgevoerd in actiegerelateerde situaties. Contactambtenaren leggen hierover op zowel horizontale als verticale wijze, in verschillende gradaties, verantwoording af. En niet alleen vanuit de politiek. Deze verantwoordingsmechanismen zijn pluriform en ambigu en als gevolg hiervan wegen contactambtenaren doorlopend hun handelingwijze af. De beoordeling van deze handelingen, op geaggregeerd niveau, blijft uiteindelijk een politieke beoordeling.

## Hupe (2009)

Hupe (2009) nuanceert het traditionele beeld dat Lipsky over de professional heeft geformuleerd en hanteert hiervoor een verdeling in schalen, welke het aggregatieniveau aangeeft, namelijk professie, organisatie en professional als individu. Er heeft volgens hem namelijk een verschuiving plaatsgevonden aangaande wie in Nederland als professional wordt gepercipieerd. Zo geeft hij aan dat politieagenten, verpleegkundigen en docenten pas sinds kort als professional worden aangemerkt tegenover de meer traditionele beroepen zoals arts. Dit staat los van het gegeven dat bepaalde beroepen soms een andere benaming krijgen. Zo werd de huidige piw-er twintig jaar geleden bewaarder genoemd en veertig jaar geleden cipier. Hupe (2009:133) stelt verschillen in de dagelijkse beroepspraktijk centraal en gaat niet mee in de stelling dat er a priori een onderscheid gemaakt kan worden op basis van vakmanschap, inzet en motivatie. Hij vindt de mate van professionaliteit in taakuitoefening goed te vergelijken tussen mensen in overheidsdienst. Het, door hem geanalyseerde, axioma dat er een onderscheid is tussen een professional en een ambtenaar op basis van getoond vakmanschap, inzet en motivatie, doet hij af als ideologisch van aard en normatief. Hierdoor bevestigt hij de assumptie dat politieagenten, verpleegkundigen en docenten wel degelijk als professional mogen worden gekwalificeerd. Als gevolg hiervan concludeert hij dat er drie institutionele kenmerken worden gehanteerd om professionals in publieke dienstverlening te kwalificeren;

1. er wordt een specifiek beroep uitgeoefend, waarvoor een specifieke opleiding noodzakelijk is;
2. zij organiseren zelf verantwoording over hun werkzaamheden;
3. hun beroep wordt uitgeoefend bij een overheidsorganisatie in ruime zin.

Hij stelt zich de vraag wat een professie tot een professie maakt en hanteert hiervoor dus een driedeling, namelijk de gehele professie, de organisatie en de professional. Hij beschrijft en categoriseert de dimensies van professionele verscheidenheid, typologieën van publieke verantwoording en vormen van professionaliteitsbevordering.

Hupe (2009:131-132) schrijft dat: “de kenmerken van professies en de wijze waarop de samenleving een relatieve autonomie van die professies accepteert (institutionalisering) gevolgen hebben voor de manier waarop afzonderlijke professionals werkend binnen een bepaald verband (organisatie en werkomstandigheden) hun beroep uitoefenen (individuele kenmerken)”. Dit geeft aan dat er meerdere dimensies verbonden zijn dan louter de beroepsinhoud, wat ook uit tabel 1 blijkt.

TABEL 1: DIMENSIES VAN PROFESSIONELE VERSCHIEDENHEID

Schaal	Categorie	Dimensies
Professie	Institutionalisering	Aard van beroep Inhoud van beroep Maatschappelijke erkenning Zelfregulatie
		Organisatie en werkomstandigheden
Professional	Individuele kenmerken	Duur en aard van opleiding Habitus Werkervaring Sekse Leeftijd karaktereigenschappen

Bron: Hupe (2009:132)

Het type organisatie en de werkomstandigheden waarin professionals werken variëren in hoge mate. Zo kan het type organisatie beleids- of uitvoeringsgericht zijn. Andere omstandigheden zijn de hiërarchische verhoudingen en het type medewerkers. Als gevolg van geautomatiseerde beslissingsmechanismen zijn bij een overheidsorganisatie, met de focus op de interactie met de burger, de werkzaamheden en resultaten minder goed zichtbaar (Hupe, 2009:136). Ondanks toegenomen kantoorautomatisering vindt hij het belangrijkste aspect binnen een publieke organisatie het menselijk handelen van de professional. Welke overwegingen, afwegingen en besluiten passeren? Toetredingseisen, de opleiding in de breedste zin, habitus en werkervaring zijn volgens hem belangrijke dimensies welke van invloed kunnen zijn op welke overwegingen, afwegingen en besluiten plaatsvinden. Hupe (2009:137) stelt dat over de individuele kenmerken nog maar beperkte opvattingen beschikbaar zijn. Hierdoor zijn aan deze individuele kenmerken ook geen waarden toegekend, waardoor bepaald kan worden of iemand een professional is.

De invloeden op de wijze waarop een professional verantwoording dient af te leggen, zijn pluriform. Dit geldt ook voor het de verwachtingen waaraan moet worden voldaan. Wetgeving, beleid, handelingsvrijheid en managementtargets vragen allemaal om een bepaalde mate van verantwoording. Hupe & Hill (2007:289) hebben drie types van verantwoording gecategoriseerd. Als wordt gekeken op de schaal van de professionele verantwoording, wordt duidelijk dat de professional niet alleen op verticale wijze verantwoording aflegt. Hij organiseert ook langs horizontale wijze terugkoppeling over zijn werkzaamheden aan beroepsgenoten en collegae. Hupe (2007:99) noemt dit verantwoordingsnetwerken. Hij ziet een onderscheid tussen professionals en niet-professionals in deze terugkoppeling op het eigen werk en het zoeken van verantwoording.

Vanuit politiek-bestuurlijke verantwoording wordt door Hupe (2009:140) een onderscheid gemaakt tussen de begrippen 'discretion' en 'autonomie'. Hij maakt bij de vertaling van 'discretion' een onderscheid in discretionaire bevoegdheid (bestuursrecht) en beleidsvrijheid (bestuurskunde). Beleidsvrijheid behelst de inhoudelijke vrijheid die uitvoerende ambtenaren hebben om beleid uit te voeren. Bij 'discretion' gaat het om **toegestane** handelingsruimte tussen regelsteller en regeltoepasser, waarbij een serie regels afkomstig is uit één specifieke bron. Bij 'autonomie' gaat het om de **feitelijke** handelingsruimte van een professional door regeltoepassing uit meerdere bronnen. Handelingsruimte is dus een neutrale term om de ruimte aan te duiden die professionals in hun feitelijke handelen tot hun beschikking hebben en ook benutten. Hupe (2009:142) is nieuwsgierig naar de mechanismen achter de wijze waarop met deze handelingsruimte wordt omgegaan. Hij geeft aan dat de aard van de professie hierbij van belang is en dat professionals vanuit de professie zelf ook aan zelfbinding doen. Hij concludeert hieruit dat het vergroten van de handelingsvrijheid niet de primaire doelstelling van professionals is. Ook individuele kenmerken kunnen de wijze waarop met handelingsvrijheid wordt omgegaan, in belangrijke mate kenmerken. Professionals zullen in een voorkomende situatie dezelfde handelingsvrijheid hebben (discretion), maar verschillend handelen (autonomie). Individuele kenmerken, zoals: leeftijd, persoonlijke omstandigheden, ervaring, etc. kunnen de keuze van handelen beïnvloeden door in meerdere of mindere mate handelingsvrijheid te benutten. Volgens Hupe (2009:143) laten deze mechanismen zich niet vanuit regels waarnemen, waardoor het handelen daaruit zeker niet kan worden bepaald. Hij bedoelt hiermee dat de toepassing van regels, noch de omstandigheden van die toepassing niet a priori door de ontwerper van regels wordt waargenomen. Door deze regeltoepassing uit meerdere bronnen hebben professionals ook met meerdere verantwoordingsmechanismen te maken. Hupe (2009:140) schrijft dat dit voor de professional in een bepaalde situatie een continue afweging inhoudt over hoe regels toe te passen en welke regels uit welke bron.

Bij participatieve verantwoording gaat het om regeltoepassing in relatie tot de samenleving. De rol die burgers hierin vervullen, verschilt en is van andere aggregatieniveaus. Zo onderscheidt Hupe (2009:141) het individueel contact, afzonderlijke organisaties en stelselschaal. Deze typen verantwoording wordt op meerdere plaatsen verlangd en afgelegd. Individuele kenmerken van professionals kunnen ook zeer goed als bron van regels worden aangemerkt, waardoor individuele verschillen van handelen ontstaan. Dit geldt op de schaal van individuen en

voorbeelden hiervan zijn; habitus, ervaring, anciënniteit, aard/ duur van gevolgde opleiding, en zelfs het geweten (bv collegialiteit aangaande professionele verantwoording, fair play aangaande politiek-bestuurlijke verantwoording en soberheid aangaande participatieve verantwoording).

De professional op de publieke werkvloer heeft te maken met velerlei doelstellingen, welke vaak ambigu en tegenstrijdig met elkaar zijn. Hupe (2007) stelt dat de geuite onvrede van de professionals ontstaat door een opeenstapeling van voorschriften tot handelen als gevolg van deze doelstellingen en regels. Deze opeenstapeling van regels noemt hij 'regeldruk', welke een variabele vormt tussen de opgelegde handelingsvoorschriften en het daadwerkelijk handelen. Hij stelt dat het de individuele kenmerken zijn welke de hoogte van de regeldruk op de werkvloer bepalen. Zo "[.....] kan het verschil tussen klagen en coping persoonsgebonden zijn", aldus Hupe (2009:145). De oplossingsrichting ligt volgens hem in het identificeren van de handelingsruimte en deze adequaat te benutten, zowel individueel als in groepsverband.

Hupe (2009:145) splitst regeldruk in twee componenten, namelijk een objectieve en een subjectieve component. De objectieve component (aantal, aard, etc.) zal eerder tot een vergroting van de handelingsvrijheid van de professional leiden dan een verkleining. Wanneer de hoeveelheid handelingsvoorschriften toeneemt, welke vaak tegenstrijdig zijn, neemt de noodzaak voor een professional toe om zelf een afweging te maken. Hupe (2009:146) noemt dit de paradox van de toenemende handelingsruimte, "[.....] de veelheid aan regels schept juist ruimte".

Afsluitend concludeert Hupe (2009:147) dat in de praktijk van de (semi)publieke sector een grote gevarieerdheid aan professionals bestaat, waarbij persoonsgebonden factoren een duidelijke rol van betekenis spelen. Hij concludeert tevens dat er sprake is van pluriforme verantwoording, waardoor de handelingsvrijheid van de professional wel degelijk begrensd is. Woorden en daden moeten worden onderscheiden wanneer de autonomie van de professional wordt beoordeeld. Wanneer de objectieve component (aantal) van regeldruk toeneemt, zal de subjectieve component (individuele kenmerken) bepalen hoe dit wordt gepercipieerd en hoe hiermee wordt omgegaan. Uiteindelijk zal een professional de werkzaamheden anders organiseren om de regeldruk te reguleren door de beschikbare ruimte te benutten (Hupe, 2009:148).



## DE GEHANTEERDE THEORETISCHE BRIL

---

Door de theorie aan data uit het empirisch onderzoek te relateren, ontstaat – in combinatie met de zienswijze van de onderzoeker – triangulatie. Hiermee wordt door de onderzoeker beoogd om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. De verschillen tussen de ‘regimes’ uit de onderzoeksvraag zullen niet worden geoperationaliseerd, maar in het hoofdstuk ‘empirische achtergrond’ nader uitgelegd worden. Hiervoor is gekozen omdat het begrip ‘regime’ nogal een statisch karakter heeft. Zoals eerder is beschreven wordt in dit onderzoek uitgegaan van de assumptie dat de benutting van handelingsruimte in een algeheel regimes hoger is dan in een beperkt regime. In het theoretisch kader is een drietal begrippen dominant aanwezig, welke voor dit onderzoek zullen worden gebruikt, namelijk individuele kenmerken, handelingsvrijheid en verantwoording.

---

### Individuele kenmerken

---

Organisationele aspecten die de werkzaamheden van street-level bureaucraten beïnvloeden zijn volgens Lipsky (1980) bijvoorbeeld bureaucratische taken, zoals het invullen van papieren, formulieren, plannen en ander papierwerk. Het dereguleren van deze taken leidt volgens hem niet per definitie tot een kwalitatief betere interactie tussen contactambtenaren en cliënten. Het is vooral de situationele context die het mogelijk maakt een kwalitatief betere interactie met de cliënt tot stand te brengen en in overeenstemming hiermee te kunnen handelen, vinden Hartman & Tops (2005). Zij concluderen dat multidisciplinaire teams op een effectievere wijze de uitvoering realiseren dan een willekeurige organisatieafdeling. Hierbij spelen de individuele kenmerken van medewerkers een rol, zoals leeftijd, sekse, herkomst, beroepsopleiding en werkervaring. Hupe (2009) vindt het menselijk handelen van de professional het belangrijkste aspect binnen een publieke organisatie. Welke overwegingen, afwegingen en besluiten passeren? Toetredingseisen, de opleiding in de breedste zin, habitus en werkervaring zijn volgens hem belangrijke dimensies welke van invloed kunnen zijn op welke overwegingen, afwegingen en besluiten plaatsvinden. Hij stelt dat hierover nog maar weinig (wetenschappelijke) opvattingen zijn. De hierboven genoemde individuele kenmerken beïnvloeden daarom de verdeling en de kwaliteit van dienstverlening doordat de benutting van de handelingsvrijheid door piw-ers afhankelijk zal zijn van individuele kenmerken. Lipsky (1980) concludeert dat de privémening van contactambtenaren over wie of wat verantwoordelijk is voor de situatie van de cliënt ook een belangrijk instrument is waarmee contactambtenaren een afstand creëren tussen zichzelf en hun cliënten. Hupe (2009) onderschrijft dat individuele kenmerken de wijze waarop met handelingsvrijheid wordt omgegaan, in belangrijke mate kunnen kenmerken. Professionals zullen in een voorkomende situatie dezelfde handelingsvrijheid hebben, maar verschillend handelen. Individuele kenmerken, zoals: leeftijd, persoonlijke omstandigheden, ervaring, etc. kunnen de keuze van handelen beïnvloeden. Volgens Hupe (2009) laten deze mechanismen zich niet vanuit regels waarnemen, waardoor het handelen daaruit zeker niet kan worden bepaald.

Voor dit onderzoek zullen de indicatoren leeftijd, sekse, herkomst, beroepsopleiding en werkervaring worden geoperationaliseerd om individuele kenmerken van piw-ers te kunnen relateren aan de – door hen – benutte handelingsvrijheid.

---

### Handelingsvrijheid

---

Een organisatie kan volgens Hartman & Tops (2005) worden gestuurd door via regels, wetten en regels toe te kennen aan politieke doelstellingen en deze door te vertalen in instructies en voorschriften. Het ‘hoe’ en het ‘wat’ liggen volgens hen vast en er is in theorie weinig ruimte voor eigen invulling/ interpretatie. Als gevolg van de onvolkomenheden van regels en de complexiteit van situaties blijkt dat er in de praktijk toch altijd wel een eigen invulling/ interpretatie mogelijk is (Lipsky 1980; Bovens & Zouridis 2002; Hartman & Tops 2005; Hupe & Hill 2007; Hupe 2007). Dit wordt ‘discretionaire ruimte’ genoemd. De aanwezigheid van verantwoordelijkheden en regels is volgens Lipsky (1980) alleen problematisch, wanneer de relatie met de mate van uitgeoefende discretionaire ruimte van contactambtenaren, niet in balans is. Discretionaire ruimte is volgens

hem dus een 'relatief concept'. En hoewel regels dus van belang zijn bij het houden van toezicht, werken de omvang, ambiguïteit en tegenstrijdigheid van regelgeving vaak wel belemmerend. Contactambtenaren moeten dan een keuze maken hoe bepaalde regels uit te voeren of een keuze maken in welke regels uit te voeren. Standaardisatie en uniformering zijn ook niet altijd functioneel op de publieke werkvloer. In de meeste contactorganisaties is echter wel veel, goed gedocumenteerde, regelgeving aanwezig, die tegelijkertijd vaak aan verandering onderhevig is. Dit zorgt ervoor dat contactambtenaren de regelgeving slechts selectief kunnen opleggen of gebruiken. De beslissingen over het wel of niet toepassen van regels, en hoe, ontstaat als gevolg van het feit dat de werkelijkheid complexer en afwisselender is dan in deze gedetailleerde regels kan worden vastgelegd. Deze vrije beleidsruimte wordt ook wel feitelijke beoordelingsruimte genoemd (Bovens & Zouridis 2002; Hupe 2009). Deze definitie verschilt met formele beleidsruimte, welke de expliciete ruimte behelst die door de regelmaker (wetgever) wordt gecreëerd. Bij 'discretion' gaat het om toegestane handelingsruimte tussen regelsteller en regeltoepasser, waarbij een serie regels afkomstig is uit één specifieke bron. Bij 'autonomie' gaat het om de feitelijke handelingsruimte van een professional door regeltoepassing uit meerdere bronnen. Handelingsruimte is dus een neutrale term om de ruimte aan te duiden die professionals in hun feitelijke handelen tot hun beschikking hebben en ook benutten. Handelingsruimte verschaft de uitvoeringsambtenaren macht om het beleid naar eigen ideeën in te vullen. Dit gebeurt miljoenen keren per jaar en dat maakt uiteindelijk daadwerkelijk het beleid. Hieruit blijkt dat de uitvoeringsambtenaren niet slechts beleidsuitvoerder zijn, maar ook beleidsmakers.

Bij discretion en autonomie gaat het dus om de toepassing van regels afkomstig uit één bron of meerdere bronnen (Hupe, 2009). Voor dit onderzoek zal een onderscheid gemaakt worden tussen een actieve en passieve omgang met regels. Bij een actieve omgang met regels gaat het om inspecteren of uitvoeren en passieve omgang met regels kan als toestaan worden gedefinieerd. De indicatoren actieve en passieve omgang met regels zal geoperationaliseerd worden om de benutting van handelingsruimte door piw-ers te kunnen objectiveren. Handelingsvrijheid gaat in dit onderzoek dus expliciet om benutte handelingsvrijheid en niet om de voorgeschreven beleidsvrijheid.

---

## Verantwoording

---

Verantwoording is volgens Bovens (in Hupe & Hill, 2007): "[.....] een sociale relatie waarin een actor een verplichting voelt om zijn gedrag en resultaten aan een aantal belangrijke anderen uit te leggen [vertaald: SvdB]". Hupe & Hill (2007) stellen dat contactambtenaren in eerste instantie aan de wet zijn gebonden en in tweede instantie aan hiërarchische verhoudingen. In street-level bureaucratieën, welke volgens hen per definitie een sterke verticale binding hebben, onderhouden contactambtenaren aan de ene kant functionele relaties met individuele burgers en aan de ander kant een relatie met publieke managers. Volgens Bovens & Zouridis (2002) zijn deze street-level bureaucratieën de afgelopen jaren echter sterk veranderd door de opkomst van ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie. Hupe & Hill (2007) constateren dat contactambtenaren verantwoording afleggen aan burgers door bijvoorbeeld een bezwaar- en beroepsprocedure en aan publieke managers door bijvoorbeeld prestatie-indicatoren. Hartman & Tops (2005) stellen dat er afspraken moeten worden gemaakt met de uitvoerende organisaties over te leveren producten en/ of diensten – de zogenaamde prestatieafspraken – als sturingsmechanisme. Het afleggen van verantwoording door contactambtenaren is niet alleen hiërarchisch georganiseerd, maar ook horizontaal gestuurd (Hupe & Hill, 2007).

Het, op horizontale wijze, interacteren met collegae binnen de organisatie of in andere organisaties wordt volgens Hupe & Hill (2007) als een vorm van collectief zelfbestuur gekwalificeerd. Het gaat hierbij om de dagelijkse praktijk waarbij collegae binnen en buiten de organisatie adviseren, ondersteunen, raadplegen en collegae ontlasten door het aannemen van doorverwezen cliënten. Contactambtenaren moeten vaak verantwoording aan collegae – met al dan niet dezelfde roeping of uit al dan niet dezelfde beroepsgroep – afleggen. De visie van collegae zal effect op het gedrag van contactambtenaren hebben. Professionele verantwoording

bestaat dus uit verantwoording afleggen en verantwoording verkrijgen, zowel binnen als buiten de eigen organisatie. Hupe & Hill (2007:285) vinden dat de context van zowel horizontale- als verticale relaties tussen organisaties maakt, dat er gesproken kan worden van een netwerk. Doordat contactambtenaren en managers aan meerdere bronnen tegelijk verantwoording af moeten leggen, ontstaan spanningen en tegenstrijdigheden die tot dilemma's kunnen leiden. Dit wordt mede veroorzaakt doordat het management van een organisatie de lastig te controleren activiteiten van contactambtenaren wil bestendigen door deze meervoudige verantwoording. Deze verantwoordingsmechanismen zijn pluriform en ambigu en als gevolg hiervan wegen contactambtenaren doorlopend hun handelingwijze af.

Voor dit onderzoek wordt verticale verantwoording opgevat als uitleg geven over de handelingen van piw-ers binnen de hiërarchische structuur van de penitentiaire inrichting te Dordrecht. Dit geldt zowel naar boven als naar beneden aan respectievelijk leidinggevenden, eventueel door prestatie-indicatoren, en gedetineerden. Horizontale verantwoording behelst het uitleg geven over de handelingen van piw-ers binnen de sociale structuur van de penitentiaire inrichting te Dordrecht. Dit geldt zowel naar collegae binnen als buiten de eigen afdeling. De indicatoren verticale en horizontale verantwoording zullen worden geoperationaliseerd, zodat in beeld wordt gebracht hoe verantwoording wordt afgelegd door piw-ers over de benutting van handelsruimte. Ook wordt gezocht naar een relatie tussen het afleggen van verantwoording en individuele kenmerken van piw-ers.

---

### Samenhang individuele kenmerken en handelingsvrijheid

---

Hupe (2009) stelt dat de samenleving accepteert dat de autonomie van professionals gevolgen heeft voor de wijze waarop zij hun beroep uitoefenen. Met autonomie bedoelt hij de feitelijke handelingsruimte van een professional door regeltoepassing. Deze beroepsuitoefening is volgens hem gerelateerd aan individuele kenmerken van deze professional. Hij vindt het menselijk handelen van de professional het belangrijkste aspect binnen een publieke organisatie. Enkele dimensies voor dit menselijk handelen die hij onderscheidt zijn bijvoorbeeld toetredingseisen, leeftijd, opleiding en (werk)ervaring. Hupe (2009) stelt dat professionals met dezelfde handelingsvrijheid verschillend zullen handelen, doordat individuele kenmerken dit proces beïnvloeden. Tevens concludeert hij dat er tussen individuele kenmerken en de invloed op het handelen van professionals, nog maar weinig (wetenschappelijke) opvattingen zijn. Hoewel een echte heldere causale theorie hierover ontbreekt, veronderstelt de literatuur dus dat er een verbinding is tussen individuele kenmerken en de benutting van handelingsvrijheid. En omdat hierover nog maar weinig (wetenschappelijke) opvattingen zijn, is het de intentie van de onderzoeker om door middel van dit onderzoek bij te dragen aan het verkrijgen van kennis en nieuwe inzichten over deze samenhang.

## OPERATIONALISATIE

---

Vanuit het eerste begrip 'individuele kenmerken' zijn de volgende indicatoren gedestilleerd; leeftijd, sekse, herkomst, beroepsopleiding en werkervaring als piw-er en werkervaring. De keuze om voor dit onderzoek deze individuele kenmerken te gebruiken is gelegen in het feit dat deze individuele kenmerken ook worden gebruikt in penitentiaire inrichtingen om piw-er teams samen te stellen. Deze individuele kenmerken hebben theorie en empirie gemeenschappelijk. Leeftijd en sekse wordt gemeten naar respectievelijk de leeftijd en het geslacht van de piw-er. De herkomst van de piw-er wordt gemeten aan de hand van de herkomstgroepering welke door het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) wordt gehanteerd. Zij onderscheiden autochtoon, westerse allochtoon en niet-westerse allochtoon (Herkomstgroepering, CBS, 10 juli 2010). Zij definiëren een autochtoon als iemand waarvan beide ouders in Nederland zijn geboren. Een westerse allochtoon is iemand waarvan ten minste één van uw ouders is geboren in een land in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika en Oceanië, of Indonesië of Japan. Een niet-westerse allochtoon is iemand waarvan ten minste één van de ouders is geboren in een land in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije. De beroepsopleiding wordt gemeten naar het niveau van de opleiding. Iedere piw-er hoort de basis beroepsopleiding (BBO) te hebben gevolgd en deze geldt dus als minimale basis. De eerste vier deelcertificaten vormen de basis van een sociaal pedagogische woonbegeleiding (SPW) beroepsopleiding op middelbaar beroepsonderwijs (MBO-4) niveau. De tien deelcertificaten leiden tot het complete MBO-SPW-4-diploma. Op individuele basis kunnen piw-ers een HBO-opleiding hebben gevolgd. Deze staat als hoogste genormeerd. Werkervaring als piw-er en werkervaring wordt gemeten in aantal dienstjaren als piw-er en het totaal aantal dienstjaren.

Het tweede begrip 'handelingsvrijheid' bestaat uit de indicatoren passief en actief benutten van handelingsvrijheid. Bij passieve benutting van handelingsvrijheid gaat het om het toestaan van regels, zoals het toestaan van goederen uitlenen, het toestaan van extra laten meesporten en het toestaan met familie of advocaat te telefoneren. Bij actieve benutting van handelingsvrijheid gaat het om het uitvoeren van regels, zoals het wekelijks maken van rapportages en het dagelijks inspecteren van cellen. In dit onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt tussen regels uit één bron of uit meerdere bronnen. Bij regels gaat het in dit onderzoek om regels die in de regelgeving van de penitentiaire inrichting zijn vastgelegd of afkomstig zijn van wetgeving.

Het derde begrip, 'verantwoording', bestaat uit de indicatoren rapporteren en consulteren. Met rapporteren wordt de verticale verantwoording aan leidinggevenden bedoeld, waarbij piw-ers uitleg geven over de wijze waarop zij handelingsvrijheid benutten. Met consulteren wordt de horizontale verantwoording aan (in)directe collegae bedoeld, waarbij piw-ers uitleg geven over de wijze waarop zij handelingsvrijheid benutten.

Om de indicatoren passieve en actieve handelingsvrijheid en rapporteren en consulteren te kunnen meten zijn zes 'regels' steekproefsgewijs uit het bestaande materiaal beschreven waaraan een piw-er zich dient te conformeren. Deze 'regels' gelden als waarden om de benutting van handelingsvrijheid en het afleggen van verantwoording te kunnen meten. Door het hanteren van meerdere waarden wordt de betrouwbaarheid van de gemeten data verhoogd. Uit de huisregels van PI Dordrecht (2010) blijkt dat de volgende zes regels gelden.

---

### Passieve handelingsvrijheid

---

1. "Het is niet toegestaan uw eigendommen of die van de inrichting aan anderen over te dragen. U bent verantwoordelijk voor de voorwerpen die zich in uw verblijfsruimte bevinden. Bij het verlaten van uw verblijfsruimte mag u alleen die voorwerpen meenemen die voor de betreffende activiteit van belang zijn" (Huisregels PI Dordrecht, 2010). De benutting van passieve handelingsvrijheid aangaande deze regel wordt gemeten door de waarde: 'Toestaan van goederen ruilen'.

2. “U heeft recht op lichamelijke oefening en het beoefenen van sport gedurende ten minste tweemaal drie kwartier per week, voor zover uw gezondheid zich daar niet tegen verzet; de in- en uitsluitingstijd zijn hierbij niet inbegrepen” (Huisregels PI Dordrecht, 2010). De benutting van passieve handelingsvrijheid aangaande deze regel wordt gemeten door de waarde: ‘Toestaan van extra meesporten’.
3. “U hebt recht om ten minste eenmaal per week gedurende tien minuten één of meer telefoongesprekken te voeren met personen buiten de inrichting. [...] Op de afdeling kan een telefoonschema opgesteld worden waarop wordt aangegeven op welke dag u 10 minuten mag bellen” (Huisregels PI Dordrecht, 2010). De benutting van passieve handelingsvrijheid aangaande deze regel wordt gemeten door de waarde: ‘Toestaan met familie telefoneren’.
4. “Indien hiertoe de noodzaak en de gelegenheid bestaan, wordt u in staat gesteld telefonisch contact te hebben met de zogenaamde geprivilegieerde contacten, bijvoorbeeld uw advocaat of reclasseringsmedewerker. Het is aan u om de noodzaak daarvan voldoende aannemelijk te maken. [...] Het aanvragen van een gesprek met een geprivilegieerd contact kan geschieden via het dienstdoende personeel. Het tijdstip waarop u uw Advocaat of Reclasseringsmedewerker kunt bellen wordt bepaald in overleg met het afdelingspersoneel” (Huisregels PI Dordrecht, 2010). De benutting van passieve handelingsvrijheid aangaande deze regel wordt gemeten door de waarde: ‘Toestaan met advocaat telefoneren’.

---

### Actieve handelingsvrijheid

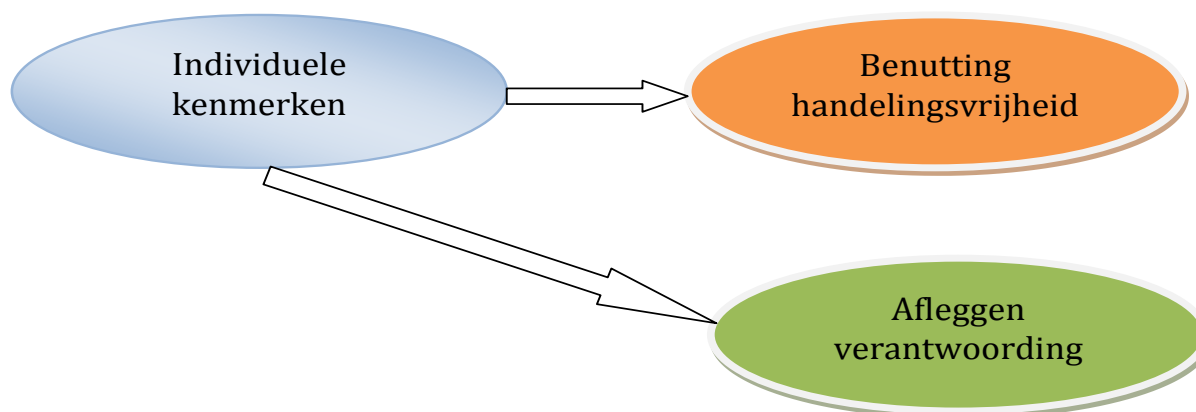
---

5. “U observeert de gedetineerden waarvan u mentor bent in het kader van het re-integratieplan. U observeert het gedrag op de leefafdeling en tijdens activiteiten. Wekelijks voert u een mentorgesprek met de gedetineerden waarvan u mentor bent. Tevens zorgt u voor een actuele en inhoudelijke dagrapportage” (Werkinstructie observeren en rapporteren, 2010). De benutting van actieve handelingsvrijheid aangaande deze regel wordt gemeten door de waarde: ‘Wekelijks maken van rapportages’.
6. “Dagelijks controleert u alle cellen en de voor gedetineerden toegankelijke ruimten op de afdeling. Een inspectie waarbij u controleert op de hygiëne, aanwezigheid bestek, het raam, tralies, het hang- en sluitwerk, vernieling, defecten en verzegeling van apparatuur. U registreert bijzonderheden op het celinspectieformulier en tevens uw naam en de tijd waarop u de inspectie heeft uitgevoerd. Als u contrabande of andere ontoelaatbare zaken aantreft, zoals bijv. schade aan het gebouw of de inventaris, dan maakt u hiervan een schadeverslag en / of schriftelijk verslag op” (Werkinstructie Inspectie van cellen en algemene ruimtes, 2010). De benutting van actieve handelingsvrijheid aangaande deze regel wordt gemeten door de waarde: ‘Dagelijks inspecteren van cellen.’

TABEL 2: OPERATIONALISATIESCHEMA

Begrippen	Indicatoren	Waarden
Individuele kenmerken	Leeftijd	Jaren
	Sekse	Man Vrouw
	Herkomst	Autochtoon Westerse allochtoon Niet-westerse allochtoon
	Beroepsopleiding	BBO MBO SPW4 vier deelcertificaten MBO SPW4 tien deelcertificaten HBO Anders
Handelingsvrijheid	Werkervaring als piw-er	Aantal dienstjaren als piw-er
	Werkervaring	Totaal aantal dienstjaren
Handelingsvrijheid	Passieve benutting van handelingsvrijheid	Toestaan van goederen ruilen Toestaan van extra meesporten Toestaan met familie telefoneren Toestaan met advocaat telefoneren
	Actieve benutting van handelingsvrijheid	Wekelijks maken van rapportages Dagelijks inspecteren van cellen
Verantwoording	Consulteren van (in)directe collegae over	Toestaan van goederen ruilen Toestaan van extra meesporten Toestaan met familie telefoneren Toestaan met advocaat telefoneren Wekelijks maken van rapportages Dagelijks inspecteren van cellen
	Rapporteren aan leidinggevendenden over	Toestaan van goederen ruilen Toestaan van extra meesporten Toestaan met familie telefoneren Toestaan met advocaat telefoneren Wekelijks maken van rapportages Dagelijks inspecteren van cellen

Recapitulerend leiden de drie begrippen tot een aantal indicatoren. De indicatoren worden meetbaar gemaakt door er concrete waarden aan te verbinden. Dit wordt zichtbaar in tabel 2. Aan de hand van deze geoperationaliseerde waarden kan tijdens de analyse van de empirische data de samenhang worden verklaard. Het gaat in dit onderzoek om de samenhang tussen individuele kenmerken (onafhankelijke variabele) en de benutting van handelingsvrijheid (afhankelijke variabele) en tussen individuele kenmerken en het afleggen van verantwoording (afhankelijke variabele). De samenhang van deze begrippen kan alleen worden bepaald wanneer er sprake is van een causaal verband tussen deze begrippen. In figuur 1 zijn de verwachte causale verbanden schematisch weergegeven.



FIGUUR 1: CAUSAAL SCHEMA



## HYPOTHESEN

---

Baarda & De Goede (1997) noemen een voorlopig antwoord op de onderzoeksvraag: hypothesen. Hoewel een echte heldere causale theorie hierover dus ontbreekt, veronderstelt de literatuur dat er een verbinding is tussen individuele kenmerken en de benutting van handelingsvrijheid. In penitentiaire inrichtingen is het personeelsbeleid de afgelopen decennia gericht op het samenstellen van teams met piw-ers met verschillende leeftijden, verschillende herkomsten, verschillende beroepsopleidingen, een verschillend geslacht en verschillende aantallen dienstjaren ervaring (als piw-er). De doelstelling hiervan is dat individuele kenmerken van piw-ers op een goede manier aansluiten bij de specifieke omstandigheden waarin zij werkzaam zijn. Zo zal bijvoorbeeld het optreden van een vrouwelijke piw-er eerder agressieregulerend werken dan het optreden van een mannelijke collega, omdat zij wordt verondersteld meer handelingsvrijheid te benutten. Op basis van dit uitgangspunt en ervaringen van de onderzoeker – die dit beeld bevestigen – is een aantal hypothesen geformuleerd, welke aan de hand van empirisch onderzoek worden getoetst. Hoewel eerder is geconstateerd dat er geen echte nieuwe theorieën zijn ontstaan na de street-level bureaucracy van Lipsky (1980) wordt er dus wel een verbinding verondersteld. De hypothesen zijn gebaseerd op deze veronderstelling dat verschillen in de benutting van handelingsvrijheid te verklaren zijn aan de hand van individuele kenmerken van piw-ers. Tevens wordt getoetst of er een relatie is tussen het afleggen van verantwoording en de individuele kenmerken van piw-ers.

---

### Hypothesen

---

1. Piw-ers die werkzaam zijn in een algeheel regime zullen vaker passieve en actieve handelingsvrijheid benutten dan piw-ers die werkzaam zijn in een beperkt regime.
2. Vrouwelijke piw-ers zullen meer passieve en actieve handelingsvrijheid benutten dan een mannelijke piw-er.
3. Niet-westerse allochtone piw-ers zullen minder actieve handelingsvrijheid benutten dan autochtone piw-ers.
4. Piw-ers met 11+ jaar werkervaring als piw-er zullen vaker (in)directe collegae consulteren over het benutten van passieve en actieve handelingsvrijheid dan piw-ers – 10 jaar werkervaring als piw-er.
5. Piw-ers met de leeftijd – 30 jaar dan zullen vaker rapporteren aan hun leidinggevende over hun benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid dan piw-ers met de leeftijd 51+.
6. Piw-ers met een hogere beroepsopleiding zullen meer passieve en actieve handelingsvrijheid benutten dan piw-ers met een lagere beroepsopleiding.
7. Piw-ers met 21+ jaar werkervaring zullen meer passieve handelingsvrijheid benutten dan piw-ers met - 20 jaar werkervaring.
8. Piw-ers die meer passieve handelingsvrijheid benutten rapporteren hierover minder aan hun leidinggevende dan piw-ers die minder passieve handelingsvrijheid benutten.

### 3. ONDERZOEKSOPZET EN METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

---

In dit onderzoek wordt een exact probleem beschreven en onderzocht, evenals de (f)actoren die hieraan bijdragen. Dit verklarende onderzoek geeft mogelijk aanknopingspunten ten behoeve van oplossingen en aanbevelingen voor dit probleem. Dat maakt dit onderzoek toepassingsgericht. Triangulatie is een belangrijke methode voor dit onderzoek om validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksanalyse te garanderen. Dit geldt ook voor triangulatie van onderzoeksmethoden. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor een documentenonderzoek, voor het uitzetten van schriftelijke vragenlijsten en het afnemen van interviews. Deze methoden zijn door de onderzoeker als geschikt gepercipieerd om de probleemstelling te onderzoeken en om data te verzamelen. Wanneer er bestaande informatie beschikbaar is, heeft het gebruik maken hiervan de voorkeur (Baarda en De Goede, 2000:134). Op deze wijze val je volgens hen geen mensen onnodig lastig en beperk je de kosten. Documentenonderzoek is dus goed mogelijk om de regels te beschrijven waaraan de piw-ers zich dienen te conformeren. Als het echter gaat om concreet gedrag van piw-ers over de omgang met deze regels, dan is hierover geen bestaande informatie beschikbaar. De piw-ers worden als onderzoekseenheden aangemerkt, waarbij moet worden opgemerkt dat dit onderzoek niet, a priori, representatief is voor alle piw-ers in alle andere penitentiaire inrichtingen in Nederland. Dat zou nader onderzoek vergen, wanneer dit onderzoek is afgerond. Data uit schriftelijke vragenlijsten (gestructureerde dataverzameling) moet deze empirische informatie op kwantitatieve wijze beschrijven. Semi-gestructureerde interviews met twee piw-ers, aan de hand van dezelfde schriftelijke vragenlijst, moet aanvullende inzichten genereren in de achterliggende motieven waarom de piw-ers juist die keuzes in de schriftelijke vragenlijst maken. Een interview met twee afdelingshoofden dient ter verificatie van de kwantitatieve onderzoeksgegevens. Dit bevordert de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. De betrouwbaarheid van dit onderzoek is van groot belang. Zeker omdat een aantal indicatoren concreet gedrag van piw-ers beschrijft, wat de nauwkeurigheid van het onderzoek ter discussie kan stellen. Tijdens het invullen van de schriftelijke vragenlijsten kunnen piw-ers namelijk bepaalde keuzes maken, omdat er problemen in de thuissituatie zijn of omdat de piw-er in kwestie zich op dat moment onprettig voelt. Dit kan de keuze van de antwoorden beïnvloeden en dus (negatieve) consequentie hebben voor het principe van herhaalbaarheid. Daarom zullen de uitkomsten van de schriftelijke vragenlijsten worden toegelicht tijdens twee interviews met een piw-er en worden geverifieerd tijdens een interview met twee afdelingshoofden van piw-ers. Op deze wijze kan worden beoordeeld of deze uitkomsten representatief zijn. De waarden, afgeleid van de individuele kenmerken, zijn echter juist erg nauwkeurig. Per onderzoeksmethode zullen de maatregelen worden beschreven die zijn genomen om de betrouwbaarheid en validiteit van die onderzoeksmethode te garanderen.

#### DOCUMENTENONDERZOEK

---

Een documentenonderzoek biedt een noodzakelijke basis om een empirisch onderzoek te starten. Een documentenonderzoek kan een vergelijkende functie vervullen ten opzichte van andere onderzoeksmethoden en tevens als achtergrondinformatie dienen. Deze keuze ondersteunt het uitgangspunt van triangulatie en voorkomt een eenzijdige beeldvorming. Daarom is voorafgaand aan de overige onderzoeksmethoden een inventarisatie gemaakt van bruikbare documenten. Er is een selecte steekproef gehouden, gericht op het verkrijgen van informatie om de schriftelijke vragenlijst samen te kunnen stellen en om achtergrondinformatie over DJI te verkrijgen. Er is gebruik gemaakt van beleidsstukken, (werk)instructies, protocollen, circulaires en andere relevante schriftelijke informatie. Deze informatie is verkregen van het intranet van PI Dordrecht, van de digitale universiteitsbibliotheek van de Erasmus Universiteit Rotterdam en van het World Wide Web. De bron waaruit regels – om de benutting van de handelingsvrijheid te kunnen beoordelen – zijn ontleend, bestaat uit regelgeving (huisregels en werkinstructies) van PI Dordrecht. Deze regelgeving komt uit vigerende wetgeving (penitentiaire beginselenwet). Het documentenonderzoek brengt dus bestaande regels in kaart, zodat aan de hand van de schriftelijke vragenlijsten en interviews met piw-ers en afdelingshoofden, de wijze van benutting van handelingsvrijheid worden gemeten. Hiermee kan deelvraag één worden beantwoord.



## SCHRIFTELIJKE VRAGENLIJST

---

Bij het afnemen van de schriftelijke vragenlijsten is geen steekproef genomen, maar is aan alle piw-ers van PI Dordrecht een schriftelijke vragenlijst uitgereikt (zie bijlage 1). Ergo, het onderzoek met schriftelijke vragenlijsten betreft de populatie. De doelstelling van het instrument van de schriftelijke vragenlijsten is om kwantitatief gegevens te verzamelen. Er zijn aan de piw-ers (respondenten) schriftelijke vragenlijsten, bestaande uit gesloten vragen (zelf-invullijst), voorgelegd. Vanuit het theoretisch kader zijn de drie begrippen in de schriftelijke vragenlijst ondergebracht in drie delen. In deel één van de schriftelijke vragenlijst zijn de geoperationaliseerde individuele kenmerken ondergebracht. In deel twee van de schriftelijke vragenlijst wordt de benutting van handelingsvrijheid door piw-ers gemeten door middel van de 5-punts schaalverdeling van Likert (Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding, Stokking, 02 juli 2010). Hierdoor kunnen respondenten vijf voorgestructureerde antwoorden geven en is er maar bij één vraag (beroepsopleiding) een mogelijkheid voor een 'eigen' antwoord. Dit bevordert de mogelijkheden voor een gedegen analyse. De gebruikte indicatoren zijn passieve en actieve handelingsvrijheid. In deel drie van de schriftelijke vragenlijst wordt het afleggen van verantwoording door piw-ers gemeten door middel van de Guttman-schaal (Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding, Stokking, 02 juli 2010). De respondenten hebben hierbij de mogelijkheid om met 'eens' of 'oneens' te antwoorden. De gebruikte indicatoren zijn het rapporteren aan leidinggevenden en het consulteren van (in)directe collegae.

De schriftelijke vragenlijst is vooraf getest om de onvolkomenheden er uit te filteren en de tijd te meten die nodig is om de schriftelijke vragenlijst in te vullen. De schriftelijke vragenlijst is voorzien van een instructie en is in hardcopy aan de piw-ers uitgereikt. Omdat kenmerken zoals geslacht, leeftijd, herkomst, werkervaring en beroepsopleiding onderdeel zijn van het onderzoek, zijn deze individuele kenmerken ook (deels) als controlevariabelen gebruikt. Om het risico van non-respons te verkleinen en de validiteit en betrouwbaarheid te vergroten is het uitreiken van de schriftelijke vragenlijsten aan de piw-ers vooraf via email aangekondigd en is hen tijdens werktijd de mogelijkheid geboden om de schriftelijke vragenlijsten in te vullen. Er is een respons van 60% beoogd, gezien de grote aantallen onderzoeken, enquêtes en vragenlijsten die het afgelopen jaar al aan de piw-ers van PI Dordrecht zijn voorgelegd. De respons wordt als valide gepercipieerd, wanneer 60% van de populatie reageert en waarbij deze respons representatief is voor de populatie op het gebied van: regime, sekse en herkomst. De schriftelijke vragenlijsten zijn geanonimiseerd samengevoegd om voorberekt te worden en daarna beschikbaar voor de data-analyse. De resultaten van de vragenlijsten worden aan de respondenten teruggekoppeld. De schriftelijke vragenlijsten zijn dus noodzakelijk om de individuele kenmerken van piw-ers te onderscheiden en een samenhang met de benutting van handelingsvrijheid en het afleggen van verantwoording, te traceren. Hiermee kunnen deelvragen twee en drie worden beantwoord.

## INTERVIEWS

---

In dit onderzoek wordt beoogd een rijke empirie bloot te leggen als het gaat om individuele kenmerken in relatie tot het benutten van handelingsvrijheid en het afleggen van verantwoordelijkheid door piw-ers binnen de context van een situatie. Aan de onderzoekstechniek schriftelijke vragenlijsten is een aantal risico's verbonden. De antwoorden op de schriftelijke vragenlijsten kunnen door de piw-ers als sociaal wenselijk worden ingevuld, omdat zij denken dat het gegeven antwoord sociaal wenselijk is of een antwoord is dat de onderzoeker graag wil horen (Van Thiel, 2007:94). Daarom is het interviewen van twee piw-ers en twee afdelingshoofden van piw-ers als onderzoekstechniek ingezet. Hierdoor kunnen antwoordkeuzes uit de schriftelijke vragenlijsten door twee piw-ers worden toegelicht. De basis voor het interview met piw-ers is dezelfde schriftelijke vragenlijst als die alle andere piw-ers hebben ontvangen. Aan de hand van de antwoorden is door de onderzoeker aanvullende informatie verzameld over de achterliggende motivatie van de keuzes. Er was dus sprake van een semi-gestructureerd interview. Gezien de bijzondere omgeving waarvan in een penitentiaire inrichting sprake is en de privacy van gedetineerden en piw-ers zijn de interviews niet met audio of video vastgelegd, maar slechts in persoonlijke aantekeningen. Audio- en videoapparatuur zijn in een penitentiaire inrichting verboden en hiervoor werd in PI Dordrecht geen uitzondering gemaakt. Om validiteit en betrouwbaarheid maximaal te garanderen is de keuze welke piw-ers te interviewen door een aselechte steekproef tot stand gekomen. De onderzoeker heeft één piw-er geïnterviewd welke werkzaam was in een algeheel regime (gevangenis) en één piw-er welke in een beperkt regime (huis van bewaring) werkzaam was.

Afdelingshoofden in PI Dordrecht geven leiding aan piw-ers. Zij ervaren vanuit hun functie dagelijks hoe piw-ers handelingsvrijheid benutten. Zij zien dit doordat zij zich dagelijks op de werkvloer begeven en bespreken de omgang met regels ook in het wekelijkse teamoverleg met de piw-ers. De afhandeling van klachten van gedetineerden, de zogenaamde beklagzaken, geeft de afdelingshoofden inzicht in hoe gedetineerden de omgang met regels door piw-ers ervaren. Als het gaat om de wijze van het afleggen van verantwoording, hebben afdelingshoofden ook een goed inzicht hoe piw-ers hiermee omgaan. Zij stellen zelf ook eisen, door prestatie-indicatoren op te stellen over bijvoorbeeld het wekelijks rapporteren en het dagelijkse inspecteren van cellen. Triangulatie is volgens Van Thiel (2007) het verzamelen van informatie op meerdere wijzen, door gebruikmaking van meerdere meetinstrumenten (bijvoorbeeld interviews). Daarom is door de onderzoeker gekozen voor dit toegevoegde interview. Het geeft de onderzoeker inzicht en een extra check om te controleren of de uitkomsten uit de schriftelijke vragenlijsten betrouwbaar en valide zijn. En het geeft meer inzicht in de wijze waarop het afleggen van verantwoording door de leidinggevenden door hen zelf wordt ervaren. Door middel van een semi-gestructureerd interview met twee afdelingshoofden is dus een controle uitgevoerd of de empirische data uit de schriftelijke vragenlijsten, en de toegelichte motivatie van de geïnterviewde piw-ers, met hun percepties overeenkomen. Dit is geconcretiseerd door aan de afdelingshoofden een reactie op de hypothesen en de bevestiging of falsificatie daarvan te vragen. De keuze welke afdelingshoofden te interviewen is door een aselechte steekproef tot stand gekomen, waarbij de doelstelling was om kwantitatief verzamelde gegevens kwalitatief te verifiëren. De onderzoeker heeft één afdelingshoofd geïnterviewd die werkzaam was in een algeheel regime (gevangenis) en één afdelingshoofd uit een beperkt regime (huis van bewaring). Hun bevindingen zijn door de onderzoeker gebruikt voor de analyse van de drie deelvragen en de eindconclusie.

## 4. EMPIRISCHE ACHTERGROND

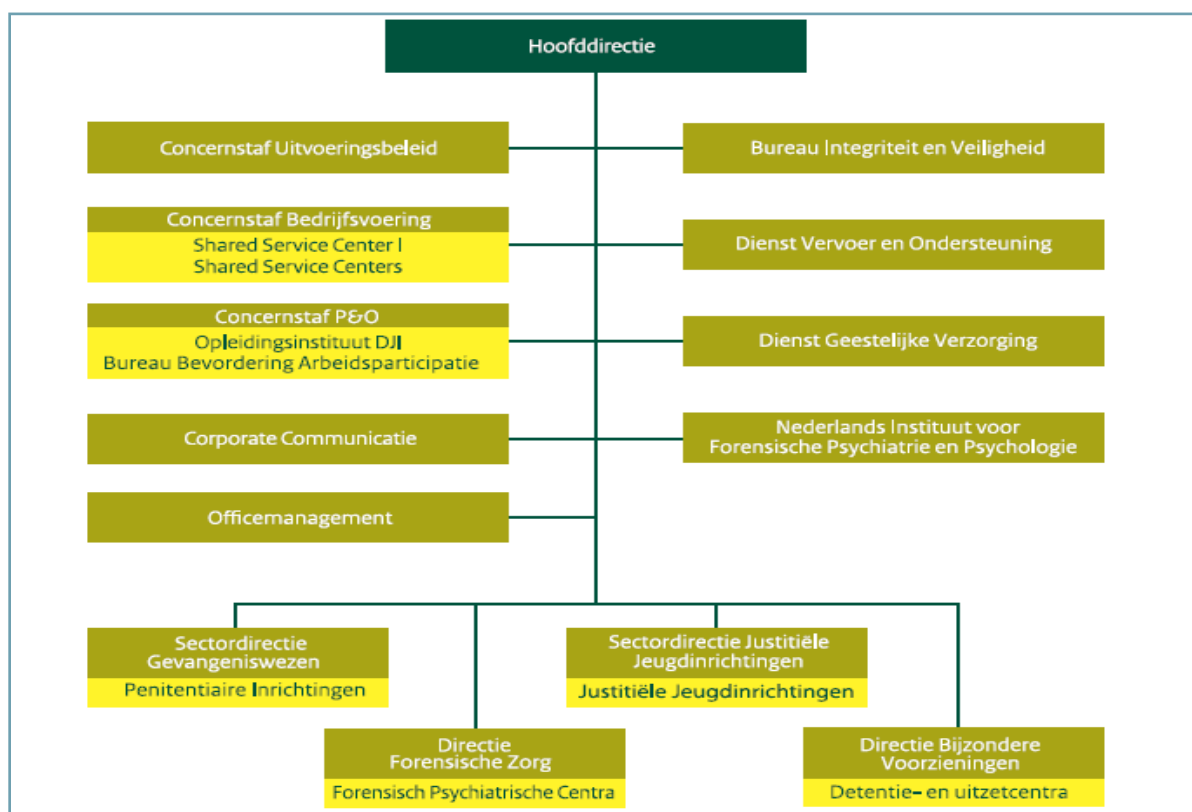
Om de data uit het empirisch onderzoek in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, wordt in dit hoofdstuk de context geschetst van het speelveld waarin het empirisch onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit is noodzakelijk voor een adequate analyse van de onderzoeksdata. Vanuit een hoog aggregatieniveau – het Ministerie van Justitie – zal via de directie gevangeniswezen verder worden ingezoomd op Penitentiaire Inrichting Dordrecht. De verschillen tussen de verschillende bestemmingen, regimes en afdelingen zullen ook expliciet worden gemaakt.

### De Dienst Justitiële Inrichtingen

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is een agentschap van het Ministerie van Justitie en geeft uitvoering aan opgelegde straffen en vrijheidsbenemende maatregelen, opgelegd door de rechter. De DJI is in 1995 verzelfstandigd tot een agentschap met eigen (budget)verantwoordelijkheden. Jaarlijks worden zo'n 80.000 ingeslotenen gehuisvest in meer dan 100 vestigingen. Ingeslotenen kunnen gedetineerden, jongeren, patiënten of vreemdelingen zijn, dit is afhankelijk van binnen welke sector zij zijn ingesloten. Nederland bekleedt binnen Europa de twaalfde plaats qua aantal ingeslotenen per inwoner, namelijk 100 ingeslotenen per 100.000 inwoners. Ter vergelijking: Denemarken heeft de minste (63) ingeslotenen per 100.000 inwoners en Polen de meeste (221). De ingeslotenen worden begeleid door zo'n 19.000 medewerkers (Organisatie, DJI, 17 mei 2010). De DJI bestaat uit vier sectoren en directies, welke aangestuurd worden door het hoofdkantoor;

1. sector Gevangeniswezen, voor volwassenen;
2. sector Justitiële Jeugdinstellingen, voor jongeren;
3. directie Forensische Zorg, voor psychiatrische patiënten;
4. directie Bijzondere Voorzieningen, voor vreemdelingen.

Bron DJI (Jaarbericht 2009:46)



FIGUUR 2: ORGANOGRAM DIENST JUSTITIËLE INRICHTINGEN

Daarnaast bestaan er diverse ondersteunende functies, zoals de concernstaf P&O welke beleidskaders voor HRM ontwikkeld, de Dienst Geestelijke Verzorging (DGV) stelt ingeslotenen in staat hun levensbeschouwing of godsdienst te belijden, de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) verzorgt het vervoer van ingeslotenen, het Bureau Integriteit en Veiligheid (BI&V) heeft een signalerende, rapporterende en adviserende rol bij de aanpak van integriteits- en veiligheidsvraagstukken door het onderzoeken van antecedenten en schendingen van de integriteit, het kennisinstituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), de afdelingen communicatie, Officemanagement, externe betrekkingen en internationale samenwerking en tenslotte de concernstaf uitvoeringsbeleid en bedrijfsvoering welke respectievelijk zorg dragen voor het integraal- en praktijkgericht (middelen)beleid (Organogram. DJI. 20 mei 2010).

---

### De sector gevangeniswezen

---

Penitentiaire inrichtingen zijn onderdeel van het gevangeniswezen, wat functioneert als een uitvoeringsorganisatie onder de DJI. De penitentiaire beginselenwet is leidend betreffende de inrichting en het beheer van penitentiaire inrichtingen. De penitentiaire beginselenwet (St-AB.nl, art. 9, 30 mei 2010) maakt in de eerste plaats een onderscheid tussen drie type 'bestemmingen' voor penitentiaire inrichtingen, namelijk: een huis van bewaring, een gevangenis of een inrichting voor stelselmatige daders. Een gevangenis kan nog verder worden gedifferentieerd naar de lengte van de straf, er bestaat een gevangenis voor kortgestraften en voor langgestraften. De bestemming wordt door de Minister van Justitie aangewezen. Ten tweede maakt de penitentiaire beginselenwet (St-AB.nl, art. 13, 30 mei 2010) een onderscheid ten aanzien van het beveiligingsniveau van penitentiaire inrichtingen. Er bestaan vijf niveaus, namelijk; zeer beperkt beveiligd, beperkt beveiligd, normaal beveiligd, uitgebreid beveiligd en extra beveiligd. PI Dordrecht is een uitgebreid beveiligde inrichting, waarmee deze penitentiaire inrichting dus het op één na hoogste beveiligingsniveau kent. PI Vught is de enige extra beveiligde inrichting (EBI) in Nederland.

Bij een bepaalde bestemming hoort een bepaald regime, waartussen verschillen bestaan. Er bestaan drie type regimes, namelijk; een algeheel regime, een beperkt regime en een individueel regime (St-AB.nl, art. 19, 30 mei 2010). Er kunnen meerdere regimes worden aangewezen aan een bepaalde penitentiaire inrichting. Het regime van algehele gemeenschap (St-AB.nl, art. 20, 30 mei 2010) wordt door de Minister meestal opgelegd aan gevangenis. Dit betekent dat de gedetineerden gemeenschappelijk deelnemen aan activiteiten en niet tussentijds worden ingesloten in hun cel).

Hier verblijft de volgende doelgroep:

- tot gevangenisstraf veroordeelden, eventueel in combinatie met ter beschikkingstelling (tbs);
- mensen aan wie lijfswang is opgelegd;
- gedetineerden die de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders is opgelegd.

Het regime van beperkte gemeenschap wordt door de Minister meestal opgelegd (St-AB.nl, art. 21, 30 mei 2010) aan 'huizen van bewaring'. Dit betekent dat de gedetineerden in de mogelijkheid worden gesteld om gemeenschappelijk aan activiteiten deel te nemen. De overige tijd zijn zij ingesloten in hun cel.

Hier verblijft de volgende doelgroep:

- gedetineerden die in voorlopige hechtenis verblijven;
- ter beschikking gestelden (tbs-ers) zonder gevangenisstraf;
- veroordeelden in afwachting van plaatsing in een penitentiaal programma, een inrichting voor stelselmatige daders, een gevangenis of een Tbs-kliniek;
- gegijzelden of mensen aan wie lijfswang is opgelegd;
- vreemdelingen in bewaring;
- alle anderen aan wie de vrijheid door een rechtelijke uitspraak is ontnomen en waarvoor geen plaats en/ of bestemming is.

In een individueel regime (St-AB.nl, art. 21, 30 mei 2010) wordt de mate waarin het voor de gedetineerde mogelijk is om aan individuele of gemeenschappelijke activiteiten deel te nemen door de directeur van de penitentiaire inrichting bepaald. De overige tijd zijn zij ingesloten in hun cel. Dit individuele regime is afwijkend van dat van een algeheel- en beperkt regime. Hier worden gedetineerden geplaatst welke als gevolg van hun persoonlijkheid een beheersrisico vormen voor plaatsing in een algeheel en beperkt regime. Een individueel regime wordt meestal uitgevoerd op een kleinere en meer beheersbare afdeling.

De missie (Dienst Justitiële Inrichtingen, 2009) van het gevangeniswezen luidt:

“Wij staan voor een veilige en menswaardige detentie en werken, samen met onze ketenpartners en de gedetineerde aan re-integratie. Zo dragen wij bij aan de veiligheid van onze samenleving”.

---

### Penitentiaire Inrichting Dordrecht

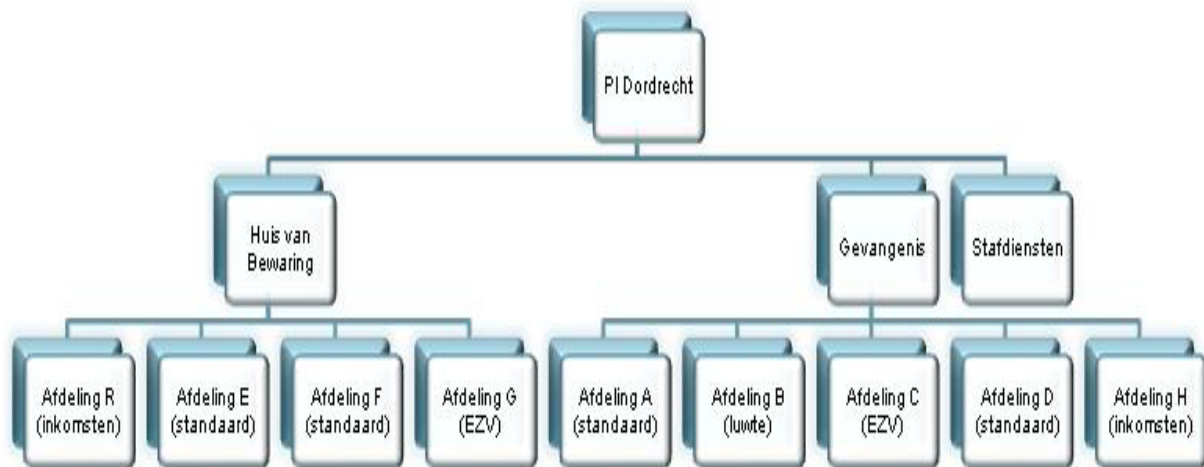
---

Penitentiaire Inrichting Dordrecht bestaat uit twee bestemmingen, een huis van bewaring en een gevangenis. Een ingeslotene wordt binnen het gevangeniswezen dus een gedetineerde genoemd. Een huis van bewaring is een unit waar gedetineerden in voorarrest verblijven, die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit. In een gevangenis verblijven gedetineerden die in eerste aanleg zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf. Wanneer een gedetineerde dus tijdens zijn verblijf in een huis van bewaring door de rechter wordt veroordeeld, zal hij worden overgeplaatst naar een gevangenis. Dit betekent dat wanneer een gedetineerde hoger beroep aantekent, hij toch vanuit het huis van bewaring zal worden overgeplaatst naar een gevangenis. Bij deze twee units horen dus ook twee verschillende type regimes. In een huis van bewaring geldt een beperkt regime en in een gevangenis geldt een algeheel regime. In het beperkt regime (HvB) worden gedetineerden vooral in groepjes van 12 à 16 uitgesloten en begeleid naar een activiteit, zoals een sportmoment of een bibliotheekbezoek. Daarna worden de gedetineerden weer ingesloten. Enige tijd later gebeurt dit opnieuw, maar dan voor een andere activiteit. In een algeheel regime (gevangenis) worden gedetineerden echter om 07.30 uur uitgesloten en om 17.00 weer ingesloten. Tijdens de lunchpauze van 12.00-12.30 uur zijn de gedetineerden ook ingesloten. Verder kunnen de gedetineerden gedurende de dag in grote mate zelf hun dagprogramma indelen. Als zij naar de bibliotheek willen kan dit op bepaalde momenten, maar als zij dit niet willen, kunnen zij op de afdeling blijven om met het thuisfront te bellen, te koken of op de afdeling te sporten. De verdeling van het aantal gedetineerden in het huis van bewaring en in de gevangenis is in PI Dordrecht als volgt:

Locatie	Cellen	Gedetineerden
PI Dordrecht huis van bewaring	132	144
PI Dordrecht gevangenis	192	200
PI Dordrecht totaal	324	344

Het aantal gedetineerden is hoger dan de celcapaciteit, omdat er een aantal cellen zijn ingericht als meerpersoonscellen. Hier verblijven twee gedetineerden op één cel. De twee units kunnen ook weer onderverdeeld worden in afdelingen. In het huis van bewaring is een inkomstenafdeling waar gedetineerden vanuit het politiebureau worden binnengebracht. In de gevangenis is er een instroomafdeling waar gedetineerden vanuit een huis van bewaring binnen worden gebracht. Zowel in het huis van bewaring als in de gevangenis is een afdeling ingericht voor gedetineerden met een psychische problematiek. Deze afdelingen heten extra zorgvoorzieningen (EZV's). Ook gedetineerden die worden verdacht van, of zijn veroordeeld voor, zedendelicten worden hier geplaatst, omdat zij op deze afdelingen – voor hun eigen veiligheid – niet met gedetineerden van andere afdelingen in aanraking komen.

In onderstaand schema is het organogram van PI Dordrecht weergegeven. De ondersteunden diensten zijn samengevat in de afdeling stafdiensten, om het schema goed leesbaar te houden en omdat het accent ligt op het inzichtelijk maken van de verschillende bestemmingen en afdelingen.



FIGUUR 3: ORGANOGAM VAN PENITENTIAIRE INRICHTING DORDRECHT

De piw-ers staan als rijksambtenaren in direct en dagelijks contact tegenover de gedetineerden. Synoniem voor piw-er zijn de benamingen; (gevangenen)bewaarder, cipier of bewaker. De gedetineerde wordt in dit onderzoek beschouwd als een ‘bijzondere’ burger. Bijzonder in de zin dat de burger in een situatie is geplaatst waarbij een aantal van zijn burgerlijke (grond)rechten zijn ontnomen en/ of beperkt, zoals de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam (GW art. 11), brief-, telefoon-, telegraafgeheim (GW art. 13), en recht op vrijheid (GW art. 15, lid 1). Het publiek recht (2008) stelt in GW art. 15, lid 4: “Hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt”. Dit maakt dat de gedetineerden in een ‘status aparte’ verkeren aangaande hun rol als burger. Zij zijn een onvrijwillige cliënt, net zoals burgers dat zijn ten aanzien van de belastingdienst.

Deze rol van gedetineerden zegt iets over de werkrelatie tussen de piw-ers en de gedetineerden. Dit creëert een monopoliepositie voor de penitentiaire inrichting, omdat gedetineerden van de organisatie afhankelijk zijn voor de dienstverlening. De piw-ers vervullen ten opzichte van de gedetineerden een machtspositie. Tevens creëert de aangewezen bestemming – met bijhorend regime – een andere behoefte bij gedetineerden. In het huis van bewaring zijn gedetineerden sterk afhankelijk van piw-ers doordat er sprake is van pluriforme belangen. Zo zijn gedetineerden verwickeld in hun rechtszaak en willen daardoor graag met hun advocaat telefoneren, bij een verslavingsproblematiek willen gedetineerden ondersteuning in het afkicken van hun verslaving of wanneer zij zelfstandig ondernemer zijn willen zij graag zakelijk bezoek ontvangen om hun zakelijke belangen te behartigen. In een gevangenis zijn de hulpvragen van gedetineerden aan piw-ers veel minder frequent en anders dan in een huis van bewaring. De vragen die aan piw-ers gesteld worden zijn vaak voor extra faciliteiten of voor gewenste uitzonderingen op regels, die – al dan niet – binnen het grijze gebied van de handelingsvrijheid van piw-ers vallen. Er zou dus gesteld kunnen worden dat de afhankelijkheid van gedetineerden van piw-ers in een algeheel regime kleiner is dan dat van hun collegae die in een beperkt regime werkzaam zijn.



## 5. BEVINDINGEN

Het empirisch onderzoek bestaat uit onderzoeksdata afkomstig van – door piw-ers ingevulde – schriftelijke vragenlijsten en uit interviews met twee piw-ers. Deze gegevens zijn geverifieerd tijdens een interview met twee afdelingshoofden van piw-ers dat gebruikt zal worden voor de analyse van de drie deelvragen en de eindconclusie en aanbevelingen. Voordat de empirische data kunnen worden geanalyseerd, is eerst een voorbereidende fase gestart. Baarde & De Goede (2000:184) noemen dit de voorbereiding van onderzoeksgegevens.

In dit onderzoek worden de eigenschappen van begrippen beschreven en de verbanden die er tussen verschillende begrippen bestaan. In hoofdstuk 2 zijn hypothesen opgesteld die in dit onderzoek ondersteund of gefalsificeerd worden. Dit maakt dit onderzoek volgens Van Thiel (2007:141) een verklarend onderzoek. Baarde & De Goede (2000:69) kwalificeren dit als een explorerend onderzoek.

### SCHRIFTELIJKE VRAGENLIJST

Het uitreiken van de schriftelijke vragenlijsten is op vrijdag 09 juli 2010 aan de piw-ers van PI Dordrecht via een e-mail, door de onderzoeker, aangekondigd en op 12 juli 2010 zijn de schriftelijke vragenlijsten verspreid. Er is aan 76 piw-ers een schriftelijke vragenlijst uitgereikt. Dit is tevens het totaal aantal piw-ers in PI Dordrecht. Ergo, de steekproef is gelijk aan de populatie. De sluitingstermijn om de schriftelijke vragenlijsten te retourneren was 19 juli 2010. Er is voor deze benadering gekozen, omdat vanwege de zomervakantie de teamvergaderingen zijn gestopt. Hierdoor bleek de originele planning – om de vragenlijsten tijdens de teamvergaderingen te laten invullen – niet mogelijk. Om toch een zo hoog als mogelijke respons te realiseren is op vrijdag 16 juli aan alle piw-ers van PI Dordrecht een herinneringse-mail gestuurd. Omdat de onderzoeker informatie ontving dat de eerste lichte piw-ers die op vakantie was, op maandag 26 juli 2010 weer zou gaan werken, is de uiterste inleverdatum verschoven naar woensdag 28 juli 2010. Dit is door de onderzoeker via een e-mail op 18 juli 2010 aan alle potentiële respondenten kenbaar gemaakt.

De uiteindelijke respons op de schriftelijke vragenlijsten was een reactie van 46 respondenten ( $k=46$ ) op een populatie van 76 piw-ers ( $n=76$ ), of 60.5 %. Daarmee is de beoogde doelstelling van een respons van 60% marginaal gehaald. Wanneer wordt gekeken naar de relatie tussen respons en populatie, dan is de respons qua samenstelling ‘regime’, ‘sekse’ en ‘herkomst’ goed in evenwicht. De respons op het gebied van ‘niet-westerse allochtonen’ is echter qua aantallen te laag om conclusies uit te kunnen trekken. Doordat deze groep te klein is, kan hypothese 3 niet worden onderzocht. De gehele respons is echter representatief en betrouwbaar en behoeft daarom geen statistische correcties.

TABEL 3: POPULATIE VERSUS RESPONS

		Totaal	Regime		Sekse		Herkomst		
			Beperkt	Algeheel	Man	Vrouw	Autochtoon	Westerse allochtoon	Niet-westerse allochtoon
Populatie	St.	76	36	40	52	24	60	9	7
	%	100	47.4	52.6	68.4	31.6	78.9	11.9	9.2
Respons	St.	46	24	22	30	16	37	6	3
	%	60.5	52.2	47.8	65.2	34.8	80.4	13.0	6.5

Onderzoeksdata worden volgens Baarde & De Goede (2000) bij voorkeur in de vorm van getallen gepresenteerd. Het voordeel is dat getallen concreter en helderder zijn dan woorden (Van Thiel, 2007:133). Bij de schriftelijke vragenlijsten zijn de Likertschaal en de Guttman-schaal gebruikt. Daarom is het vrij eenvoudig om een kwantitatieve data-analyse te realiseren. De gegevens die zijn gemeten, zijn zowel nominaal (bijvoorbeeld geslacht) als ordinaal (bijvoorbeeld hoogste beroepsopleiding). Dit betekent dat tussen de waarden van een aantal variabelen alleen de verschillen zijn aangeduid en tussen de waarden van een aantal andere variabelen ook de rangorde. Voor de analyse van de schriftelijke vragenlijsten is een codeboek (zie bijlage 2) geproduceerd. Hierin worden logische waarden toegekend aan scores van niet-numerieke data. Aan ontbrekende data (missing value) is de score 'blanco' toegekend om de uitkomsten van de analyse zo betrouwbaar mogelijk te maken. De schriftelijke vragenlijsten zijn, na inname, door de onderzoeker voorzien van een nummer en de uitkomsten zijn opgenomen in een datamatrix (zie bijlage 3). Het codeboek en de datamatrix zijn ingevoerd in een computerprogramma voor statistische analyses (PSPP). Dit proces wordt 'coderen' genoemd. Hierna zijn de antwoorden op vragen 2, 4 en 5 van deel II en 4, 5 en 12 van deel III gehecodeerd, omdat deze vragen negatief zijn gesteld. De ingevoerde data zijn door een onafhankelijk persoon volledig gecontroleerd aan de hand van de ingevulde schriftelijke vragenlijsten. Na deze controle is één codeerfout ontdekt. Deze is hersteld. Er is ook een frequentieverdeling gemaakt (zie bijlage 4) om afwijkende waarden te detecteren. Er is door één respondent niet gescoord op drie vragen over 'wekelijks maken van rapportages'. Het gaat om de indicatoren actieve handelingsvrijheid en verantwoording afleggen aan leidinggevend en (in)directe collegae. Alle waarden behorende bij de indicatoren opgeteld komt op 100%. Er zijn geen waarden aangetroffen die niet in het codeboek waren beschreven. De score '- 25 jaar' komt bij variabele 'leeftijd' in de datamatrix niet voor, wat betekent dat er geen piw-ers zijn in de leeftijd tot 25 jaar, of dat deze niet hebben gereageerd. De score 'anders' bij de variabele 'hoogste beroepsopleiding' is zeven keer ingevuld met de opleidingen: metaaltechnieken, MBO-CD, praktijkdiploma boekhouden, MAVO, MTS, MBO elektronica en koksschool. De score '41+ jaar' is bij de variabele 'werkervaring als piw-er' door een respondent incorrect ingevuld, omdat zijn leeftijd 41-45 jaar en zijn werkervaring 6-10 jaar was. Daarom is deze score door de onderzoeker weggelaten. Verder scoorde niemand op de waarde '41+ jaar' bij de variabele 'werkervaring als piw-er'. De score 'helemaal eens' bij de indicator 'toestaan om met advocaat te bellen' (passieve handelingsvrijheid) en de score 'helemaal oneens' bij de indicator 'wekelijks maken van rapportages' (actieve handelingsvrijheid) zijn door de respondenten niet gescoord. Nu de onderzoeksgegevens zijn voorbereid zullen stapsgewijs de hypothesen worden ondersteund of gefalsificeerd op basis van een statistische analyse. In de tabellen wordt met 'k=' de grootte van de respons aangegeven.

1. Piw-ers die werkzaam zijn in een algeheel regime zullen vaker passieve en actieve handelingsvrijheid benutten dan piw-ers die werkzaam zijn in een beperkt regime.

TABEL 4: HYPOTHESE 1; PASSIEVE EN ACTIEVE HANDELINGSVRIJHEID OBV REGIME

Passieve handelingsvrijheid obv regime	Toestaan goederen uitlenen	Toestaan extra meesporten	Toestaan met familie telefoneren	Toestaan met advocaat telefoneren	Actieve handelingsvrijheid obv regime	Wekelijks maken van rapportages	Dagelijks inspecteren van cellen
<b>Beperkt regime (k=24)</b>	St.	St.	St.	St.	<b>Beperkt regime (k=24)</b>	St.	St.
Helemaal eens	0	3	1	0	Helemaal oneens	10	2
Eens	0	5	2	8	Oneens	7	13
<b>Totaal</b>	0	8	3	8	<b>Totaal</b>	17	15
<b>Algeheel regime (k=22)</b>					<b>Algeheel regime (k=22)</b>		
Helemaal eens	1	3	0	0	Helemaal oneens	8	3
Eens	7	13	5	11	Oneens	8	11
<b>Totaal</b>	8	16	5	11	<b>Totaal</b>	16	14



Uit tabel 4 blijkt dat de scores op het toestaan van goederen ruilen, extra mee laten sporten en met familie en advocaat laten telefoneren, hoger zijn bij respondenten die werkzaam zijn in een geheel regime dan bij respondenten die werkzaam zijn in een beperkt regime. Dit betekent dat piw-ers die werkzaam zijn in een geheel regime meer passieve handelingsvrijheid benutten, dan piw-er die werkzaam zijn in een beperkt regime. Als het gaat om het benutten van actieve handelingsvrijheid kan gesteld worden dat deze in beide regimes gelijk zijn, wanneer rekening wordt gehouden met de responswaarden. Hiermee is hypothese 1 deels ondersteund en deels gefalsificeerd.

2. Vrouwelijke piw-ers zullen meer passieve en actieve handelingsvrijheid benutten dan mannelijke piw-ers.

TABEL 5: HYPOTHESE 2; PASSIEVE EN ACTIEVE HANDELINGSVRIJHEID OBV SEKSE

Passieve handelingsvrijheid obv sekse	Toestaan goederen uitlenen		Toestaan extra meesporten		Toestaan met familie telefoneren		Toestaan met advocaat telefoneren		Actieve handelingsvrijheid obv sekse	Wekelijks maken van rapportages		Dagelijks inspecteren van cellen	
	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%		St.	%	St.	%
<b>Man 30 (k=30)</b>									<b>Man (k=30)</b>				
Helemaal eens	1	3.3	4	13.3	1	3.3	0	0	Helemaal oneens	10	34.5	3	10.0
Eens	5	16.7	13	43.3	6	20.0	12	40.0	Oneens	11	37.9	17	56.7
<b>Totaal</b>	<b>6</b>	<b>20.0</b>	<b>17</b>	<b>56.6</b>	<b>7</b>	<b>23.3</b>	<b>12</b>	<b>40.0</b>	<b>Totaal</b>	<b>21</b>	<b>74.4</b>	<b>20</b>	<b>66.7</b>
<b>Vrouw (k=16)</b>									<b>Vrouw (k=16)</b>				
Helemaal eens	0	0	2	12.5	0	0	0	0	Helemaal oneens	8	50.0	2	12.5
Eens	2	12.5	5	31.3	1	6.3	7	43.8	Oneens	4	25.0	7	43.8
<b>Totaal</b>	<b>2</b>	<b>12.5</b>	<b>7</b>	<b>43.8</b>	<b>1</b>	<b>6.3</b>	<b>7</b>	<b>43.8</b>	<b>Totaal</b>	<b>12</b>	<b>75.0</b>	<b>9</b>	<b>56.3</b>

Uit tabel 5 blijkt dat de scores op het toestaan van goederen ruilen, extra mee laten sporten en met familie lager zijn bij vrouwelijke respondenten dan bij mannelijke respondenten. Het toestaan met advocaat telefoneren is bij vrouwelijke respondenten iets hoger. Maar over de hele lijn is de score op benutting van passieve handelingsvrijheid van vrouwelijke piw-ers lager dan bij mannelijke piw-ers. De score op het wekelijks rapporteren is bij vrouwelijke respondenten iets hoger, maar bij het dagelijks inspecteren van cellen is deze weer lager. Wanneer rekening wordt gehouden met de responswaarden, dan blijft er maar een klein verschil over. Dit kleine verschil is echter wel significant. Dit betekent dat er minder passieve en actieve handelingsvrijheid door een vrouwelijke piw-er wordt benut, dan door een mannelijke piw-er. Hiermee is hypothese 2 gefalsificeerd.

3. Niet-westerse allochtone piw-ers zullen minder actieve handelingsvrijheid benutten dan autochtone piw-ers.

Zoals in het begin van deze paragraaf is beschreven is de respons op het gebied van 'niet-westerse allochtonen' te laag om conclusies uit te kunnen trekken. Doordat deze groep te klein is, kan hypothese 3 niet worden onderzocht.

4. Piw-ers met 11+ jaar werkervaring als piw-er zullen vaker (in)directe collegae consulteren over het benutten van passieve en actieve handelingsvrijheid dan piw-ers - 10 jaar werkervaring als piw-er.

TABEL 6: HYOPTHSE 4; CONSULTEREN OBV WERKERVARING ALS PIW-ER

Consulteren obv werkervaring als piw-er	Toestaan goederen uitlenen		Toestaan extra meesporten		Toestaan met familie telefoneren		Toestaan met advocaat telefoneren		Wekelijks maken van rapportages		Dagelijks inspecteren van cellen	
	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%
-10 jaar ervaring als piw-er (k=26) Eens	18	50.0	21	55.3	24	55.8	24	58.5	7	36.9	19	65.5
11+ jaar ervaring als piw-er (k=19) Eens	18	50.0	17	44.7	19	44.2	17	41.5	12	63.2	10	34.4

Uit tabel 6 blijkt dat de scores op het consulteren van (in)directe collegae bij het toestaan van goederen ruilen, met extra mee laten sporten en met familie en advocaat laten telefoneren gelijk of lager zijn wanneer de respondent 11+ jaar werkervaring als piw-er heeft, dan wanneer de respondent - 10 jaar werkervaring als piw-er heeft. Dit betekent dat piw-ers met 11+ jaar ervaring als piw-er minder verantwoording afleggen aan (in)directe collegae over het benutten van hun passieve handelingsvrijheid dan piw-ers met - 10 jaar ervaring als piw-er. Wanneer het gaat om het benutten van actieve handelingsvrijheid dan is het beeld gedifferentieerd. De score op het wekelijks maken van rapportages is bij respondenten 11+ jaar werkervaring als piw-er aanzienlijk hoger dan bij respondenten - 10 jaar werkervaring als piw-er. Bij het dagelijks inspecteren van cellen is dit beeld precies andersom. Hiermee is hypothese 4 gefalsificeerd.

5. Piw-ers met de leeftijd - 30 jaar zullen vaker rapporteren aan hun leidinggevende over hun benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid dan piw-ers met de leeftijd 51+.

TABEL 7: HYPOTHESE 5; RAPPORTEREN AAN LEIDINGGEVENDEN OBV LEEFTIJD

Rapporteren obv leeftijd	Toestaan goederen uitlenen		Toestaan extra meesporten		Toestaan met familie telefoneren		Toestaan met advocaat telefoneren		Rapporteren obv leeftijd	Wekelijks maken van rapportages		Dagelijks inspecteren van cellen	
	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%		St.	%	St.	%
26-30 jaar (k=5) Eens	0	0.0	1	20.0	0	0.0	1	20.0	26-30 jaar (k=5) Eens	2	40.0	2	40.0
31-35 jaar (k=4) Eens	0	0.0	1	25.0	0	0.0	0	0.0	31-35 jaar (k=4) Eens	1	25.0	1	25.0
36-40 jaar (k=12) Eens	0	0.0	1	8.3	1	8.3	2	16.7	36-40 jaar (k=12) Eens	1	9.1	4	33.3
41-45 jaar (k=6) Eens	0	0.0	1	20.0	0	0.0	2	40.0	41-45 jaar (k=6) Eens	1	20.0	2	40.0
46-50 jaar (k=9) Eens	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	10.0	46-50 jaar (k=9) Eens	0	0.0	1	11.1
51+ jaar (k=10) Eens	2	20.0	2	20.0	1	10.0	1	10.0	51+ jaar (k=10) Eens	1	10.0	4	40.0

Uit tabel 7 blijkt dat de scores bij het rapporteren aan leidinggeven over het toestaan van goederen ruilen, met extra mee laten sporten, met familie en advocaat laten telefoneren en het dagelijks inspecteren van cellen, iets hoger zijn bij respondenten met de leeftijd 51+ jaar dan bij respondenten met de leeftijd - 30 jaar. Behalve bij het wekelijks maken van rapportages, waar dit omgekeerd is. Wanneer echter de responswaarden meegewogen worden, verdwijnt dit verschil bij alle waarden, behalve het wekelijks rapporteren. Piw-ers in de leeftijd - 30 jaar rapporteren dus ongeveer gelijk aan leidinggevendenden als piw-ers in de leeftijd 51+ jaar. In algemene zin kan gesteld worden dat er bijzonder weinig wordt gerapporteerd over de benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid. Hiermee is hypothese 5 gefalsificeerd.

6. Piw-ers met een hogere beroepsopleiding zullen meer passieve en actieve handelingsvrijheid benutten dan piw-ers met een lagere beroepsopleiding.

TABEL 8: HYPOTHESE 6; HANDELINGSVRIJHEID OBV BEROEPSOPLEIDING

Passieve handelingsvrijheid obv beroepsopleiding	Toestaan goederen uitlenen		Toestaan extra meesporten		Toestaan met familie telefoneren		Toestaan met advocaat telefoneren		Actieve handelingsvrijheid obv beroepsopleiding	Wekelijks maken van rapportages		Dagelijks inspecteren van cellen	
	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%		S	%	St.	%
<b>BBO (k=15)</b>									<b>BBO (k=15)</b>				
Helemaal eens	0	0.0	2	13.3	0	0.0	0	0.0	Helemaal oneens	3	20.0	2	13.3
Eens	3	20.0	5	33.3	3	20.0	8	53.3	Oneens	9	60.0	7	46.7
Totaal	3	20.0	7	46.6	3	20.0	8	53.3	Totaal	1	80.0	9	60.0
<b>MBO SPW-4 vier deelcertificaten (k=11)</b>									<b>MBO SPW-4 vier deelcertificaten (k=11)</b>				
Helemaal eens	0	0.0	2	18.2	1	9.1	0	0.0	Helemaal oneens	5	50.0	1	9.1
Eens	0	0.0	6	54.5	1	9.1	4	36.4	Oneens	2	20.0	7	63.6
Totaal	0	0.0	8	72.7	2	18.2	4	36.4	Totaal	7	70.0	8	72.7
<b>MBO SPW-4 tien deelcertificaten (k=10)</b>									<b>MBO SPW-4 tien deelcertificaten (k=10)</b>				
Helemaal eens	0	0.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0	Helemaal oneens	5	50.0	1	10.0
Eens	1	10.0	3	30.0	1	10.0	3	30.0	Oneens	0	0.0	5	50.0
Totaal	1	10.0	4	40.0	1	10.0	3	30.0	Totaal	5	50.0	6	60.0
<b>HBO (k=3)</b>									<b>HBO (k=3)</b>				
Helemaal eens	0	0.0	1	33.3	0	0.0	0	0.0	Helemaal oneens	3	100	1	33.3
Eens	0	0.0	1	33.3	1	33.3	1	33.3	Oneens	0	0.0	1	33.3
Totaal	0	0.0	2	66.6	1	33.3	1	33.3	Totaal	3	100	2	66.6
<b>Anders (k=7)</b>									<b>Anders (k=7)</b>				
Helemaal eens	1	14.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	Helemaal oneens	2	28.6	0	0.0
Eens	3	42.9	3	42.9	1	14.3	3	42.9	Oneens	4	57.1	4	57.1
Totaal	4	57.2	4	42.9	1	14.3	3	42.9	Totaal	6	85.7	4	57.1

Uit tabel 8 blijkt dat de scores op het toestaan van goederen ruilen, extra mee laten sporten en met familie en advocaat laten telefoneren, bij respondenten behoorlijk door elkaar lopen. Dit geldt ook voor het wekelijks maken van rapportages en het dagelijks inspecteren van cellen. Wanneer gemiddelde scores worden gehanteerd voor passieve en actieve handelingsvrijheid, lijkt juist dat hoe hoger respondenten zijn opgeleid, hoe minder zij toestaan. Als dit wordt afgezet tegen de responswaarden, dan verdwijnt dit verschil. Er lijkt geen duidelijk verband zichtbaar tussen passieve en actieve handelingsvrijheid van piw-er en de door hen genoten opleiding. Bij de waarde 'anders' is met metaaltechnieken, MBO-CD, MAVO, MTS, praktijkdiploma boekhouden, MBO elektronica en koksschool gescoord. Deze diversiteit aan opleidingen lijkt ook geen eenduidig beeld af te geven als het gaat om het verband tussen passieve en actieve handelingsvrijheid van piw-ers. Hiermee is hypothese 6 gefalsificeerd.

7. Piw-ers met 21+ jaar werkervaring zullen meer passieve handelingsvrijheid benutten dan piw-ers met - 20 jaar werkervaring.

TABEL 9: HYPOTHESE 7; PASSIEVE HANDELINGSVRIJHEID OBV WERKERVARING

Passieve handelingsvrijheid obv werkervaring	Toestaan goederen uitlenen		Toestaan extra meesporten		Toestaan met familie telefoneren		Toestaan met advocaat telefoneren	
	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%
<b>Respondent - 20 jaar werkervaring (k=20)</b>								
Helemaal eens	0	0	2	4.3	1	2.2	0	0
Eens	2	4.4	8	17.4	2	4.4	8	17.4
<b>Totaal</b>	<b>2</b>	<b>4.4</b>	<b>10</b>	<b>21.7</b>	<b>3</b>	<b>6.6</b>	<b>8</b>	<b>17.4</b>
<b>Respondent 21+ jaar werkervaring (k=25)</b>								
Helemaal eens	1	2.2	4	8.7	0	0	0	0
Eens	5	10.9	10	21.8	5	10.9	11	23.9
<b>Totaal</b>	<b>6</b>	<b>13.1</b>	<b>14</b>	<b>30.5</b>	<b>5</b>	<b>10.9</b>	<b>11</b>	<b>23.9</b>

Uit tabel 9 blijkt dat de scores op het toestaan van goederen ruilen, extra mee laten sporten en met familie en advocaat laten telefoneren, aanzienlijk hoger zijn bij respondenten met 21+ jaar werkervaring dan bij respondenten met - 20 jaar werkervaring. Dit betekent dat piw-ers met 21+ jaar werkervaring meer passieve handelingsvrijheid benutten als piw-er - 20 jaar werkervaring. Hiermee is hypothese 7 ondersteund.

8. Piw-ers die meer passieve handelingsvrijheid benutten, rapporteren hierover minder aan hun leidinggevende dan piw-ers die minder passieve handelingsvrijheid benutten.

TABEL 10: HYPOTHESE 8: PASSIEVE HANDELINGSVRIJHEID MBT RAPPORTEREN AAN LEIDINGGEVENDEN

Passieve handelingsvrijheid mbt rapporteren aan leidinggevenden	Toestaan goederen uitlenen		Toestaan extra meesporten		Toestaan met familie telefoneren		Toestaan met advocaat telefoneren					
	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%				
<b>Benutting passieve handelingsvrijheid</b>	Respondenten leggen hierover wel of niet verantwoording af											
	wel	niet	tot.	wel	niet	tot.	wel	niet	tot.	wel	niet	tot.
Helemaal eens/ eens	1 12.5%	7	8	2 8.3%	22	24	0 0%	8	8	2 10.5%	17	19
Helemaal oneens/ oneens	0 0%	20	20	5 25%	15	20	2 6.5%	29	31	5 26.3%	9	19

Uit tabel 10 blijkt heel expliciet dat respondenten die 'eens' of 'helemaal eens' scoren op het toestaan van goederen ruilen, extra mee laten sporten en met familie en advocaat laten telefoneren, zelden rapporteren aan hun leidinggevenden. Respondenten die 'oneens' of 'helemaal oneens' scoren op het toestaan van goederen ruilen, extra mee laten sporten en met familie en advocaat laten telefoneren, scoren aanzienlijk hoger. De piw-ers die meer passieve handelingsvrijheid benutten leggen hierover zelden verantwoording af aan hun leidinggevenden. Piw-ers die minder passieve handelingsvrijheid benutten leggen hierover aanzienlijk meer verantwoording af aan hun leidinggevenden. Hiermee is hypothese 8 ondersteund.

## INTERVIEWS MET PIW-ERS

---

Door de onderzoeker is steekproefsgewijs een selectie gemaakt uit twee piw-ers. Met hen is tijdens de interviews gesproken over hun benutting van actieve en passieve handelingsvrijheid en hun wijze van het afleggen van verantwoording door rapporteren en consulteren. De doelstelling was om hierbij meer inzicht te krijgen in de motivatie van piw-ers om tot de ingevulde scores te komen. Het gaat in deze interviews dus om aanvullende kwalitatieve gegevens ten behoeve van een kwantitatief onderzoek.

---

### Passieve handelingsvrijheid en consulteren

---

De geïnterviewden geven aan dat de regels voor iedereen bekend zijn, zowel voor piw-ers als voor gedetineerden. Toch spelen vaak situationele omstandigheden een rol in de afweging die zij maken om op een eigen manier met de regels om te gaan. Bijvoorbeeld het overlijden van een familielid van een gedetineerde leidt tot een andere manier van met regels omgaan. Door de gedetineerde extra te laten bellen, of te laten bellen op kosten van de penitentiaire inrichting. Dit vinden zij maar een klein voorbeeld, maar dagelijks worden zij heel veel geconfronteerd met dergelijke voorbeelden. Enerzijds wordt van hen verwacht dat zij de veiligheid waarborgen, zorgen dat er geen gedetineerden ontvluchten en dus de (veiligheids-) regels nauwkeurig naleven. Anderzijds wordt van hen verwacht dat zij op basis van situationele omstandigheden de gedetineerden humanaan behandelen. Dit dilemma is het eerste kenmerk in een afweging hoe om te gaan met passieve handelingsvrijheid.

Het tweede kenmerk dat een grote rol speelt in de afweging van een piw-er in zijn omgang met regels is het consulteren van (in)directe collegae. Voor hen is het vanzelfsprekend dat je uitleg geeft aan je (in)directe collegae over de beslissingen die je neemt, zeker als deze niet conform de regels zijn. In de eerste plaats is deze verantwoording noodzakelijk om elkaar te informeren en te voorkomen dat gedetineerden de personeelsleden tegen elkaar uitspelen. Ten tweede vinden zij het van groot belang dat er bij (in)directe collegae voldoende draagvlak is voor hun beslissing. Deze afweging nemen zij mee in hun afweging om handelingsvrijheid te benutten.

Het derde kenmerk dat relevant is voor de benutting van passieve handelingsvrijheid is het gedrag van de gedetineerde zelf. Hoewel dit niet in alle gevallen een (cruciale) rol speelt, bepalen gedetineerden vaak zelf hoe piw-ers regels hanteren. Als een gedetineerde door de piw-er in kwestie ervaren wordt als zeurderig, irritant of veeleisend, dan zal de piw-er minder snel geneigd zijn om van de regels af te wijken. Dit gedrag van de piw-er is wel begrensd. Wanneer zich een situatie voordoet waarbij inderdaad een familielid van een gedetineerde overlijdt, dan zal de piw-er hetzelfde handelen. Zo'n beslissing is ook goed uit te leggen aan (in)directe collegae.

De hierboven beschreven kenmerken welke de passieve handelingsvrijheid van piw-ers bepalen, gelden voor alle indicatoren. Het maakt hierbij niet uit of het de benutting van handelingsvrijheid aangaat betreffende het toestaan van goederen ruilen, van extra meesporten en het toestaan om met familie of advocaat te telefoneren.

---

### Actieve handelingsvrijheid en rapporteren

---

Als het gaat om het afleggen van verantwoording over de benutting van actieve handelingsvrijheid gelden volgens de geïnterviewden andere kenmerken. De regel met betrekking tot het maken van wekelijkse rapportages wordt door hen als gematigd zinvol ervaren. Het feit dat er een beperkt draagvlak heerst over bepaalde regels, betekent dat prioriteiten aangaande het rapporteren aan leidinggevenden, anders gesteld zullen worden. Het dagelijks inspecteren van cellen is een regel waarvoor meer draagvlak is. Dit heeft volgens de geïnterviewden vooral te maken met de directe relatie tot hun eigen veiligheid en de veiligheid van (in)directe collegae en gedetineerden. Om die reden zal hieraan eerder prioriteit worden gegeven en zal hierover sneller verantwoording aan leidinggevenden worden afgelegd. Dagelijks inspecteren van cellen wordt door piw-ers dus belangrijker ervaren dan wekelijks rapportages maken, waardoor het dagelijks inspecteren van cellen vaker wordt gerapporteerd aan leidinggevenden dan het wekelijks maken van rapportages. Dit wordt ook nog eens onderschreven door het feit dat respondenten vaker (in)directe collegae consulteren over het dagelijks inspecteren van cellen dan het wekelijks maken van rapportages.

## INTERVIEW MET AFDELINGSHOOFDEN

Daar piw-ers de laatste periode veelvuldig geconfronteerd zijn met velerlei onderzoeken, schriftelijke vragenlijsten, enquêtes, etc. was de verwachting dat – in combinatie met de vakantieperiode – de respons van de populatie niet veel hoger zou zijn dan 60%. Om die reden is er door de onderzoeker voor gekozen om de uitslagen van de schriftelijke vragenlijsten te verifiëren met het beeld dat afdelingshoofden van piw-ers hebben over het gedrag van piw-ers. Dit is gebeurd tijdens een interview met twee afdelingshoofden van PI Dordrecht. Het gaat hierbij om ideeën en beelden die twee afdelingshoofden uit PI Dordrecht over de onderzoeksgegevens hebben. De gegevens uit dit interview zullen gebruikt worden in de analyses van de deelvragen en de afsluitende conclusie en aanbevelingen.

Tijdens het interview zijn de acht beschreven hypothesen voorgelegd aan de twee afdelingshoofden uit PI Dordrecht, in combinatie met de resultaten van de schriftelijke vragenlijsten. Hen is gevraagd hierop te reageren. Daarom zal per hypothese aanvullende informatie worden beschreven, welke uit de interviews relevant is gebleken. Deze informatie is voor de verdere analyse gebruikt.

1. Piw-ers die werkzaam zijn in een algeheel regime zullen vaker passieve en actieve handelingsvrijheid benutten dan piw-ers die werkzaam zijn in een beperkt regime.

De geïnterviewden gaan mee in de gestelde hypothese en herkennen het beeld dat uit de analyse van de schriftelijke vragenlijsten wordt gepresenteerd. Zij geven als verklaring dat gedetineerden, die in een in een beperkt regime verblijven, rechtstreeks van straat komen (of na een korte periode op het politiebureau). Er wordt hen dan veel structuur geboden zodat zij zich in deze periode schikken aan het penitentiair regime. Op deze wijze worden hen de waarden en normen van het gevangenisleven bijgebracht, aldus de geïnterviewden. De gedetineerden wordt informatie over de regels gegeven, waardoor het gevoel heerst bij de piw-ers dat deze regels dan ook gehandhaafd moeten worden. En is ook een grote afhankelijkheid van gedetineerden van piw-ers om zaken te kunnen regelen in verband met de rechtsgang, drugsgebruik, familiale- en zakelijke kwesties. Door deze grote afhankelijkheid ontstaat ook een grote druk op de passieve handelingsruimte van piw-ers om zaken maar toe te staan. Uit zelfbescherming wordt hiermee heel terughoudend omgegaan door de piw-ers. Zij bieden structuur en handhaven regels.

In een algeheel regime zitten de geïnterviewden al in een 'keurslijf' van een gevangene en zijn zij al gevormd naar het gevangenisleven. In die zin weten zij veel beter wat wel en niet kan en wat zij van piw-er kunnen verwachten. De afhankelijkheid van piw-er is ook minder groot, omdat zij meer vrijheden hebben om bijvoorbeeld te telefoneren. Ook de ander kwesties, zoals de rechtsgang, drugsgebruik, familiale- en zakelijke kwesties, spelen veel minder.

2. Vrouwelijke piw-ers zullen meer passieve en actieve handelingsvrijheid benutten dan mannelijke piw-ers.

De geïnterviewden gaan niet mee in de gestelde hypothese, maar herkennen het beeld wel dat uit de analyse van de schriftelijke vragenlijsten wordt gepresenteerd. Zij geven als verklaring dat vrouwelijke piw-ers hebben gekozen voor een mannenberoep omdat zij houden van structuur en duidelijkheid. Vrouwelijke piw-ers houden zich over het algemeen gemakkelijk aan afspraken, volgens de geïnterviewden.

3. Niet-westerse allochtone piw-ers zullen minder actieve handelingsvrijheid benutten dan autochtone piw-ers.

De geïnterviewden hebben geen helder beeld over de gestelde hypothese. Zij geven aan dat zij het idee hebben dat niet-westerse allochtone piw-ers wat extremer zijn in hun handelen dan autochtone piw-ers. Als autochtone piw-ers weinig rapporteren aan hun leidinggevende over de wekelijkse rapportages, dan doen niet-westerse allochtone piw-ers dat helemaal niet. Als autochtone piw-ers redelijk rapporteren aan hun leidinggevende over het dagelijkse inspecteren van cellen, dan doen niet-westerse allochtone piw-ers dat heel veel. Andere verklaringen kunnen zij hiervoor niet geven.

4. Piw-ers met 11+ jaar werkervaring als piw-er zullen vaker (in)directe collegae consulteren over het benutten van passieve en actieve handelingsvrijheid dan piw-ers – 10 jaar werkervaring als piw-er.

De geïnterviewden gaan niet mee in de gestelde hypothese en verbazen zich over het beeld dat uit de analyse van de schriftelijke vragenlijsten wordt gepresenteerd. Zij geven als verklaring dat piw-ers – 10 jaar werkervaring als piw-er vaker (in)directe collegae consulteren, omdat zij onzeker zijn en angst hebben om fouten te maken.

5. Piw-ers met de leeftijd – 30 jaar zullen vaker rapporteren aan hun leidinggevende over hun benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid dan piw-ers met de leeftijd 51+.

De geïnterviewden gaan niet mee in de gestelde hypothese en herkennen het beeld dat uit de analyse van de schriftelijke vragenlijsten wordt gepresenteerd. Zij geven als verklaring dat door alle piw-ers het (veiligheids)belang van het dagelijks inspecteren van cellen wordt ingezien en dat zowel piw-ers in de leeftijd – 30 jaar als 51+ jaar hierover rapporteren aan hun leidinggevende. De verklaring dat piw-ers in de leeftijd – 30 jaar bijna 4x vaker rapporteren aan hun leidinggevende over het wekelijks maken van rapportages dan als 51+ jaar is volgens de geïnterviewden gelegen in het feit dat piw-ers van 51+ jaar aanzienlijk minder vaardigheden hebben om met computers om te gaan. Hierdoor maken zij wekelijks veel minder rapportages en leggen hierover dan ook veel minder verantwoording af.

6. Piw-ers met een hogere beroepsopleiding zullen meer passieve en actieve handelingsvrijheid benutten dan piw-ers met een lagere beroepsopleiding.

De geïnterviewden gaan mee in de gestelde hypothese en herkennen het beeld niet dat uit de analyse van de schriftelijke vragenlijsten wordt gepresenteerd. Zij vinden dat een hogere beroepsopleiding de piw-ers bewuster maakt van hun mogelijkheden om met gedetineerden aan de slag te gaan. Om hen beter voor te bereiden op een terugkeer in de maatschappij en hen eigen verantwoordelijkheid te geven en verantwoordelijk te houden voor hun gedrag, De geïnterviewden tekenen hierbij aan dat naarmate een piw-er hoger opgeleid is, zijn werkervaring als piw-er ook meegroeit. Dit heeft een elkaar versterkende werking (interdependentie) en zou duidelijker uit het onderzoek naar voren moeten komen.

7. Piw-ers met 21+ jaar werkervaring zullen meer passieve handelingsvrijheid benutten dan piw-ers met – 20 jaar werkervaring.

De geïnterviewden gaan mee in de gestelde hypothese en herkennen het beeld dat uit de analyse van de schriftelijke vragenlijsten wordt gepresenteerd. Zij geven als verklaring dat piw-ers met veel werkervaring het belang zien van teamsamenwerking en van maatwerk. Zij zien een 1:1 relatie met werkervaring als piw-er.

8. Piw-ers die meer passieve handelingsvrijheid benutten rapporteren hierover minder aan hun leidinggevende dan piw-ers die minder passieve handelingsvrijheid benutten.

De geïnterviewden gaan deels mee in de gestelde hypothese, maar herkennen het beeld dat uit de analyse van de schriftelijke vragenlijsten komt wel. Zij geven als verklaring dat piw-ers met veel werkervaring het belang zien van maatwerk en daarover ook wel degelijk verantwoording afleggen. Piw-ers die handelingsruimte benutten uit gemakzucht of omdat zij geen nee tegen de gedetineerden durven te zeggen, leggen hierover in mindere mate verantwoording af. Vooral vanwege de reactie (in)directe collegae die zij hierover kunnen krijgen.



## 6. ANALYSE

In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen uit het onderzoek beschreven. Alle hypothesen zijn daarbij aan de hand van de empirische data, afkomstig uit de schriftelijke vragenlijsten, (deels) ondersteund of (deels) gefalsificeerd. Ook zijn motieven voor het gedrag van piw-ers toegelicht en beschreven aan de hand van de twee interviews die met twee piw-ers zijn gehouden. De bevindingen van de kwantitatieve data zijn tijdens een interview met twee afdelingshoofden van piw-ers geverifieerd en op een aantal aspecten toegelicht of aangevuld. In dit hoofdstuk zal aan de hand van de bevindingen uit de schriftelijke vragenlijsten en de interviews met twee piw-ers, per deelvraag, een analyse worden gemaakt. Het interview met twee afdelingshoofden zal als input dienen voor de uiteindelijke conclusie en aanbevelingen.

### DEELVRAAG 1

**Met welke individuele kenmerken hangt de benutting van handelingsvrijheid van piw-ers samen?**

In dit onderzoek zijn de volgende individuele kenmerken betrokken: leeftijd, sekse, herkomst, beroepsopleiding, werkervaring als piw-er en werkervaring. Om deelvraag 1 te beantwoorden zal per individueel kenmerk worden geanalyseerd wat de gevolgen zijn voor de benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid door piw-ers.

#### Leeftijd

TABEL 11: HANDELINGSVRIJHEID LEEFTIJD TOTAAL

Passieve handelingsvrijheid Leeftijd Totaal	Toestaan goederen uitlenen		Toestaan extra meesporten		Toestaan met familie telefoneren		Toestaan met advocaat telefoneren		Actieve handelingsvrijheid Leeftijd Totaal	Wekelijks maken van rapportages		Dagelijks inspecteren van cellen	
	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%		St.	%	St.	%
<b>26-30 jaar (k=5)</b>									<b>26-30 jaar (k=5)</b>				
Helemaal eens	0	0	0	0	1	20.0	0	0	Helemaal oneens	3	60.0	0	0
Eens	1	0	3	60.0	1	20.0	2	40.0	Oneens	2	40.0	2	40.0
Totaal	1	0	3	60.0	2	40.0	2	40.0	Totaal	5	100.0	2	40.0
<b>31-35 jaar (k=4)</b>									<b>31-35 jaar (k=4)</b>				
Helemaal eens	0	0	1	25.0	0	0	0	0	Helemaal oneens	3	75.0	1	52.0
Eens	0	0	2	50.0	0	0	2	50.0	Oneens	0	0	3	75.0
Totaal	0	0	3	75.0	0	0	2	50.0	Totaal	3	75.0	4	100.0
<b>36-40 jaar (k=12)</b>									<b>36-40 jaar (k=12)</b>				
Helemaal eens	0	0	1	8.3	0	0	0	0	Helemaal oneens	5	45.5	1	8.3
Eens	2	16.7	6	50.0	3	25.0	6	50.0	Oneens	2	18.2	3	58.3
Totaal	2	16.7	7	58.3	3	25.0	6	50.0	Totaal	7	63.7	4	66.6
<b>41-45 jaar (k=5)</b>									<b>41-45 jaar (k=5)</b>				
Helemaal eens	0	0	0	0	0	0	0	0	Helemaal oneens	1	20.0	0	0
Eens	0	0	0	0	0	0	3	60.0	Oneens	3	60.0	3	40.0
Totaal	0	0	0	0	0	0	3	60.0	Totaal	4	80.0	3	40.0
<b>46-50 jaar (k=10)</b>									<b>46-50 jaar (k=10)</b>				
Helemaal eens	0	0	3	30.0	0	0	0	0	Helemaal oneens	2	20.0	2	20.0
Eens	2	20.0	2	20.0	2	20.0	2	20.0	Oneens	4	40.0	4	50.0
Totaal	2	20.0	5	50.0	2	20.0	2	20.0	Totaal	6	60.0	6	70.0
<b>51+ jaar (k=10)</b>									<b>51+ jaar (k=10)</b>				
Helemaal eens	1	10.0	1	10.0	0	0	0	0	Helemaal oneens	4	40.0	1	10.0
Eens	2	20.0	5	50.0	1	10.0	4	40.0	Oneens	4	40.0	5	50.0
Totaal	3	30.0	6	60.0	1	10.0	4	40.0	Totaal	8	80.0	6	60.0



Uit tabel 11 blijkt geen duidelijke relatie tussen de leeftijd van piw-ers en de benutting van passieve als actieve handelingsvrijheid. Over de hele linie scoren piw-ers van 51+ jaar iets hoger, maar wanneer rekening wordt gehouden met de verschillende waarde 'k', dan is er geen sprake van een significant verschil. Leeftijd is dus geen individueel kenmerk dat een causaal verband vertoont met de benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid door piw-ers.

### Sekse

Uit tabel 5 blijkt dat vrouwelijke piw-ers iets minder passieve en actieve handelingsvrijheid benutten dan mannelijke piw-ers. Om deze reden is hypothese 2 ook gefalsificeerd. Sekse is dus een individueel kenmerk dat een causaal verband vertoont met de benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid door piw-ers.

### Herkomst

Zoals in het begin van deze paragraaf is beschreven is de respons op het gebied van 'niet-westerse allochtonen' te laag om hieruit conclusies te kunnen trekken. Doordat deze groep te klein is kon hypothese 3 niet worden onderzocht en kan dus geen causaal verband aangetoond worden met de benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid.

### Beroepsopleiding

Uit tabel 8 blijkt dat de scores behoorlijk van elkaar afwijken. Er lijkt geen duidelijk verband zichtbaar tussen passieve en actieve handelingsvrijheid van piw-ers en de door hen genoten opleiding. Om deze redenen is hypothese 6 ook gefalsificeerd. Beroepsopleiding is dus geen individueel kenmerk dat een causaal verband vertoont met de benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid door piw-ers.

### Werkervaring als piw-er

TABEL 12: HANDELINGSVRIJHEID OBV WERKERVARING ALS PIW-ER

Passieve handelingsvrijheid obv werkervaring als piw-er	Toestaan goederen uitlenen		Toestaan extra meesporten		Toestaan met familie telefoneren		Toestaan met advocaat telefoneren		Actieve handelingsvrijheid obv werkervaring als piw-er	Wekelijks maken van rapportages		Dagelijks inspecteren van cellen	
	St.		St.		St.		St.			St.		St.	
-5 jaar (k=5)	St.		St.		St.		St.		-5 jaar (k=5)	St.		St.	
Helemaal eens	0	0	1	16.7	1	16.7	0	0	Helemaal oneens	3	60.0	0	0
Eens	1	16.7	2	33.3	2	33.3	2	33.3	Oneens	1	20.0	2	33.3
Totaal	1	16.7	3	50.0	3	50.0	2	33.3	Totaal	4	80.0	2	33.3
6-10 jaar (k=20)									6-10 jaar (k=20)				
Helemaal eens	0	0	3	15.0	0	0	0	0	Helemaal oneens	10	50.0	2	10.0
Eens	3	15.0	10	50.0	4	20.0	11	55.0	Oneens	4	20.0	12	60.0
Totaal	3	15.0	13	65.0	4	20.0	11	55.0	Totaal	14	70.0	14	70.0
11-20 jaar (k=16)									11-20 jaar (k=16)				
Helemaal eens	1	6.3	2	12.5	0	0	0	0	Helemaal oneens	4	25.0	2	12.5
Eens	2	12.5	4	25.0	1	6.3	6	37.5	Oneens	8	50.0	7	43.8
Totaal	3	18.8	6	32.5	1	6.3	6	37.5	Totaal	12	75.0	9	66.3
21-30 jaar (k=2)									21-30 jaar (k=2)				
Helemaal eens	0	0	0	0	0	0	0	0	Helemaal oneens	1	50.0	1	50.0
Eens	1	50.0	1	50.0	0	0	0	0	Oneens	0	0	1	50.0
Totaal	1	50.0	1	50.0	0	0	0	0	Totaal	1	50.0	2	100.0
31-40 jaar (k=1)									31-40 jaar (k=1)				
Helemaal eens	0	0	0	0	0	0	0	0	Helemaal oneens	0	0	0	0
Eens	0	0	1	100.0	0	0	0	0	Oneens	1	100.0	1	0
Totaal	0	0	1	100.0	0	0	0	0	Totaal	1	100.0	1	0

Uit tabel 12 blijkt heel expliciet dat piw-ers met – 10 jaar werkervaring als piw-er gemiddeld veel hoger scoort op het benutten van handelingsvrijheid dan piw-ers met 11+ jaar werkervaring als piw-er. Een uitzondering hierop is het dagelijks inspecteren van cellen. Het aantal respondenten 31-40 jaar werkervaring wordt niet meegenomen in de analyse, omdat dit aantal te klein is. Als echter wordt gekeken naar de categorie piw-ers – 10 en 11+ jaar werkervaring als piw-er, dan kan gesteld worden dat de eerste categorie meer passieve en actieve handelingsvrijheid benut. Het verschil is significant. Werkervaring als piw-er is dus een individueel kenmerk dat een causaal verband vertoont met de benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid door piw-ers.

## Werkervaring

TABEL 13: ACTIEVE HANDELINGSVRIJHEID MBT WERKERVARING TOTAAL

Actieve handelingsvrijheid mbt werkervaring Totaal	Wekelijks maken van rapportages		Dagelijks inspecteren van cellen	
	St.	%	St.	%
<b>-20 jaar (k=20)</b>				
Helemaal oneens	9	20.0	2	4.3
Oneens	5	11.0	11	23.9
Totaal	14	31.0	13	28.2
<b>21+ jaar (k=25)</b>				
Helemaal oneens	9	20.0	3	6.5
Oneens	10	22.2	13	28.3
Totaal	19	42.2	16	34.8

Uit tabel 9 blijkt dat de scores op het toestaan van goederen ruilen, extra mee laten sporten en met familie en advocaat laten telefoneren, aanzienlijk hoger zijn bij respondenten met 21+ jaar werkervaring dan bij respondenten met – 20 jaar werkervaring. Dit betekent dat piw-ers met 21+ jaar werkervaring meer passieve handelingsvrijheid benutten dan piw-ers – 20 jaar werkervaring. Hierdoor is hypothese 7 ook gefalsificeerd. Uit tabel 13 blijkt dat deze motivatie en conclusie ook opgaan voor het benutten van actieve handelingsvrijheid. Werkervaring is dus een individueel kenmerk dat een causaal verband vertoont met de benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid door piw-ers.

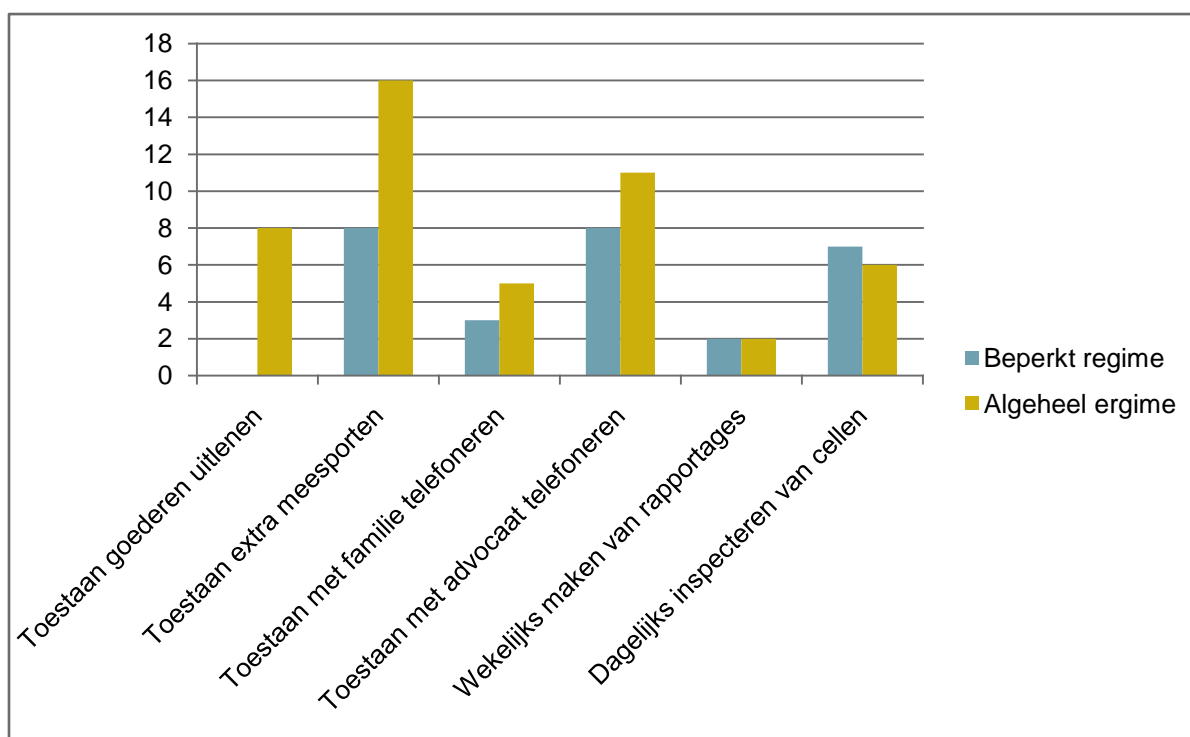
In deze analyse zijn de volgende individuele kenmerken relevant: leeftijd, sekse, herkomst, beroepsopleiding, werkervaring als piw-er en werkervaring. Dit onderzoek toont aan dat er tussen de individuele kenmerken 'sekse', 'werkervaring als piw-er' en 'werkervaring' een (aantoonbaar) causaal verband bestaat met de benutting van handelingsvrijheid door piw-ers. In algemene zin kan dus geconcludeerd worden dat individuele kenmerken een beperkte invloed hebben op de benutting van handelingsvrijheid door piw-ers. Opvallend is wel dat de hypothese over de benutting van handelingsvrijheid door vrouwelijke piw-ers is gefalsificeerd. Het heersende beeld dat vrouwelijke piw-ers agressieregulerend werken, omdat zij meer handelingsvrijheid benutten, wordt in dit onderzoek weerlegd. Een ander opvallend aspect is de relatie tussen 'werkervaring als piw-er' en 'werkervaring'. Wanneer een piw-er meer werkervaring als piw-er opdoet, neemt de benutting van handelingsvrijheid af. Naarmate een piw-er meer 'evaring' heeft, neemt de benutting van handelingsvrijheid toe. Dit betekent dat piw-ers met weinig werkervaring als piw-er – ongeacht de jaren 'werkervaring' – meer handelingsvrijheid benutten dan piw-ers met meer werkervaring als piw-er. Het zou prematuur zijn om te concluderen dat het verminderen van de benutting van handelingsvrijheid naarmate een piw-er meer jaren 'werkervaring als piw-er' heeft leidt tot 'vervlakken' of 'afstompen' in de functie. Het duidt wellicht eerder op routinisering van professionals. Dit zou echter wel kunnen verklaren waarom de organisatie een beleid heeft ontwikkeld, gericht op mobiliteit van medewerkers.

Vanuit de theorie komt deze conclusie maar deels overeen met de opvatting van Hupe (2009) dat individuele kenmerken de wijze waarop met handelingsvrijheid wordt omgegaan, in belangrijke mate kunnen kenmerken. Professionals zullen volgens hem in voorkomende situaties dezelfde handelingsvrijheid hebben, maar verschillend handelen. Individuele kenmerken, zoals: leeftijd, persoonlijke omstandigheden, ervaring, etc. kunnen de handelwijzen beïnvloeden. Volgens Lipsky (1980) spelen gebrekkige individuele kenmerken, zoals onervarenheid en onvoldoende opleiding een grote rol om een kwalitatief betere interactie tussen de contactambtenaren en cliënten te realiseren. Uit de analyse van de empirische gegevens blijkt echter dat er maar een beperkt causaal verband is tussen individuele kenmerken van piw-ers en de wijze waarop zij handelingsvrijheid benutten. Volgens Hupe (2009) laten deze mechanismen zich niet vanuit regels waarnemen, waardoor het handelen daaruit zeker niet kan worden bepaald. Hoe de verschillen mogelijk wel verklaard kunnen worden zal in de conclusie en aanbevelingen aan de orde komen.

## DEELVRAAG 2

### ***Wat zijn de verschillen in de benutting van handelingsvrijheid van piw-ers in een algeheel regime ten opzichte van piw-ers in een beperkt regime?***

Figuur 4 toont empirische data uit de schriftelijke vragenlijsten waaruit een heel expliciet verschil tussen de twee regimes blijkt. Als het gaat om de benutting van passieve handelingsvrijheid door piw-ers, kan geconstateerd worden dat piw-ers in een algeheel regime over de hele lijn (aanzienlijk) hoger scoren dan piw-ers in een beperkt regime. Als het gaat om de benutting van actieve handelingsvrijheid door piw-ers, kan geconstateerd worden dat piw-ers in een algeheel regime ongeveer gelijk scoren als piw-ers in een beperkt regime. Hypothese 1 is wat betreft de benutting van passieve en actieve handelingsvrijheid in het vorige hoofdstuk dan ook deels ondersteund en deels gefalsificeerd.



FIGUUR 4: BENUTTING VAN PASSIEVE EN ACTIEVE HANDELINGSVRIJHEID

Dit beeld sluit overigens volledig aan bij de axioma uit de inleiding dat gedetineerden in een algeheel regime minder afhankelijk zijn van piw-ers, en dat de piw-ers in een algeheel regime de gedetineerden minder te 'bieden' hebben. Dat piw-ers uit een algeheel regime daarom soms meer 'spelen' met regels – om gedetineerden op positieve wijze te sturen en te voorkomen dat situaties escaleren – waarvan piw-ers uit een beperkt regime dat als 'grijs gebied' ervaren. Dit behelst dan regels waaraan die piw-ers zich wel altijd zullen conformeren. Uit dit onderzoek kan dus geconcludeerd worden dat de beeldvorming over de benutting van actieve handelingsvrijheid door piw-ers in een algeheel regime, wordt ondersteund. Piw-ers die werkzaam zijn in een algeheel regime staan gedetineerden meer toe. Enerzijds spelen situationele omstandigheden hierbij vaak een grote rol in de afweging die piw-ers maken om op een eigen manier met de regels om te gaan. Dit sluit aan bij frontlijnsturing, waarbij het volgens Hartman & Tops (2005) gaat om actiegerichtheid en te kunnen handelen in overeenstemming met wat de situatie (de frontlijn) vraagt. Dagelijks worden zij geconfronteerd met situationele omstandigheden die druk uitoefenen op de benutting van hun passieve handelingsvrijheid. Deze informatie wordt in de theorie ook onderschreven. Bovens & Zouridis (2002) stellen dat beslissingen over het wel of niet toepassen van regels, en hoe, ontstaat als gevolg van het feit dat de werkelijkheid complexer en afwisselender is dan in deze gedetailleerde regels kan worden vastgelegd.

Anderzijds is echter het bieden van structuur aan gedetineerden die in een beperkt regime verblijven van groot belang om gedetineerden te vormen naar het leven in een gevangenis en de daarbij horende normen en waarden. De piw-ers stellen deze normen en vinden dat zij deze horen te handhaven. Vanuit de theorie stelt Hupe (2009) hierover dat handelingsruimte de uitvoeringsambtenaren macht verschaft om het beleid naar eigen ideeën in te vullen. Dit gebeurt miljoenen keren per jaar en dat maakt uiteindelijk daadwerkelijk het beleid. Hieruit blijkt dat de uitvoeringsambtenaren niet slechts beleidsuitvoerder zijn, maar ook beleidsmakers.

Een andere rol van betekenis in een beperkt regime is dat een piw-er a priori minder snel geneigd zal zijn om van de regels af te wijken als een gedetineerde door de piw-er in kwestie wordt ervaren als zeurderig, irritant of veeleisend. Dit is in een algeheel regime veel minder relevant, omdat gedetineerden vaak al gevormd zijn naar het leven in de gevangenis en weten wat er wel en niet kan en wat zij wel of niet van een piw-er kunnen en mogen verwachten. Volgens Lipsky (1980) dienen burgers die voordelen ontvangen zich te gedragen volgens de verwachtingen van de contactambtenaar. Gedetineerden hebben er dus ook zelf baat bij om hun (gewenste) eigen gedrag in lijn te brengen met gevraagd gedrag.

De grote afhankelijkheid van gedetineerden van piw-ers in een beperkt regime, als gevolg van problemen met de rechtsgang, met drugsgebruik of aangaande familiale- en zakelijke kwesties, leidt tot een vorm van zelfbescherming van de piw-ers. Deze zelfbescherming bestaat uit het heel terughoudend omgaan met de benutting van passieve handelingsvrijheid. Deze problemen die in een beperkt regime wel spelen, zijn tijdens het verblijf in een algeheel regime, meestal onder de aandacht van deskundigen of opgelost. Het gehanteerde theoretisch kader van Lipsky (1980) sluit gedeeltelijk aan bij deze analyse. Hij stelt dat de privémening van contactambtenaren over wie of wat verantwoordelijk is voor de situatie van de cliënt een belangrijk instrument is waarmee contactambtenaren een afstand creëren tussen zichzelf en hun cliënten. Hierbij spelen volgens hem de genoemde individuele kenmerken van medewerkers een rol. De hierboven genoemde individuele kenmerken beïnvloeden volgens hem de verdeling en de kwaliteit van dienstverlening. De benutting van de handelingsvrijheid van piw-ers zou volgens hem dus afhankelijk zijn van hun individuele kenmerken. Uit dit onderzoek blijkt dat deze vermeende afhankelijkheid maar beperkt relevant is.

### DEELVRAAG 3

#### Hoe hangt het afleggen van verantwoording samen met verschillen in de benutting van handelingsvrijheid van piw-ers?

Uit tabel 14 blijkt dat het totale aantal respondenten weinig verantwoording aflegt aan hun leidinggevenden over de benutting van passieve handelingsvrijheid en wanneer het gaat over de benutting van actieve handelingsvrijheid dan leggen zij iets vaker verantwoording af aan hun leidinggevenden over het dagelijks inspecteren van cellen.

TABEL 14: RAPPORTEREN AAN LEIDINGGEVENDEN

Rapporteren aan leidinggevenden		Passieve handelingsvrijheid				Actieve handelingsvrijheid	
Totaal	Toestaan goederen uitlenen	Toestaan extra meesporten	Toestaan met familie telefoneren	Toestaan met advocaat telefoneren	Wekelijks maken van rapportages	Dagelijks inspecteren van cellen	
<b>Totaal (k=46)</b>	St.	St.	St.	St.	St.	St.	
Eens	2	7	2	7	6	14	
Oneens	44	39	44	39	39	31	

Tabel 15 toont dat het aantal respondenten dat 'helemaal eens' of 'eens' heeft geantwoord er maar een minimaal aantal verantwoording afleggen over het benutten van handelingsvrijheid. Opvallend is dat er bij het aantal respondenten dat 'helemaal oneens' of 'oneens' heeft geantwoord er een aanzienlijk groter aantal wel verantwoording aflegt over het benutten van handelingsvrijheid aan hun leidinggevenden.

Tabel 15: Handelingsvrijheid versus rapporteren aan leidinggevenden

Handelingsvrijheid versus rapporteren leidinggevenden		Passieve handelingsvrijheid				Actieve handelingsvrijheid						
Totaal	Toestaan goederen uitlenen	Toestaan extra meesporten	Toestaan met familie telefoneren	Toestaan met advocaat telefoneren	Wekelijks maken van rapportages	Dagelijks inspecteren van cellen						
<b>Verantwoording van respondenten aan leidinggevenden</b>	Respondenten leggen hierover wel of niet verantwoording af											
<b>Totaal (k=46)</b>	wel	niet	wel	niet	wel	niet	wel	niet	wel	niet	wel	niet
(Helemaal) eens	1	7	2	22	0	8	2	17	0	4	2	11
(Helemaal) oneens	0	20	5	15	2	29	5	9	5	28	10	18

Kortom; piw-ers die minder handelingsvrijheid benutten, rapporteren hierover aanzienlijk meer aan hun leidinggevenden dan piw-ers die veel handelingsvrijheid benutten.

Uit tabel 16 blijkt dat het totale aantal respondenten dat verantwoording aflegt aan hun (in)directe collegae over de benutting van passieve handelingsvrijheid aanzienlijk is. Als het de benutting van actieve handelingsvrijheid betreft, ligt dit wat evenwichtiger. Over het wekelijks maken van rapportages consulteren piw-ers hun (in)directe collegae net iets meer niet, dan wel. Over het dagelijks inspecteren van cellen rapporteert twee derde van het aantal piw-ers hierover aan hun (in)directe collegae en een derde niet.

TABEL 16: CONSULTEREN VAN (IN)DIRECTE COLLEGAE

Consulteren van (in)directe collegae Totaal		Toestaan goederen uitlenen	Toestaan extra meesporten	Toestaan met familie telefoneren	Toestaan met advocaat telefoneren	Wekelijks maken van rapportages	Dagelijks inspecteren van cellen
<b>Totaal (k=46)</b>		<b>Passieve handelingsvrijheid</b>				<b>Actieve handelingsvrijheid</b>	
		St.	St.	St.	St.	St.	St.
	Eens	37	39	44	42	19	30
	Oneens	9	7	2	4	26	16

Tabel 17 toont dat het aantal respondenten dat ‘helemaal eens’ of ‘eens’ heeft geantwoord op verschillende variabelen in gelijke of hoge mate (in)directe collegae consulteren over ‘het toestaan van goederen uitlenen’, ‘het toestaan van extra meesporten’, ‘het toestaan met familie en advocaat te telefoneren’ en ‘het dagelijks inspecteren van cellen’. In gelijke of hoge mate ten opzichte van respondenten die (in)directe collegae niet consulteren. Over het ‘wekelijks maken van rapportages’ gebeurt dit overigens bij geen van de piw-ers die meer handelingsvrijheid benut. Opvallend is dat er van het aantal respondenten dat ‘helemaal oneens’ of ‘oneens’ heeft geantwoord er een aanzienlijk groter aantal verantwoording aflegt aan (in)directe collegae over het benutten van handelingsvrijheid. Een uitzondering hierop is wederom ‘het wekelijks maken van rapportages’.

TABEL 17: HANDELINGSVRIJHEID VERSUS CONSULTEREN VAN (IN)DIRECTE COLLEGAE

Handelingsvrijheid versus consulteren van (in)directe collegae Totaal		Toestaan goederen uitlenen	Toestaan extra meesporten	Toestaan met familie telefoneren	Toestaan met advocaat telefoneren	Wekelijks maken van rapportages	Dagelijks inspecteren van cellen						
<b>Benutting van handelingsvrijheid</b>		<b>Passieve handelingsvrijheid</b>				<b>Actieve handelingsvrijheid</b>							
		Respondenten leggen hierover wel of niet verantwoording af											
<b>Totaal (k=46)</b>		wel	niet	wel	niet	wel	niet	wel	niet	wel	niet		
(Helemaal) eens		4	4	19	5	7	7	17	2	1	3	9	4
(Helemaal) oneens		17	3	18	2	30	1	13	1	15	18	19	10

Kortom; piw-ers die minder handelingsvrijheid benutten, consulteren hun (in)directe collegae hierover aanzienlijk meer dan piw-ers die veel handelingsvrijheid benutten.

Recapitulerend kan gesteld worden dat piw-ers in (zeer) lage mate aan hun leidinggevend rapporteren over de benutting van handelingsvrijheid. Van de piw-ers die hierover rapporteren is het grootste deel de categorie piw-ers die minder handelingsvrijheid benutten. Tevens kan gesteld worden dat piw-ers in (zeer) hoge mate hun (in)directe collegae consulteren over de benutting van handelingsvrijheid. Van de piw-ers die hierover consulteren is het grootste deel de categorie piw-ers die minder handelingsvrijheid benutten. Het onderzoek heeft dus aangetoond dat er een verband is tussen piw-ers die meer handelingsvrijheid benutten en minder verantwoording afleggen.

Verantwoording is volgens Bovens (in Hupe & Hill, 2007): “[.....] een sociale relatie waarin een actor een verplichting voelt om zijn gedrag en resultaten aan een aantal belangrijke anderen uit te leggen [vertaald: SvdB]”. Als het gaat om de benutting van actieve handelingsvrijheid geldt volgens de geïnterviewden dat de regel met betrekking tot het maken van wekelijkse rapportages door hen als gematigd zinvol wordt ervaren. Hupe & Hill (2007) stellen dat contactambtenaren in

eerste instantie aan de wet zijn gebonden en in tweede instantie aan hiërarchische verhoudingen. Lipsky (1980) stelt dat de prioriteiten van de contactambtenaar vaak anders zijn dan die van de manager. Dit blijkt ook uit het feit dat er een beperkt draagvlak is over bepaalde regels, wat leidt tot het feit dat prioriteiten aangaande het rapporteren aan leidinggevendenden, anders gesteld worden. Het dagelijks inspecteren van cellen is een regel waarvoor meer draagvlak is, waardoor piw-er eerder voldoen aan hun verantwoordingsplicht. Lipsky (1980) vindt dat verantwoordingsplicht meer is dan het simpelweg geven van tekst en uitleg aan je leidinggevende. Het gaat om een betrouwbare relatie tussen wat de leidinggevende nastreeft en wat medewerkers doen. Medewerkers moeten volgens hem een verantwoordingsplicht voelen als zij onderhevig zijn aan wettelijke macht of invloed. Volgens de geïnterviewden heeft deze keuze vooral te maken met de directe relatie tot hun eigen veiligheid. Om die reden zal hieraan eerder prioriteit worden gegeven en zal hierover sneller verantwoording aan leidinggevendenden worden afgelegd.

Een observatie welke een grote rol speelt in de afweging van een piw-er in de benutting van handelingsvrijheid is het consulteren van (in)directe collegae. Voor hen is het vanzelfsprekend dat je uitleg geeft aan je (in)directe collegae over de beslissingen die je neemt, zeker als deze niet conform de regels zijn. Volgens Lipsky (1980) leggen professionals alleen verantwoording af aan vakgenoten bij (extreme) overtredingen van ethische normen. En er is sprake van groepsdruk (peerpressure) om vriendschappelijk met vakgenoten om te gaan, om vakgenoten te beschermen en om de problemen van vakgenoten serieus te nemen, eventueel ten koste van cliënten. Professionals die volgens hem nauw samenwerken zijn zeer intolerant tegenover elkaars fouten, maar professionals waarbij fouten niet direct consequenties hebben voor elkaar, worden elkaars fouten een flinke periode getolereerd. Het afleggen van verantwoording door contactambtenaren is niet alleen hiërarchisch georganiseerd, maar ook horizontaal gestuurd (Hupe & Hill, 2007). In de eerste plaats is deze verantwoording aan (in)directe collegae noodzakelijk om elkaar te informeren en te voorkomen dat gedetineerden de personeelsleden tegen elkaar uitspelen. Ook de visie van collegae zal effect op het gedrag van contactambtenaren hebben.

Volgens Hupe & Hill (2007) gaat het hierbij om de dagelijkse praktijk waarbij collegae binnen en buiten de organisatie adviseren, ondersteunen, raadplegen en collegae ontlasten door het aannemen van doorverwezen cliënten. Ten tweede vinden zij het van groot belang dat er bij (in)directe collegae voldoende draagvlak is voor deze beslissing. Deze afweging nemen zij vooraf mee in hun afweging om hun handelingsvrijheid te benutten. Deze afweging past volgens Hupe & Hill (2007) ook in de visie dat collegae effect op het gedrag van contactambtenaren hebben. Het, op horizontale wijze, interacteren met collegae binnen de organisatie of in andere organisaties wordt door hen als een vorm van collectief zelfbestuur gekwalificeerd.

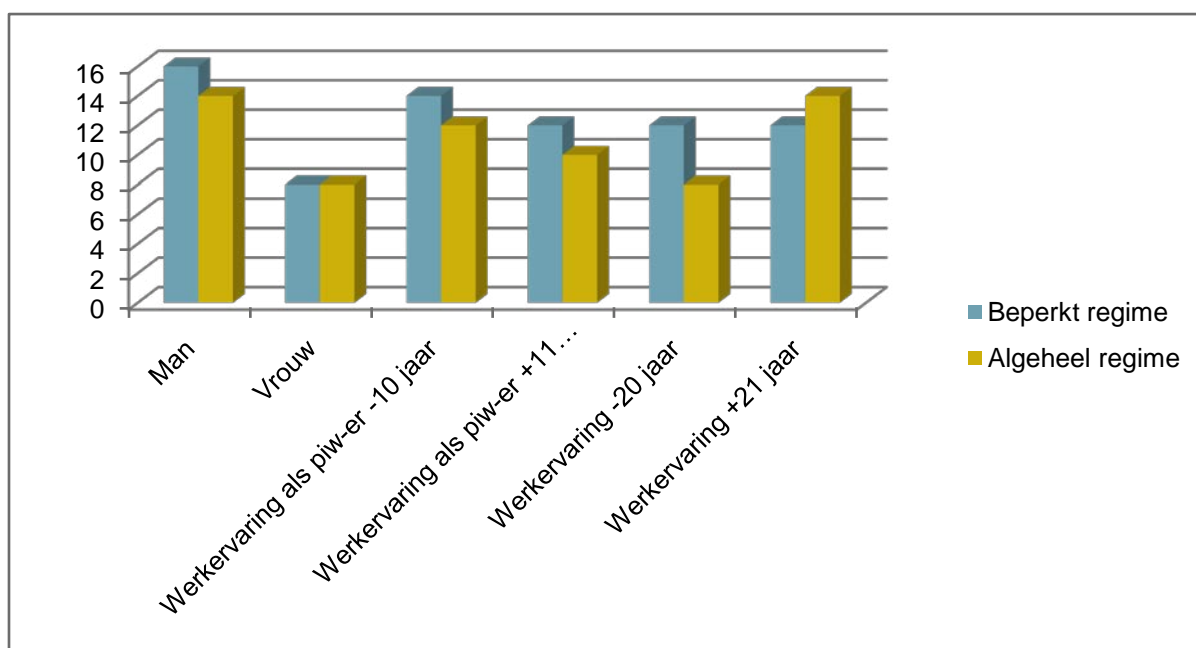
Hupe & Hill (2007:285) stellen dat professionele verantwoording bestaat uit verantwoording afleggen en verantwoording verkrijgen. Zij vinden dat de context van zowel horizontale als verticale relaties tussen organisaties maakt, dat er gesproken kan worden van een netwerk. Doordat contactambtenaren en managers aan meerdere bronnen tegelijk verantwoording af moeten leggen, ontstaan spanningen en tegenstrijdigheden welke tot dilemma's kan leiden. Uit de interviews met piw-ers kan echter worden geconcludeerd dat horizontale verantwoording aan (in)directe collegae bij piw-ers als veel belangrijker wordt ervaren dan verticale verantwoording aan leidinggevendenden. Dit sluit aan bij Lipsky (1980) die een grote kloof ziet tussen het afleggen van verantwoording in de theorie en in de praktijk. Dit wordt ook ondersteund door de empirische onderzoeksgegevens uit de schriftelijke vragenlijsten.



## ONDERZOEKSVRAAG

**Hoe kunnen verschillen in de benutting van handelingsvrijheid van piw-ers in PI Dordrecht in een algeheel regime ten opzichte van een beperkt regime, aan de hand van individuele kenmerken, worden verklaard? En hoe hangt het afleggen van verantwoording hiermee samen?**

Uit deelvraag 1 blijkt dat er maar drie individuele kenmerken kunnen bijdragen aan een verschil in benutting van handelingsruimte van piw-ers, namelijk sekse, werkervaring als piw-er en werkervaring. Uit deelvraag 2 blijkt dat er daadwerkelijk een verschil is in de benutting van passieve handelingsruimte door piw-ers in een beperkt regime ten opzichte van een algeheel regime. In een algeheel regime benutten piw-ers meer passieve handelingsruimte. Wanneer gekeken wordt naar de verschillen tussen de regimes aangaande sekse, werkervaring en werkervaring als piw-er wordt deze verklaring duidelijk.

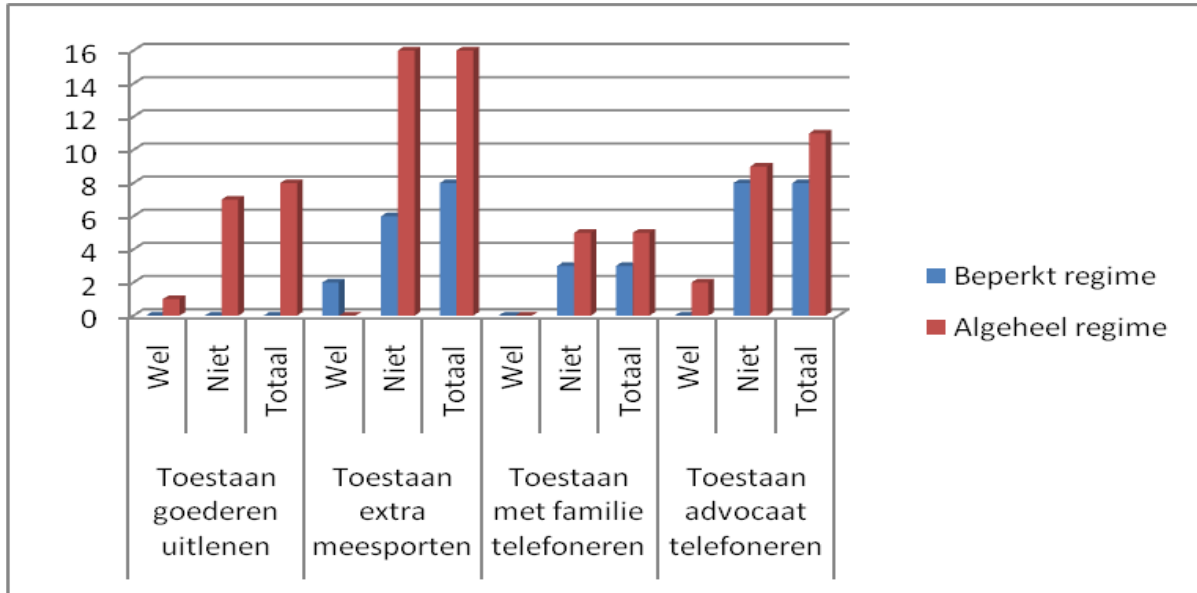


FIGUUR 5: INDIVIDUELE KENMERKEN PER REGIME

Uit figuur 5 blijkt dat er iets meer mannelijke piw-ers in een beperkt regime werkzaam zijn als in een algeheel regime. In beide regimes zijn evenveel vrouwelijke piw-ers werkzaam. Uit dit onderzoek blijkt dat mannelijke piw-ers meer handelingsvrijheid benutten, dus kan dit niet de verklaring zijn. Uit figuur 5 blijkt tevens dat de verhouding piw-ers met - 10 en +11 jaar werkervaring als piw-er in beide regimes precies overeenkomt. Dit kan dus ook niet de verschillen in de benutting van handelingsvrijheid van piw-ers tussen regimes verklaren. Tenslotte blijkt uit figuur 5 dat het aantal piw-ers met - 20 jaar werkervaring in een beperkt regime aanzienlijk hoger is dan in een algeheel regime. En dat het aantal piw-ers met +21 jaar werkervaring in een beperkt regime lager is dan in een algeheel regime. In de beantwoording van deelvraag 1 van dit onderzoek is gebleken dat piw-ers met +21 jaar werkervaring meer handelingsvrijheid benutten dan piw-ers met - 20 jaar werkervaring. Het individuele kenmerk 'werkervaring' verklaart dus de verschillen in benutting van handelingsvrijheid van piw-ers in PI Dordrecht in een algeheel regime ten opzichte van een beperkt regime.

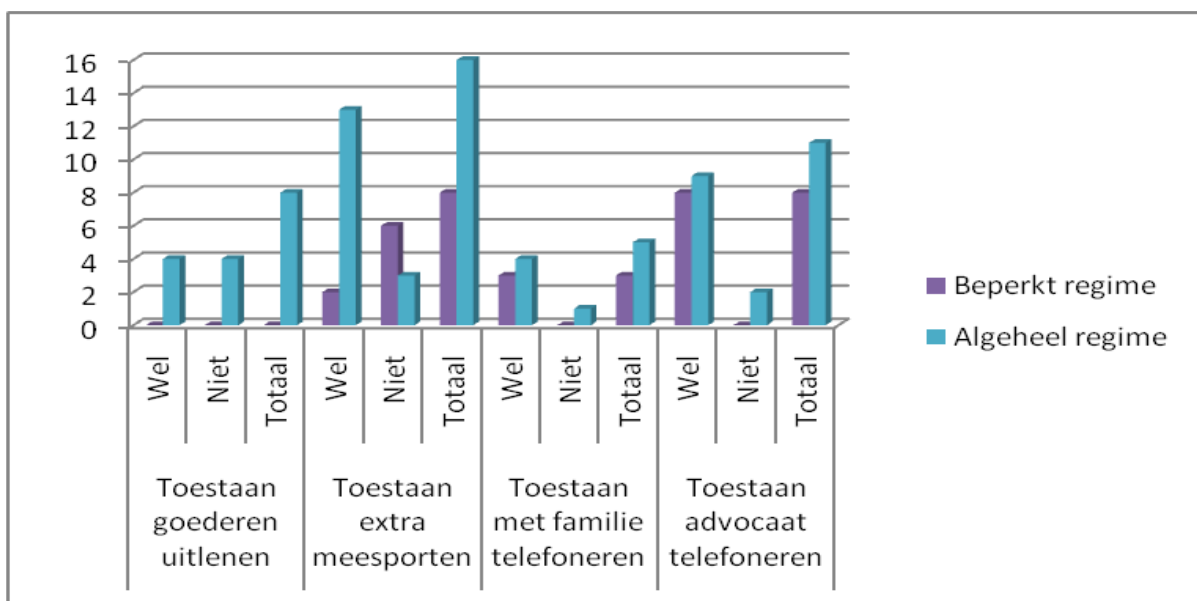
Uit de beantwoording van deelvraag 3 blijkt dat piw-ers die meer handelingsvrijheid benutten, minder verantwoording afleggen aan leidinggevend en (in)directe collegae. Wanneer deze observaties met elkaar worden verbonden kan geconcludeerd worden dat piw-ers in een algeheel regime meer handelingsvrijheid benutten dan piw-ers in een beperkt regime en aan leidinggevend en (in)directe collegae minder verantwoording afleggen. Figuur 6 laat heel expliciet zien dat piw-ers die meer passieve handelingsvrijheid benutten zelden verantwoording aan hun leidinggevend afleggen. Dit wordt helder zichtbaar doordat ten eerste de kolom 'niet'

in het algeheel regime bijna overal even hoog is als de kolom 'totaal'. Dit betekent dat in alle gevallen wanneer passieve handelingsvrijheid wordt benut, over een bijna even groot aantal gevallen 'niet' verantwoording wordt afgelegd aan leidinggevenden. In een beperkt regime zijn de verschillen iets kleiner. Ten tweede valt duidelijk op dat door piw-ers meer passieve handelingsvrijheid wordt benut in een algeheel regime dan in een beperkt regime. Daarom zijn alle 'rode' kolommen hoger dan de 'blauwe' kolommen.



FIGUUR 6: VERANTWOORDING AAN LEIDINGGEVENDEN BIJ BENUTTE HANDELINGSVRIJHEID

Figuur 7 laat heel expliciet zien dat piw-ers die meer passieve handelingsvrijheid benutten veelvuldig verantwoording aan hun (in)directe collegae afleggen. Dit wordt helder zichtbaar doordat ten eerste de kolom 'wel' in het algeheel regime bijna overal hoger is als de kolom 'niet'. Dit betekent dat in alle gevallen wanneer passieve handelingsvrijheid wordt benut, over een groot aantal gevallen 'wel' verantwoording wordt afgelegd aan (in)directe collegae. In een beperkt regime zijn de verschillen heel groot, op het 'toestaan extra meesporten' na. Hierover wordt in een beperkt regime aanzienlijk minder verantwoording aan (in)directe collegae afgelegd als in een algeheel regime.



FIGUUR 7: VERANTWOORDING AAN (IN)DIRECTE COLLEGAE BIJ BENUTTE HANDELINGSVRIJHEID

## 7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

---

Bij de beantwoording van deelvraag 1 wijst het onderzoek uit dat er een (aantoonbaar) causaal verband bestaat tussen de individuele kenmerken 'seks', 'werkervaring als piw-er' en 'werkervaring' en de benutting van passieve handelingsvrijheid door piw-ers. Hypothese drie over het individuele kenmerk 'herkomst' is niet beantwoord, omdat het aantal respondenten van niet-westerse allochtone herkomst onvoldoende groot was. Een aanbeveling is om nieuw onderzoek te initiëren in samenwerking met andere penitentiaire inrichtingen zodat de groep niet-westerse allochtonen groot genoeg is om de invloed van het individuele kenmerk 'herkomst' nader te onderzoeken. Een geschikte hypothese hiervoor zal zijn: niet-westerse allochtone piw-ers zullen minder handelingsvrijheid benutten dan autochtone piw-ers. Deze hypothese is in dit onderzoek namelijk niet meer getoetst. Uit de beantwoording van deelvraag 2 blijkt dat piw-ers in een geheel regime meer passieve handelingsvrijheid benutten dan piw-ers in een beperkt regime. De beantwoording van deelvraag 3 toont dat piw-ers in (zeer) lage mate aan hun leidinggevend rapporteren over de benutting van handelingsvrijheid. Er kan eveneens gesteld worden dat piw-ers in (zeer) hoge mate hun (in)directe collegae consulteren over de benutting van handelingsvrijheid. Van de piw-ers – die rapporteren aan leidinggevend en (in)directe collegae consulteren – is het grootste deel de categorie piw-ers die minder handelingsvrijheid benutten.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag blijkt dat het enige individuele kenmerk dat als verklaring kan dienen voor de verschillen tussen de benutting van handelingsvrijheid door piw-ers in PI Dordrecht in een geheel regime ten opzichte van een beperkt regime, 'ervaring' is. Hiermee zijn de onderzoeksgegevens echter niet volledig verklaard. Uit de analyse van de empirische gegevens blijkt dat er dus maar een beperkt causaal verband is tussen individuele kenmerken van piw-ers en de wijze waarop zij handelingsvrijheid benutten. Volgens Hupe (2009) laten deze mechanismen zich niet vanuit regels waarnemen, waardoor het handelen daaruit zeker niet kan worden bepaald. Hoewel 'regime' in dit onderzoek niet als variabele is gedefinieerd, kunnen verschillen in regimes mogelijk als verklaring dienen, waar verschillen in individuele kenmerken dit maar gedeeltelijk doet. Een aanbeveling is om meer specifiek onderzoek te doen naar de verschillende kenmerken van 'regime', waardoor meer helder wordt welke invloed 'regime' heeft op het benutten van handelingsvrijheid.

De wijze waarop handelingsruimte wordt benut en verantwoording wordt afgelegd, kenmerken de professionaliteit van de piw-ers. Bateson (Niveaus van Bateson. Denijs. 10 augustus 2010) hanteert een zedeling om achterliggende opvattingen van mensen bloot te leggen, namelijk zingeving, identiteit, overtuigingen en normen, vaardigheden, gedrag en omgeving. Volgens zijn zedeling blijkt dat dit onderzoek vooral gaat over het gedrag dat piw-ers laten zien. Op deze wijze is de onderzoeksvraag ook beantwoord. Dit onderzoek heeft echter ook aangetoond dat het veelvuldig consulteren van (in)directe collegae een essentiële observatie is. Deze vorm, die gekwalificeerd kan worden als 'peerpressure' (groepsdruk) valt te typeren als omgeving, volgens de zedeling van Bateson. De interviews met piw-ers wijzen duidelijk uit waarom piw-ers veelvuldig (in)directe collegae consulteren. Dit zegt echter niets over hun vaardigheden of identiteit. De rol van contactambtenaren als professional betekent volgens Lipsky (1980) dat zij zichzelf controleren. Hij ziet echter een grote kloof tussen het afleggen van verantwoording in de theorie en in de praktijk. Om de problemen van contactorganisaties op te lossen door het professionalisme te vergroten stuit dan ook op nogal wat sceptisme bij hem. Hartman & Tops (2005) vinden dat de mensen in de frontlijn zich steeds de vraag dienen te stellen of zij zelf het juiste gedrag vertonen. Zij stellen dat ruimte tot vakmanschap kan leiden en tot de bereidheid om aangesproken en gecontroleerd te worden. Dit dient dan als verantwoordingsmechanisme voor de professional. Het organiseren van zelfcontrole of zelfbestuur is volgens Hupe (2009) een eigenschap om een beroepsgroep als professional aan te merken. Of deze vorm van 'peerpressure' gekwalificeerd mag worden als een vorm van zelfcontrole of zelfbestuur blijft echter in dit onderzoek onduidelijk. Een aanbeveling is om nader onderzoek te doen naar de innerlijke factoren die piw-ers drijven om bepaald gedrag te vertonen, in casu het veelvuldig consulteren van (in)directe collegae.

Een andere opvallende observatie met betrekking tot het leerstuk street-level bureaucracy is dat piw-ers met meer jaren werkervaring als piw-er minder handelingsvrijheid benutten dan piw-ers met minder jaren werkervaring als piw-er. Een mogelijke oorzaak hiervoor kan routinisering zijn. Een andere oorzaak kan 'vervlakking' en 'afstomping' binnen de functie zijn. Uit de onderzoeksdata blijkt ook dat er geen duidelijk verband zichtbaar is tussen handelingsvrijheid van piw-ers en de door hen genoten opleiding. Meer werkervaring als piw-er leidt dus tot het minder benutten van handelingsvrijheid en een hogere opleiding leidt niet automatisch tot het meer benutten van handelingsvrijheid. Wat zegt dit over de professionaliteit? Hieruit kan worden geconcludeerd dat het hoger opleiden van piw-ers volgens de onderzoeksgegevens geen effect heeft op hun benutting van handelingsruimte. Wellicht moet geaccepteerd worden dat andere factoren een dominantere rol spelen. Een aanbeveling is om nader onderzoek te doen of er een causaal verband is tussen meer jaren werkervaring als piw-er en het vervlakken of afstompen in de functie. Dit kan bijdragen aan een optimale inzet van een mobiliteitsbeleid.

Lipsky (1980) stelt zich de vraag wat een contactambtenaren tot professionals maakt? In ieder geval het feit dat zij discretionaire ruimte hebben om een beoordeling uit te oefenen. En dat zij redelijk vrij zijn van supervisie door hun superieuren en van toezicht door cliënten. Dit geldt ook voor ambtenaren in publieke dienst die niet claimen professional te zijn. Dit onderzoek heeft aangetoond dat er een causaal verband is tussen piw-ers die meer handelingsvrijheid benutten en minder verantwoording afleggen. Dit zou kunnen duiden op een afrekencultuur of een gebrekkige samenwerking met leidinggevend. Afdelingshoofden hebben als voorbeeld aangedragen dat piw-ers met gebrekkige computervaardigheden ook meer handelingsvrijheid benutten en hierover minder verantwoording afleggen. In dit geval zijn gebrekkige vaardigheden van piw-ers hiervan de oorzaak. Hier is dus een directe relatie tussen enerzijds het benutten van handelingsvrijheid en hierover minder verantwoording afleggen en anderzijds de professionaliteit van piw-ers. Een aanbeveling is om aanvullend onderzoek te doen naar dit oorzakelijk verband. Dit zou helderheid kunnen verschaffen en input kunnen leveren voor enerzijds een eventueel gewenste cultuurverandering of anderzijds een verbetering van de professionaliteit van piw-ers. Hierbij dient aangetekend te worden dat uit dit onderzoek is gebleken dat er geen causaal verband is tussen de hoogte van de beroepsopleiding en de benutting van handelingsvrijheid. Een verbetering van de professionaliteit zal dus niet door opleidingen gerealiseerd worden.

Vanuit de probleemstelling uit de inleiding geredeneerd, lijkt het ontstane beeld bij piw-ers uit een beperkt regime over het werken in een algeheel regime, overeen te komen met de onderzoeksresultaten. Een antwoord op de onderzoeksvraag is dus relevant, omdat dit onderzoek leidt tot aanbevelingen om barrières weg te nemen voor piw-ers uit een beperkt regime om te werken in een algeheel regime. Hierdoor worden piw-ers beter in staat gesteld om hun positie te verbeteren doordat zij kunnen doorstromen van een mediorfunctie naar een seniorfunctie. De eis hiervoor is namelijk om in beide regimes te hebben gewerkt. Ook kunnen zij van afdeling of werkplek veranderen door een mobiliteitsbeleid, dat gericht is op het voorkomen dat piw-ers te lang in hun functie op dezelfde afdeling werkzaam blijven en daardoor te weinig uitdaging in hun werkzaamheden behouden. Dit bevestigt het toegepaste karakter van het onderzoek. Ook kunnen de resultaten van dit onderzoek het mogelijk maken om beleid te ontwikkelen op basis van individuele kenmerken om binnen het relevante regime optimaal te presteren. Een aanbeveling is dat de organisatie nader onderzoek doet naar de oorzaak van het feit dat vrouwelijke piw-ers agressieregulerend werken en dat zij minder handelingsvrijheid benutten dan mannelijke piw-ers. Dit zou van grote betekenis kunnen zijn voor het personeelsbeleid voor piw-ers in penitentiaire inrichtingen.

Met dit (fundamenteel) onderzoek zijn lacunes opgevuld en is een bijdrage geleverd aan wetenschappelijke inzichten die er op het gebied van contactambtenaren heersen. Door de benutting van handelingsvrijheid van piw-ers te relateren aan individuele kenmerken kunnen nieuwe inzichten ontstaan in de verhouding tussen piw-ers en andere publieke professionals, zoals: politieagenten en stadsmariniers. Ook kan beter beoordeeld worden welke individuele kenmerken effectief zijn in welke situationele context. Een aanbeveling is om aan de hand van dit onderzoek een vergelijkend onderzoek te houden tussen piw-ers en een andere groep publieke professionals.

## LITERATUUR

---

- Baarda, D.B. & De Goede, M.P.M. (1997). *Methoden en technieken. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Houten: p/a Educatieve Partners Nederland BV
- Bossidy, L. & Charan, R (2002). *Execution, the discipline of getting things done*. New York: Crown Business
- Bovens & Zouridis. *Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie: Over ICT, ambtelijke discretie en de democratische rechtsstaat*. Nederlands Juristenblad, jrg. 77, nr. 2 (11 januari 2002): 65-74.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2009). *Jaarbericht 2008 Stap in de goede richting*. Den Haag: Koninklijke de Swart
- Hartman, C & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Rotterdam: Veenman
- Hupe, P.L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van beleid*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV
- Hupe, P.L. (2009). *De autonomie van de vakman (m/v): Over regeldruk en handelingsruimte*. In Th. Jansen, G. van den Brink & J. Kole (Eds.), *Beroepstrots: Een ongekende kracht* (pp. 129-149). Amsterdam: Boom
- Hupe, P.L. & Hill, M. *Street-level bureaucracy and public accountability*. Public Administration Vol. 85, No. 2, 2007 (279–299) The Authors. Journal compilation © 2007 Blackwell Publishing Ltd.
- Kluwer. (2008). *Kluwer college bundel wetteksten II*. Deventer: Uitgeverij Kluwer BV
- Korsten, A. *Uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid*. in: Bestuur, jrg-4, nr. 8, 1985. PP 12-19
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation
- Thiel, van S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij Coutinho
- Tops, P.W., & Hartman, C. (2003). *Uitvoering in de G4. Zes thema's om de scherpte erin te houden*. pp. 1-16. Tilburg: Centrum voor Recht Bestuur en Informatisering

## INTERNETBRONNEN

---

- CBS. *Herkomstgroepering*. [<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=315>]. 10 juli 2010
- Denijs. *Niveaus van Bateson*. [<http://www.willemdenijs.nl/materiaal.php?ID=8>]. 10 augustus 2010
- DJI. *Organisatie*. [<http://www.dji.nl/Organisatie/>]. 17 mei 2010
- DJI. *Organogram*. [<http://www.dji.nl/Organogram/>]. 17 mei 2010
- Elsevier. *Bewaarders verdacht in zaak-Schipholbrand*. [<http://www.elsevier.nl/web/1086602/Nieuws/Nederland/Bewaarders-verdacht-in-zaak-Schipholbrand.htm>]. 08 november 2009
- Elsevier. *'Situatie Bijlmerbajes redelijk onder controle'*. [[http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Nederland/194462/Situatie-Bijlmerbajes-redelijk-onder-controle.htm?forum=187532&post=true#article\\_form](http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Nederland/194462/Situatie-Bijlmerbajes-redelijk-onder-controle.htm?forum=187532&post=true#article_form)]. 08 november 2009
- PI Dordrecht Intranet. *Huisregels PI Dordrecht*. 30 mei 2010
- PI Dordrecht Intranet. *Werkinstructies PI Dordrecht*. 30 mei 2010
- St.AB.nl. *PENITENTIAIRE BEGINSELENWET (Pbw)*. [[http://www.st-ab.nl/wetten/0230\\_Penitentiaire\\_beginselenwet\\_Pbw.htm](http://www.st-ab.nl/wetten/0230_Penitentiaire_beginselenwet_Pbw.htm)]. 30 mei 2010
- Stokking. *Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding*. [[studion.fss.uu.nl/Bouwstenenonline/3a4likertschaal.doc](http://studion.fss.uu.nl/Bouwstenenonline/3a4likertschaal.doc)]. 02 juli 2010
- Stokking. *Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding*. [[studion.fss.uu.nl/.../3a8andereschaalmethoden.doc](http://studion.fss.uu.nl/.../3a8andereschaalmethoden.doc)]. 02 juli 2010
- Van Velsen, K & Van Nispen, M. (2009). *Het gevangenispersoneel aan het woord*. [[http://www.sp.nl/service/rapport/090803\\_hgp\\_aanhetwoord.pdf](http://www.sp.nl/service/rapport/090803_hgp_aanhetwoord.pdf)]. 09 april 2010

## LIJST MET BIJSCRIFTEN

---

Tabel 1: Dimensies van professionele verscheidenheid .....	24
Tabel 2: Operationalisatieschema .....	32
Tabel 3: Populatie versus respons .....	41
Tabel 4: Hypothese 1; Passieve en actieve handelingsvrijheid obv regime.....	42
Tabel 5: Hypothese 2; Passieve en actieve handelingsvrijheid obv sekse.....	43
Tabel 6: Hypothese 4; Consulteren obv werkervaring als piw-er .....	44
Tabel 7: Hypothese 5; Rapporteren aan leidinggeevenden obv leeftijd .....	44
Tabel 8: Hypothese 6; Handelingsvrijheid obv beroepsopleiding .....	45
Tabel 9: Hypothese 7; Passieve handelingsvrijheid obv werkervaring .....	46
Tabel 10: Hypothese 8: Passieve handelingsvrijheid mbt rapporteren aan leidinggeevenden .....	46
Tabel 11: Handelingsvrijheid Leeftijd Totaal .....	50
Tabel 12: Handelingsvrijheid obv werkervaring als piw-er .....	51
Tabel 13: Actieve handelingsvrijheid mbt werkervaring Totaal.....	52
Tabel 14: Rapporteren aan leidinggeevenden .....	56
Tabel 15: Handelingsvrijheid versus rapporteren aan leidinggeevenden .....	56
Tabel 16: Consulteren van (in)directe collegae.....	57
Tabel 17: Handelingsvrijheid versus consulteren van (in)directe collegae .....	57
Figuur 1: Causaal schema .....	32
Figuur 2: Organogram Dienst Justitiële Inrichtingen.....	37
Figuur 3: Organogram van Penitentiaire Inrichting Dordrecht .....	40
Figuur 4: Benutting van passieve en ACTIEVE handelingsvrijheid .....	54
Figuur 5: Individuele kenmerken per regime.....	59
Figuur 6: Verantwoording aan leidinggeevenden bij benutte handelingsvrijheid .....	60
Figuur 7: Verantwoording aan (in)directe collegae bij benutte handelingsvrijheid.....	60



## BIJLAGEN

---

### SCHRIFTELIJKE VRAGENLIJST

---

#### Vragenlijst ten behoeve van het onderzoek van Stefan van den Broek naar de handelingsvrijheid van penitentiair inrichtingswerkers in PI Dordrecht.

---

Beste piw-er van PI Dordrecht,

Voor u ligt een vragenlijst in het kader van mijn onderzoek aan de Masteropleiding bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ik verricht een onderzoek naar de wijze waarop piw-ers omgaan met regels en hoe verschillen in die omgang aan de hand van individuele kenmerken zoals: leeftijd, sekse, herkomst, beroepsopleiding en werkervaring (als piw-er) kunnen worden verklaard. Ook is het interessant om te zien of er verschillen zijn tussen de wijze waarop piw-ers in een gevangenis en een huis van bewaring omgaan met de regels. Inzichten hierin kunnen leiden tot een verklaring waarom bepaalde piw-ers graag of juist niet graag in een bepaald regime werken. Deze verklaring zou kunnen bijdragen aan een verbetering van het beleid aangaande de mobiliteit van piw-ers en de bestaande functiedifferentiatie, waarbij piw-ers in verschillende regimes moeten hebben gewerkt om senior piw-er te kunnen worden.

Deel I behelst uw individuele kenmerken. Deel II moet in kaart brengen op welke wijze u omgaat met regels. En in deel III wordt getracht om de wijze waarop u verantwoording aflegt in beeld te brengen.

De vragenlijst bestaat uit vier pagina's en drie delen. Het invullen van de vragenlijst kost u tien à vijftien minuten. U kunt de vragenlijsten deponeren in postbus 61 van Thessa van Bodegom, waar ik de vragenlijsten na de inleverdatum zal collecteren voor verdere verwerking. **De vragenlijsten blijven anoniem!**

In deel I wordt u gevraagd een zevental individuele kenmerken aan te kruisen. Er is per kenmerk maar één antwoord mogelijk.

In deel II wordt u gevraagd een antwoord op een zestal stellingen aan te kruisen. En is per stelling maar één antwoord mogelijk. Let erop dat sommige stellingen ontkennend zijn gesteld. Dit wordt duidelijk uitgedrukt met een dikgedrukte '**niet**' in de stelling.

In deel III wordt u gevraagd een keuze te maken bij een twaalfstal stellingen. U kunt bij iedere stelling eens of oneens aankruisen. En is per stelling maar één antwoord mogelijk. Let erop dat sommige stellingen ontkennend zijn gesteld. Dit wordt duidelijk uitgedrukt met een dikgedrukte '**niet**' in de stelling. Een aantal stellingen gaan over hetzelfde onderwerp, maar komen in verschillende vormen terug. Met rapporteren wordt het afleggen van verantwoording aan uw leidinggevende bedoeld. Met consulteren wordt het plegen van overleg (beraadslagen) met (in)directe collegae bedoeld.

Inlevertermijn: 21 juli 2010

Bedankt voor uw medewerking,

Stefan van den Broek

## Deel I<sup>1</sup>

1. Werkzaam in regime  Beperkt regime (HvB)  
 Algeheel regime (gevangenis)
2. Leeftijd  - 25  
 26 - 30  
 31 - 35  
 36 - 40  
 41 - 45  
 46 - 50  
 51 +
3. Geslacht  Man  
 Vrouw
4. Herkomst  Autochtoon (wanneer beide ouders in Nederland zijn geboren)  
 Westerse allochtoon (wanneer ten minste één van uw ouders is geboren in een land in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika en Oceanië, of Indonesië of Japan.  
 Niet-westerse allochtoon (wanneer ten minste één van uw ouders is geboren in een land in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije.
5. Hoogst genoten beroepsopleiding  BBO  
 MBO SPW4 (vier deelcertificaten)  
 MBO SPW4 (alle deelcertificaten)  
 HBO  
 Anders, te weten .....
6. Werkervaring als piw-er  - 5 jaar  
 6 - 10 jaar  
 11 - 20 jaar  
 21 - 30 jaar  
 31 - 40 jaar  
 41 + jaar
7. Werkervaring  - 5 jaar  
 6 - 10 jaar  
 11 - 20 jaar  
 21 - 30 jaar  
 31 - 40 jaar  
 41 + jaar

---

<sup>1</sup> Kruis het vakje aan dat van toepassing is. Er is maar één optie mogelijk.

## Deel II<sup>2</sup>

1. Ik sta toe dat wanneer een gedetineerde ingesloten is en een verzoek doet iets te lenen van een andere gedetineerden.  
 Helemaal eens  
 Eens  
 Noch mee eens, noch mee oneens  
 Oneens  
 Helemaal oneens
2. Ik sta **niet** toe dat wanneer een groep gedetineerden die gaat sporten onvolledig is, wordt opgevuld met gedetineerden die graag extra gaan sporten.  
 Helemaal eens  
 Eens  
 Noch mee eens, noch mee oneens  
 Oneens  
 Helemaal oneens
3. Ik sta toe dat een gedetineerde buiten de reguliere momenten met zijn familie telefoneert, omdat dit belangrijk is voor zijn re-integratie en contacten met thuis.  
 Helemaal eens  
 Eens  
 Noch mee eens, noch mee oneens  
 Oneens  
 Helemaal oneens
4. Ik sta **niet** toe dat een gedetineerde buiten de reguliere momenten met zijn advocaat telefoneert, omdat dit belangrijk is voor de rechtsgang.  
 Helemaal eens  
 Eens  
 Noch mee eens, noch mee oneens  
 Oneens  
 Helemaal oneens
5. Ik maak de wekelijkse rapportages van de gedetineerden waarvan ik mentor ben.  
 Helemaal eens  
 Eens  
 Noch mee eens, noch mee oneens  
 Oneens  
 Helemaal oneens
6. Ik inspecteer de cellen **niet** dagelijkse hoewel dit belangrijk is voor de veiligheid van het personeel en van de gedetineerden.  
 Helemaal eens  
 Eens  
 Noch mee eens, noch mee oneens  
 Oneens  
 Helemaal oneens

---

<sup>2</sup> Kruis het vakje aan dat van toepassing is. Er is maar één optie mogelijk.

### Deel III<sup>3</sup>

1. Wanneer ik een gedetineerde toe sta met zijn familie te telefoneren, rapporteer ik hierover aan mijn leidinggevende.  eens  
 oneens
2. Wanneer ik een gedetineerde toe sta iets aan een andere gedetineerde uit te lenen, rapporteer ik dit aan mijn leidinggevende.  eens  
 oneens
3. Wanneer ik met een groep gedetineerden ga sporten die onvolledig is en ik de groep aanvul met gedetineerden, rapporteer ik dit aan mijn leidinggevende.  eens  
 oneens
4. Wanneer ik een gedetineerde toe sta met zijn advocaat te telefoneren, rapporteer ik dit **niet** aan mijn leidinggevende.  eens  
 oneens
5. Wanneer ik mijn mentorrapportages wekelijks maak, rapporteer ik dit **niet** aan mijn leidinggevende.  eens  
 oneens
6. Wanneer ik de dagelijkse celinspecties heb gehouden, rapporteer ik dit aan mijn leidinggevende.  eens  
 oneens
7. Wanneer ik een gedetineerde toe sta met zijn familie te telefoneren, consulteer ik mijn (in)directe collegae hierover.  eens  
 oneens
8. Wanneer ik een gedetineerde toe sta iets aan een andere gedetineerde uit te lenen, consulteer ik mijn (in)directe collegae hierover.  eens  
 oneens
9. Wanneer ik met een groep gedetineerden ga sporten die onvolledig is en ik de groep aanvul met gedetineerden, consulteer ik hierover mijn (in)directe collegae.  eens  
 oneens
10. Wanneer ik een gedetineerde toe sta met zijn advocaat te telefoneren, consulteer ik mijn (in)directe collegae hierover.  eens  
 oneens
11. Wanneer ik mijn mentorrapportages wekelijks maak, consulteer ik mijn (in)directe collegae hierover.  eens  
 oneens
12. Wanneer ik de dagelijkse celinspecties heb gehouden, consulteer ik mijn (in)directe collegae hier **niet** over.  eens  
 oneens

---

<sup>3</sup> Kruis het vakje aan dat van toepassing is. Er is maar één optie mogelijk.

CODEBOEK

	Variabele		Waarden
Deel I vragenlijst	Respondent	Respondentnummer	0 t/m 46
	Regime	Regime waar respondent werkt	1 = beperkt regime, 2 = algeheel regime, blanco = geen antwoord/ niet ingevuld
	Leeftijd	Leeftijd van de respondent in jaren	1 = < 25, 2 = 26 - 30, 3 = 31 - 35, 4 = 36 - 40, 5 = 41 - 45, 6 = 46 - 50, 7 = 50 +, blanco = g.a./ n.i.
	Sekse	Sekse van de respondent	1 = Man, 2 = Vrouw, blanco = g.a./ n.i.
	Herkomst	Herkomst van de respondent	1 = Autochtoon, 2 = Westerse allochtoon, 3 = Niet-westerse allochtoon, blanco = g.a./ n.i.
	Beroepsopleiding	Beroepsopleiding van de respondent	1 = BBO, 2 = MBO SPW4 vier deelcertificaten, 3 = MBO SPW4 tien deelcertificaten, 4 = HBO, 5 = Anders, blanco = g.a./ n.i.
	Werkervaring als piw-er	Werkervaring als piw-er van de respondent in dienstjaren	1 = - 5, 2 = 6 - 10, 3 = 11 - 20, 4 = 21 - 30, 5 = 31 - 40, 6 = 40 +, blanco = g.a./ n.i.
	Werkervaring	Werkervaring van de respondent in dienstjaren	1 = - 5, 2 = 6 - 10, 3 = 11 - 20, 4 = 21 - 30, 5 = 31 - 40, 6 = 40 +, blanco = g.a./ n.i.
Deel II vragenlijst	Passieve handelingsvrijheid	Toestaan van goederen uitlenen	1 = helemaal oneens, 2 = oneens, 3 = noch mee eens, noch mee oneens, 4 = eens, 5 = helemaal eens, blanco = g.a./ n.i.
		Toestaan van extra meesporten	1 = helemaal oneens, 2 = oneens, 3 = noch mee eens, noch mee oneens, 4 = eens, 5 = helemaal eens, blanco = g.a./ n.i.
		Toestaan met familie telefoneren	1 = helemaal oneens, 2 = oneens, 3 = noch mee eens, noch mee oneens, 4 = eens, 5 = helemaal eens, blanco = g.a./ n.i.
		Toestaan met advocaat telefoneren	1 = helemaal oneens, 2 = oneens, 3 = noch mee eens, noch mee oneens, 4 = eens, 5 = helemaal eens, blanco = g.a./ n.i.
	Actieve handelingsvrijheid	Wekelijks maken van rapportages	1 = helemaal oneens, 2 = oneens, 3 = noch mee eens, noch mee oneens, 4 = eens, 5 = helemaal eens, blanco = g.a./ n.i.
		Dagelijks inspecteren van cellen	1 = helemaal oneens, 2 = oneens, 3 = noch mee eens, noch mee oneens, 4 = eens, 5 = helemaal eens, blanco = g.a./ n.i.

Deel III vragenlijst	Rapporteren	Toestaan met familie telefoneren	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.
		Toestaan van goederen uitlenen	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.
		Toestaan van extra meesporten	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.
		Toestaan met advocaat telefoneren	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.
		Wekelijks maken van rapportages	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.
		Dagelijks inspecteren van cellen	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.
	Consulteren	Toestaan met familie telefoneren	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.
		Toestaan van goederen uitlenen	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.
		Toestaan van extra meesporten	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.
		Toestaan met advocaat telefoneren	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.
		Wekelijks maken van rapportages	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.
		Dagelijks inspecteren van cellen	1 = oneens, 2 = eens, blanco = g.a./ n.i.

## DATAMATRIX

Nr.	Deel I							Deel II						Deel III											
	Vraag	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
01	1	7	1	1	3	4	6	2	4	2	3	5	2	1	1	1	2	2	2	2	2	1	2	1	2
02	2	4	2	1	2	2	4	3	2	3	2	5	2	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1
03	2	2	2	2	1	1	1	4	2	4	2	4	4	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1
04	1	5	1	1	2	3	4	2	4	2	2	3	2	1	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2
05	1	3	1	2	2	2	3	3	2	2	2	5	2	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2	2	1
06	1	5	1	1	1	2	3	3	3	2	2	4	3	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2	2
07	2	5	1	3	4	3	3	3	4	1	4	5	4	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	2
08	2	7	1	1	5	3	5	5	2	3	2	5	2	1	1	1	2	1	2	2	2	2	1	2	1
09	2	7	2	1	1	4	6	4	2	3	3	3	1	1	2	1	2	2	1	2	2	2	2	1	1
10	2	6	1	1	5	2	4	4	2	4	2	2	2	1	1	1	2	2	2	2	1	1	2	1	1
11	2	7	1	3	5	2	4	3	4	2	4	4	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
12	2	3	2	1	2	2	3	2	2	3	3	2	2	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	1	1
13	1	7	2	1	5	3	5	1	5	2	3	5	5	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2	2
14	1	3	2	1	1	2	3	1	3	1	3	5	1	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	1	1
15	2	4	2	1	1	2	3	3	4	2	2	4	2	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	1	1
16	1	7	2	1	1	2	5	1	1	2	2	5	2	1	1	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2
17	2	4	2	1	3	1	1	2	5	1	3	5	2	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	1	2
18	1	5	2	1	1	3	4	2	4	3	2	4	3	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	1	1
19	1	7	1	1	5	3	6	2	4	2	3	4	4	1	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1
20	1	4	1	1	2	1	3	3	1	1	2	5	2	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	1	1
21	1	2	1	3	2	2	2	3	2	2	3	4	2	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1
22	1	3	2	1	3	2	3	3	1	1	2	5	2	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	1	1
23	2	4	2	2	3	2	4	3	5	2	4	5	4	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2	1
24	2	6	1	2	2	2	4	3	1	2	3	5	1	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	1	2
25	2	6	1	1	4	3	4	3	1	2	3	5	1	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	1	2
26	1	2	1	1	2	1	3	2	4	5	4	5	4	1	1	1	1	1	1	2	1	2	2	2	1
27	2	4	1	1	5	3	4	4	2	2	2	4	2	2	1	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2
28	2	7	1	1	1	5	5	3	2	3	4	4	2	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2	2
29	2	6	1	1	3	3	3	2	2	2	4	3	2	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2	2
30	1	4	1	1	4	2	4	2	2	4	2	5	2	1	1	1	2	1	2	2	2	2	2	1	1
31	1	6	2	1	1	3	5	1	5	1	4	4	4	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2	1
32	1	6	2	1	3	1	4	2	4	2	4	3	4	1	1	1	1	2	1	2	2	2	2	1	2
33	2	6	1	1	5	3	4	4	5	2	4	4	4	1	1	1	2	2	1	2	1	1	1	1	2
34	1	4	1	1	3	2	3	2	4	2	3	3	2	1	1	2	2	2	2	2	1	2	2	1	1
35	2	2	2	2	3	2	3	3	2	3	2	5	3	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1
36	1	4	1	1	2	1	4	1	2	4	4	4	4	1	1	1	1	1	2	1	2	1	2	2	1
37	1	4	1	2	2	2	3	2	2	2	5	2	5	1	1	1	2	2	1	2	2	1	2	1	1
38	2	6	1	1	1	3	4	3	1	4	2	4	2	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2	1
39	2	7	1	1	3	2	5	4	2	4	2	3	3	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
40	1	2	1	1	1	2	2	3	5	2	3	5	2	1	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	1
41	1	4	1	1	3	3	3	1	5	1	3	3	1	1	1	1	2	2	1	2	2	2	2	1	1
42	1	6	1	1	2	3	5	1	5	2	4	4	2	1	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1
43	1	5	1	1	1	2	2	2	4	2	4	4	2	1	1	2	1	2	1	2	2	2	2	1	1
44	2	7	1	1	1	3	5	3	2	2	2	4	4	1	1	1	1	2	1	2	2	2	2	2	1
45	2	4	1	1	1	2	3	4	2	4	2	3	4	1	1	1	2	2	2	2	1	1	2	1	1
46	1	6	2	1	1	3	4	3	5	2	4	2	2	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1



## FREQUENTIETABEL

regime

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
beperkt regime	1	24	52,17	52,17	52,17
algeheel regime	2	22	47,83	47,83	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

leeftijd

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
26 -30 jaar	2	5	10,87	10,87	10,87
31 - 35 jaar	3	4	8,70	8,70	19,57
36 -40 jaar	4	12	26,09	26,09	45,65
41 - 45 jaar	5	6	13,04	13,04	58,70
46 - 50 jaar	6	9	19,57	19,57	78,26
51 + jaar	7	10	21,74	21,74	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

sekse

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
man	1	30	65,22	65,22	65,22
vrouw	2	16	34,78	34,78	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

herkomst

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
Autochtoon	1	37	80,43	80,43	80,43
Westerse allochtoon	2	6	13,04	13,04	93,48
Niet-westerse allochtoon	3	3	6,52	6,52	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

beroepsopleiding

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
BBO	1	15	32,61	32,61	32,61
MBO SPW <sub>4</sub> vier deelcertificaten	2	11	23,91	23,91	56,52
MBO SPW <sub>4</sub> tien deelcertificaten	3	10	21,74	21,74	78,26
HBO	4	3	6,52	6,52	84,78
Anders	5	7	15,22	15,22	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

werkervaringalspiwer

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
- 5 jaar	1	6	13,04	13,33	13,33
6 - 10 jaar	2	20	43,48	44,44	57,78
11 - 20 jaar	3	16	34,78	35,56	93,33
21 - 30 jaar	4	2	4,35	4,44	97,78
31 - 40 jaar	5	1	2,17	2,22	100,00
.	.	1	2,17	Ontbrekend	
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

werkervaring

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
- 5 jaar	1	2	4,35	4,35	4,35
6 - 10 jaar	2	3	6,52	6,52	10,87
11 - 20 jaar	3	15	32,61	32,61	43,48
21 - 30 jaar	4	15	32,61	32,61	76,09
31 - 40 jaar	5	8	17,39	17,39	93,48
41 + jaar	6	3	6,52	6,52	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

PHToestaanvangoederenuitlenen1

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
helemaal oneens	1	7	15,22	15,22	15,22
oneens	2	13	28,26	28,26	43,48
noch mee eens, nog mee oneens	3	18	39,13	39,13	82,61
eens	4	7	15,22	15,22	97,83
helemaal eens	5	1	2,17	2,17	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

PHToestaanvanextrameesporten1

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
Helemaal eens	1	6	13,04	13,04	13,04
eens	2	18	39,13	39,13	52,17
Noch mee eens, noch mee oneens	3	2	4,35	4,35	56,52
oneens	4	11	23,91	23,91	80,43
helemaal oneens	5	9	19,57	19,57	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

PHToestaanmetfamilietelefoneren1

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
Helemaal oneens	1	7	15,22	15,22	15,22
oneens	2	24	52,17	52,17	67,39
Noch mee eens, noch mee oneens	3	7	15,22	15,22	82,61
eens	4	7	15,22	15,22	97,83
helemaal eens	5	1	2,17	2,17	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

PHToestaanmetadvocaattelefoneren1

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
eens	2	19	41,30	41,30	41,30
Noch mee eens, noch mee oneens	3	13	28,26	28,26	69,57
oneens	4	13	28,26	28,26	97,83
Helemaal oneens	5	1	2,17	2,17	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

AHWekelijksmakenvanrapportages1

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
eens	2	4	8,70	8,89	8,89
Noch mee eens, noch mee oneens	3	8	17,39	17,78	26,67
oneens	4	15	32,61	33,33	60,00
Helemaal oneens	5	18	39,13	40,00	100,00
	.	1	2,17	Ontbrekend	
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

AHDagelijksinspecterenvancellen1

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
Helemaal oneens	1	5	10,87	10,87	10,87
oneens	2	24	52,17	52,17	63,04
Noch mee eens, noch mee oneens	3	4	8,70	8,70	71,74
eens	4	11	23,91	23,91	95,65
Helemaal eens	5	2	4,35	4,35	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

LGToestaanmetfamilietelefoneren2

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
oneens	1	44	95,65	95,65	95,65
eens	2	2	4,35	4,35	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

LGToestaanvangoederenuitlenen2

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
oneens	1	44	95,65	95,65	95,65
eens	2	2	4,35	4,35	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

LGToestaanvanextrameesporten2

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
oneens	1	39	84,78	84,78	84,78
eens	2	7	15,22	15,22	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

LGToestaanmetadvocaattelefoneren2

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
eens	1	7	15,22	15,22	15,22
oneens	2	39	84,78	84,78	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

LGWekelijksmakenvanrapportages2

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
eens	1	6	13,04	13,33	13,33
oneens	2	39	84,78	86,67	100,00
	.	1	2,17	Ontbrekend	
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

LG DAGELIJKSINSPECTEREN VANCELLEN2

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
oneens	1	31	67,39	68,89	68,89
eens	2	14	30,43	31,11	100,00
	.	1	2,17	Ontbrekend	
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

DCTOESTAANMETFAMILIETELEFONEREN3

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
oneens	1	2	4,35	4,35	4,35
eens	2	44	95,65	95,65	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

DCToestaanvangoederenuitlenen3

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
oneens	1	9	19,57	19,57	19,57
eens	2	37	80,43	80,43	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

DCToestaanvanextrameesporten3

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
oneens	1	7	15,22	15,22	15,22
eens	2	39	84,78	84,78	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

DCToestaanmetadvocaattelefoneren3

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
oneens	1	4	8,70	8,70	8,70
eens	2	42	91,30	91,30	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

DCWekelijksmakenvanrapportages3

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
oneens	1	26	56,52	57,78	57,78
eens	2	19	41,30	42,22	100,00
	.	1	2,17	Ontbrekend	
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	

DCDagelijksinspecterenvancellen3

<i>Waardelabel</i>	<i>Waarde</i>	<i>Frequenties</i>	<i>Percentage</i>	<i>Geldig Percentage</i>	<i>Cum Percentage</i>
eens	1	30	65,22	65,22	65,22
oneens	2	16	34,78	34,78	100,00
<i>Totaal</i>		46	100,0	100,0	