



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Werken volgens de bedoeling: Een kwalitatief onderzoek naar publiek leiderschap en maatschappelijke meerwaarde**

Hussain, Shabana

### **Citation**

Hussain, S. (2022). *Werken volgens de bedoeling: Een kwalitatief onderzoek naar publiek leiderschap en maatschappelijke meerwaarde*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484508>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit  
Leiden

## Werken volgens de bedoeling

Een kwalitatief onderzoek naar publiek leiderschap en  
maatschappelijke meerwaarde

Naam: Shabana Hussain  
Studentnummer: s3001121  
Universiteit: Universiteit Leiden  
Faculteit: Governance and Global Affairs  
Master: Management van de Publieke Sector  
Specialisatie: Strategie, Advisering en Verandermanagement  
Scriptiebegeleider: Dr. Y. Kleistra  
Datum: 3 augustus 2022

## Voorwoord

Met een voldaan gevoel en met trots kan ik zeggen: voor u ligt mijn masterscriptie ter afronding van mijn studie Management van de Publieke Sector, richting Strategie, Advisering en Verandermanagement, aan de faculteit Governance and Global Affaires van de Universiteit Leiden.

Ik heb onderzoek gedaan naar de rol van publiek leiderschap bij de creatie van de maatschappelijke meerwaarde en hoe publiek leiderschap kan bijdragen aan het bevorderen en behouden van het “werken volgens de bedoeling” binnen een uitvoeringsorganisatie.

Het was een uitdaging om de scriptie te schrijven tijdens de Covid-19 pandemie, bijna de gehele masteropleiding viel in deze periode. Hiernaast was het bijzonder lastig om het schrijven van een scriptie te combineren met mijn baan, gezin, mantelzorg voor mijn ouders en sociaal leven. Ik wil dan ook mijn man en kinderen bedanken, zij waren voor mij een grote steun en toeverlaat tijdens deze periode, zonder hen was dit niet gelukt. Hun betrokkenheid, steun en vertrouwen gaven mij de energie om deze studie tot een goed einde te brengen. Hiernaast wil ik mijn ouders bedanken, zij hebben mij altijd gesteund en gestimuleerd om door te studeren. Ook een dankwoord aan mijn collega's voor de morele steun en alle respondenten die de tijd hebben gemaakt om bij te dragen aan mijn onderzoek.

Tot slot wil ik graag mijn scriptiebegeleider Dr. Yvonne Kleistra bedanken voor haar fijne begeleiding en advies tijdens het gehele scriptieproces. Zij was altijd bereid om kritisch mee te lezen en mij te voorzien van opbouwende kritiek.

Ik wens u veel leesplezier,

Shabana Hussain

Den Haag, 3 augustus 2022

## Inhoud

Voorwoord .....	1
1. Introductie.....	4
1.1 Inleiding .....	4
1.2 Relevantie.....	6
1.3 Leeswijzer .....	7
2. Theoretisch kader .....	8
2.1. Inleiding .....	8
2.2. Literatuuronderzoek .....	8
2.3 Werken volgens de bedoeling .....	10
2.4 Publiek leiderschap .....	14
2.5 Leiderschapsuitdaging dilemma regels versus autonomie .....	14
2.6 Leiderschapskenmerken .....	16
2.6.1 Transformationeel leiderschap .....	17
2.6.2 Transactioneel leiderschap .....	17
2.7 Conceptueel model.....	20
3. Methodologie.....	22
3.1 Onderzoeksontwerp.....	22
3.2 Context van het onderzoek.....	23
3.3 Dataverzameling en –analyse.....	25
3.3.1 Selectie respondenten .....	25
3.3.2 Semigestructureerde interviews.....	27
3.3.3 Data-analyse .....	27
3.4 Operationalisering concepten.....	28
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit .....	31
3.5.1 Betrouwbaarheid.....	31
3.5.2 Validiteit .....	32

4.	Analyse .....	33
4.1	Werken volgens de bedoeling .....	33
4.1.1	Stella team Toeslagen.....	33
4.1.2	Stella team Particulieren.....	36
4.2	Publiek leiderschap .....	39
4.2.1	Stella team Toeslagen.....	39
4.2.2	Stella team Particulieren.....	41
4.3	Intrinsieke motivatie.....	45
4.3.1	Stella team Toeslagen.....	45
4.3.2	Stella team Particulieren.....	47
5.	Conclusie en discussie .....	50
5.1	Conclusie en discussie.....	50
5.2	Beperkingen onderzoek.....	54
5.3	Aanbevelingen vervolgonderzoek.....	55
	Bibliografie .....	57
	Bijlage A Topiclijst interview leidinggevende .....	60
	Bijlage B Topiclijst interview medewerker .....	62
	Bijlage C Codeerschema.....	64

## 1. Introductie

### 1.1 Inleiding

Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat er problemen bij de uitvoering van overheidsbeleid spelen. Het eindverslag “Ongekend onrecht” van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en het rapport “Klem tussen balie en beleid” van de Tijdelijke Commissie Uitvoering (TCU) tonen aan dat er een betere overheidsdienstverlening moet zijn waarin de burger weer centraal staat en waarin oog is voor de menselijke maat (Tweede Kamer, nd-a en nd-b).

Een van de zeven aanbevelingen die in het rapport “Klem tussen balie en beleid” wordt gedaan is dat er meer aandacht moet zijn voor de uitvoerbaarheid van beleid en voor het doenvermogen van burgers. Burgers moeten de wet niet alleen kennen, maar ook ‘kunnen’: ze moeten ernaar kunnen handelen (Tweede Kamer, nd-a).

Met de overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening streeft de overheid ernaar om uitvoeringsorganisaties in de gelegenheid te stellen om de publieke waarden van de overheid ten uitvoering te brengen. Op deze manier kan de dienstverlening beter aansluiten op de behoeften van burgers (Van Huffelen, 2021).

Wanneer men het heeft over de creatie van de publieke waarde (public value), ook wel maatschappelijke meerwaarde genoemd, bij publieke uitvoeringsorganisaties, spreekt men al gauw over het “werken volgens de bedoeling” (Schmidt et al., 2019). Er zijn uiteenlopende concepten over het werken volgens de bedoeling, bijvoorbeeld het nieuwere werken, opgavegericht werken of *doen wat nodig is* (Schmidt et al., 2019). Leidinggevendenden binnen de publieke organisaties hebben een unieke verantwoordelijkheid wat betreft het besteden van gemeenschapsgeld en gezag. Deze bijzondere positie van de overheid onderscheidt zich van het bedrijfsleven en dit heeft ook gevolgen voor de positie van managers (Rijksoverheid, nd).

Schmidt en anderen (2019) menen dat leidinggevendenden voor een aantal uitdagingen staan wat betreft het uitdragen van het “werken volgens de bedoeling” in publieke organisaties.

Publiek leiderschap kan een prominente rol spelen om deze uitdagingen tegen te gaan (Platform Overheid, 2018). Het werken volgens de bedoeling dient te gebeuren door maatwerk te leveren binnen bepaalde kaders. Hier kan publiek leiderschap dirigeren door sturing te geven maar ook

door ruimte te creëren (Platform Overheid, 2018). De grootste uitdaging van publiek leiderschap is dan ook om “werken volgens de bedoeling” in de organisatie te verankeren en niet iets dat blijft als “naast het gewone werk” doen (Platform Overheid, 2020). Naast verbinding is autonomie of professionele ruimte een belangrijke eis voor publieke professionals om publieke meerwaarde te leveren in een organisatie (Platform Overheid, 2020). Professionals krijgen meer discretionaire bevoegdheid om zelf besluiten te nemen in een omgeving waar opgavegericht wordt gewerkt. Dit kan bijdragen aan een vergroot gevoel van autonomie. Aan de andere kant geven regels en procedures wel houvast aan professionals. Dit lichten Schmidt et al. (2019) ook uit als een van de leiderschapsuitdagingen bij het werken volgens de bedoeling. Hierin ligt een belangrijke rol voor leiderschap van leidinggevendenden om dit te balanceren (Platform Overheid, 2020).

### **Onderzoeksvraag**

Op basis van de voorgaande paragraaf is de centrale vraag in dit onderzoek als volgt geformuleerd:

*Hoe kan publiek leiderschap bijdragen aan het bevorderen en behouden van “werken volgens de bedoeling” binnen een uitvoeringsorganisatie?*

Om te komen tot een volledig antwoord op de centrale vraag is deze verder onderverdeeld in drie deelvragen:

**Deelvraag 1:** *Welke leiderschapskenmerken kunnen bijdragen aan het bevorderen en behouden van “werken volgens de bedoeling”?*

**Deelvraag 2:** *Hoe gaan leidinggevendenden en professionals om met spanningen tussen houvast (red tape) en autonomie die “werken volgens de bedoeling” met zich meebrengt?*

**Deelvraag 3:** *Hoe ziet werken volgens de bedoeling eruit binnen DG Toeslagen/Belastingdienst?*

## 1.2 Relevantie

### **Wetenschappelijke relevantie**

In de laatste jaren is er in de bestuurskundige literatuur meer aandacht gekomen voor de rol van ambtelijk leiderschap en breder genomen voor publiek leiderschap (Leiden Leadership Centre, 2021). Tot op heden is onderzoek inzake publiek leiderschap in combinatie met het thema “werken volgens de bedoeling” schaars (Schmidt et al., 2019). Binnen de bestuurskunde is naar de rol van leiderschap bij de creatie van maatschappelijke meerwaarde nog maar weinig (empirisch) onderzoek gedaan. De specifieke context waarin publieke organisaties opereren vraagt juist om leiderschap en hoe dit kan bijdragen aan maatschappelijke meerwaarde (Schmidt et al., 2019).

Professionals krijgen meer discretionaire bevoegdheid om zelf besluiten te nemen in een omgeving waar opgavegericht wordt gewerkt. Dit kan bijdragen aan een vergroot gevoel van autonomie. Aan de andere kant geven regels en procedures wel houvast aan professionals. Dit lichten Schmidt et al. (2019) uit als een van de leiderschapsuitdagingen bij het werken volgens de bedoeling.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is er een gap in de literatuur van het verband tussen de concepten publiek leiderschap en het werken volgens de bedoeling. Dit onderzoek zal bijdragen aan de kennis hierover omdat er nog maar weinig empirisch onderzoek naar is gedaan.

### **Maatschappelijk relevantie**

Bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag zijn de grondbeginselen van de rechtsstaat geschonden. Zo stelt de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag in december 2020 vast in haar eindconclusie van het rapport “Ongekend onrecht” (NOS, nd-a). Tienduizenden ouders zijn het slachtoffer geworden van een fraudejacht van de Belastingdienst inzake de kinderopvangtoeslag. Bij de harde “alles-of-niets-benadering” die bij de uitvoering van het beleid werd gehanteerd, lag de nadruk op efficiëntie. Er werd niet gekeken naar individuele omstandigheden van ouders (NOS, nd-a).

In het verlengde hiervan wijst het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Uitvoering (TCU) uit dat uitvoeringsorganisaties, de Tweede Kamer en ministeries bij het uitvoeren van beleid te vaak de menselijke maat uit het oog verliezen. De TCU heeft in 2020 onderzoek gedaan naar de problemen bij de uitvoering van het overheidsbeleid bij vier grote uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, UWV, SVB en DUO) (NOS, nd-b). Ongeveer 20 procent van de burgers komt



in de problemen door uitvoering van wetten en regels. Overheidsbeleid wordt niet altijd goed getoetst op uitvoerbaarheid en de signalen komen ook niet altijd terecht bij de juiste personen binnen de uitvoeringsorganisaties (NOS, nd-b). Verder is de conclusie van de TCU dat de Tweede Kamer niet altijd tijdig en volledig geïnformeerd wordt. Er dient verbetering te komen in de samenwerking tussen ministeries, uitvoeringsorganisaties en de Kamer bij de uitvoering van wetten en regels.

Het kabinet wil met de overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening de verbinding leggen tussen de behoeften van burgers en de dienstverlening. De komende tien jaar zal het kabinet zich inzetten voor een duurzame verbetering van het overheidshandelen. Het is van belang dat het kabinet, de Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties samenwerken aan de doelen om dit te verbeteren (Van Huffelen, 2021). Vanuit deze oogpunten is dit onderzoek maatschappelijk relevant.

### 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk één is de inleiding, centrale onderzoeksvraag en de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek weergegeven. In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de inzichten en de relevante concepten publiek leiderschap en “werken volgens de bedoeling” vanuit de wetenschappelijke literatuur. In dit hoofdstuk wordt tevens de relatie tussen de concepten en het conceptueel model toegelicht. Hoofdstuk drie behandelt de methodologische verantwoording van het onderzoek en hier wordt toegelicht hoe het onderzoek uitgevoerd is. Hierin wordt ook ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit. In hoofdstuk vier worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd. Dit rapport eindigt met de conclusie en discussie.

## 2. Theoretisch kader

### 2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader toegelicht. Dit hoofdstuk start met een korte weergave van al bestaand relevant wetenschappelijk onderzoek van de concepten. Hierna worden de concepten publiek leiderschap en werken volgens de bedoeling behandeld die centraal staan in het onderzoek. Wanneer men het heeft over de creatie van de maatschappelijke of publieke meerwaarde bij publieke uitvoeringsorganisaties spreekt men al gauw over het “werken volgens de bedoeling” (Schmidt et al., 2019). De Engelse vertaling van maatschappelijke waarde of publieke waarde is “public value” (Schmidt et al., 2019). Om deze reden wordt er naar het concept public value gekeken vanuit internationaal wetenschappelijk onderzoek. Vervolgens wordt ingegaan op de leiderschapsuitdaging (het dilemma tussen de regels en autonomie) en worden leiderschapskenmerken behandeld die kunnen bijdragen aan het bevorderen en behouden van “werken volgens de bedoeling”. Tot slot wordt de relatie tussen de concepten en het conceptueel model toegelicht.

### 2.2. Literatuuronderzoek

Het concept public value wordt steeds meer besproken in de wetenschappelijke literatuur op het gebied van openbaar beleid, bestuur en management (Hartley, Parker, & Beashel, 2019). Leiderschap in het creëren of verliezen van de publieke waarde is minder goed onderzocht. Er is weinig empirisch onderzoek naar leiderschap om public value te creëren. Het onderzoek van Hartley et al. (2019) is een van de weinige empirische casestudies die public value onderzoekt in verband met de bijdrage aan de publieke sfeer. Het onderzoek van Hartley et al. (2019) toont aan dat er een verband is tussen publieke waarde en leiderschap. In dit onderzoek is de relatie tussen leiderschap en de publieke waarde onderzocht, die bijzonder uitdagend was in de context van expliciete strijd en conflict. Het empirisch onderzoek in dit artikel is gebaseerd op een casestudy van het politiewerk op het platteland. Het was gericht op plattelandscriminaliteit, met name het jagen op hazen met gebruik van honden (harecoursing). Dit is sinds 2005 illegaal in het Verenigd Koninkrijk. Er werd ook veel geld ingezet op honden en deze activiteiten en de daarmee samenhangende schade en misdaden. Dit veroorzaakte veel bezorgdheid binnen de plattelandsgemeenschap. De analyse van het onderzoek wijst uit dat er geen homogeen publiek was, maar meerdere publieken, die met elkaar in strijd waren over hoe bepaalde problemen aangepakt moesten worden. Vaak wordt in de literatuur gesproken over publieke waarde als

een enkelvoudig concept, maar in dit geval laat het zien dat er verschillende ideeën en prioriteiten bestaan over publieke waarde. In het onderzoek werden interviews gehouden met verschillende partijen. De publieke waarde werd in dit onderzoek gedefinieerd als de waardevolle activiteiten en resultaten vanuit de belangrijkste politieprioriteiten die bijdragen aan het welzijn van de samenleving. Met zoveel verschillende partijen en prioriteiten, werd leiderschap uitgeoefend door verschillende mensen in verschillende rollen en organisaties. De politie oefende haar leiderschap in de context van meerdere publieken, waar verschillende opvattingen bestonden over de politieprioriteiten. De politie was niet in staat het vertrouwen van de plattelandsgemeenschappen te behouden door alleen de publieke waarde te creëren door gebruik te maken van haar wettig gezag. Ze creëerde een openbare ruimte waarin verschillende opvattingen konden worden gehoord en beluisterd gevolgd door actie. De noodzaak om verschillende publieken bijeen te roepen vereiste dat de politie leiderschap moest tonen en de problemen werden aangepakt door middel van coproductie.

Binnen de bestuurskunde is naar de rol van leiderschap bij de creatie van maatschappelijke meerwaarde nog maar weinig onderzoek gedaan. Tot op heden is onderzoek inzake publiek leiderschap in combinatie met het thema “werken volgens de bedoeling” schaars (Schmidt et al., 2019). De specifieke context waarin publieke organisaties opereren vraagt juist om leiderschap en hoe dit kan bijdragen aan maatschappelijke meerwaarde. Door de aanhoudende maatschappelijke beweging, de taak om met andere organisaties samen te werken die andere doelstellingen of waarden kunnen hebben en door het bestaan van het politieke primaat is de publieke context uniek (Schmidt et al., 2019). Dit vraagt om meer dan de inzichten vanuit de generieke wetenschappelijke leiderschaps- en managementliteratuur.

Burgers en de politiek verwachten steeds meer van publieke organisaties, deze verwachtingen zijn ook vaak tegenstrijdig. Aan de ene kant vragen burgers om een goede publieke dienstverlening die toegankelijk is maar tegelijkertijd moet er een strenge handhaving zijn. Voor deze tegenstrijdigheden die de publieke context kenmerkt, komt meer aandacht. Waar minder aandacht voor is, zijn de dilemma's waar publieke managers voor staan en hoe hierin te handelen. Het is voor publieke managers een uitdaging om te komen tot nieuwe manieren van werken en deze veranderende en soms tegenstrijdige verwachtingen te verlichten (Groeneveld, 2019).

Volgens Akerboom, Beukman en Van Osch (2021) is bij het centraal stellen van het werken volgens de bedoeling, oftewel de maatschappelijke meerwaarde, leiderschap een

doorslaggevende factor. Het vraagt van formele leiders in de organisatie om een ander soort leiderschap. Maar ook van medewerkers vereist het leiderschapsgedrag. Leiderschap is dus niet noodzakelijkerwijs verbonden aan een formele leiderschapspositie. Dit betekent dat leiderschap gedeeld en verspreid wordt wanneer gewerkt wordt volgens de bedoeling. Wanneer leiderschap gezien wordt als een ontwikkeling kan men komen tot nieuwe denkwijzen en uitkomsten die voldoen aan de complexiteit van de opgaven. Akerboom et al. (2021) komen tot een aantal inzichten in hun onderzoek over wat “de bedoeling” inhoudt en hoe leiderschap hier vorm aan geeft. Naast een “centrale” bedoeling die vanuit de top van de organisatie wordt uitgedrukt door medewerkers, is er ook de bedoeling die niet formeel is belegd. Op de invulling van “de bedoeling” wordt niet diep genoeg ingegaan en blijft vaak onuitgesproken. Topmanagers ervaren de bedoeling als een begrip vanuit de centraal vastgelegde bedoeling zoals bestaanszekerheid en eigen regie. In tegenstelling tot uitvoerende medewerkers interpreteren zij de bedoeling als “klanttevredenheid” of “voor de klant”. Een andere opvatting van het begrip kan als gevolg hebben dat het tot een andere afweging leidt. Tot slot komt uit het onderzoek dat “het werken volgens de bedoeling” een breed palet aan leiderschapsgedragingen vereist.

### 2.3 Werken volgens de bedoeling

In deze paragraaf wordt het concept werken volgens de bedoeling vanuit de wetenschappelijke literatuur, ook wel opgavegericht werken genoemd, uiteengezet.

In de bestuurskunde wordt de creatie van de publieke waarde oftewel maatschappelijke meerwaarde als een element beschouwd die de publieke organisaties onderscheidt van private organisaties (Walker, 2013). Wanneer men het heeft over de creatie van de maatschappelijke meerwaarde bij publieke uitvoeringsorganisaties spreekt men al gauw over het “werken volgens de bedoeling” of opgavegericht werken (Schmidt et al., 2019; Groeneveld, 2019). Bij werken volgens de bedoeling of opgavegericht werken gaat het bovenal om het komen tot het maatschappelijk effect door het werk anders te organiseren, zowel binnen de organisatie als in samenwerkingsverbanden met andere organisaties (Groeneveld, 2019). Hoewel er uiteenlopende concepten zijn over het werken volgens de bedoeling (bijvoorbeeld het nieuwere werken, opgavegericht werken of *doen wat nodig is*), formuleren Schmidt et al. (2019) het werken volgens de bedoeling als volgt:

*“Werken volgens de bedoeling is de invulling die publieke organisaties geven aan het voorop zetten van de maatschappelijke meerwaarde in hun werk.”*

Werken volgens de bedoeling is een manier van werken die opgetogen in ontvangst wordt genomen maar het is niet eenvoudig om maatschappelijke meerwaarde te creëren (Schmidt et al., 2019). De publieke waardetheorie is oorspronkelijk ontwikkeld door Moore (1995), een Amerikaanse bestuurskundige, die zich primair richt op de toegevoegde waarde van de publieke organisaties en publieke managers (Hartley et al., 2019). Deze publieke waardetheorie droeg Moore in zijn boek “*Creating Public Value*” in de jaren negentig voor (Schmidt et al., 2019).

Moore schetste op basis van het werk van Pfeffer en Salancik (1978) de vermeende “strategische driehoek” (strategische driehoek) waarin drie componenten centraal staan voor het realiseren van de maatschappelijke waarde (Schmidt et al., 2019). Figuur 1 weergeeft een beeld van de strategische driehoek. De drie componenten waar het in de strategische driehoek om gaat zijn:

- Publieke toegevoegde waarde (Value)

In deze component staat centraal welke maatschappelijke meerwaarde (publieke waarde) een organisatie wil realiseren. Een manager of leidinggevende dient duidelijk de doelen te formuleren die de organisatie beoogt. Dit begunstigt het bestaansrecht van een organisatie. De missie dient een drijfveer te zijn en een wijze waarop het kan bijdragen aan de sociale waarden van de maatschappij en minder aan de financiële facetten (Moore, 2000).

- Legitimiteit en ondersteuning (Legitimacy and support)

Bij deze component gaat het om de legitimiteit en steun van stakeholders zowel intern als extern van de organisatie (Schmidt et al., 2019). Het is niet genoeg om als manager alleen aan te geven dat bepaalde doelstellingen nuttig zijn voor de organisatie. Er zal ook een strategie moeten zijn die toeziet op de doorlopende legitimiteit en ondersteuning van stakeholders. Onder de stakeholders vallen burgers, belangengroepen, gekozen vertegenwoordigers en de media. Deze stakeholders worden de “*authorizing environment*” (autoriserende omgeving) genoemd (Moore, 2000).

- Operationele capaciteit (Operational capacity)

Deze component vestigt de aandacht op de vraag wat er nodig is om de maatschappelijke meerwaarde te creëren (Schmidt et al., 2019). Het gaat er om welke kennis en capaciteiten nodig zijn om de beoogde resultaten te behalen. Vaak richt de manager zich op de organisatie zelf om deze kennis en capaciteiten in kaart te brengen.

Het is niet altijd mogelijk om dit intern te vinden in de organisatie, dus zal de manager dit buiten de organisatie moeten vinden door bijvoorbeeld partnerschappen aan te gaan (Moore, 2000).



*Figuur 1. De Strategische driehoek van Moore (Schmidt et.al., 2019)*

### **Barrières en stimulansen bij het werken volgens de bedoeling**

Schmidt en anderen (2019) geven in hun onderzoek aan dat de strategische driehoek van Moore (1995) niet als een echte theorie beschouwd kan worden. Het is geen theorie die getoetst kan worden en die bewijzen geeft voor wat publieke organisaties doen om de publieke waarde te verwezenlijken. Wel geeft het een mooi perspectief op hoe de maatschappelijke meerwaarde bereikt kan worden.

Het onderzoek van Schmidt en anderen (2019) toont aan dat er zowel barrières als stimulansen zijn voor het werken volgens de bedoeling. Externe barrières zijn de barrières waar men op stuit buiten de eigen organisatie. Publieke organisaties functioneren niet in een vacuüm, er dient steeds frequenter samengewerkt te worden met andere organisaties omdat beleidsvraagstukken gecompliceerd zijn. Hiernaast kan de politiek ook een mogelijke barrière zijn. Door de structuur van de overheid zijn organisaties op elkaar aangewezen, bijvoorbeeld een uitvoerend agentschap dat verantwoording dient af te leggen aan het ministerie (Schmidt et al., 2019). Wanneer het ministerie zich sterk richt op productie kan het agentschap hierdoor in de knel komen bij de uitvoering en zo het werken volgens de bedoeling bemoeilijken. Het is

wellicht ook lastig om de politiek te betrekken bij het werken volgens de bedoeling. Het beleid dat gelanceerd is door een coalitie, kan onwenselijk zijn in een andere politieke context (Schmidt et al., 2019).

Interne barrières zijn de obstakels waar men binnen de organisatie tegenaan loopt (Schmidt et al., 2019). Uit het onderzoek van Schmidt et al. (2019) komt een aantal interne barrières naar voren. Een belangrijk obstakel is dat binnen publieke organisaties vaak sterk gestuurd wordt op productie. Medewerkers moeten de balans vinden tussen het halen van de productie en de ruimte om te werken volgens de bedoeling. De bredere structuur in publieke organisaties is niet altijd ingericht op het werken volgens de bedoeling. De werkwijze blijft vaak bij één afdeling of project en dit levert frictie op omdat andere afdelingen niet op deze manier werken. Soms is het ook lastig “elkaar te vinden” in grote organisaties om samen te werken. Organisaties dienen stil te staan bij de operationele capaciteit die het werken volgens de bedoeling kan stimuleren. Een derde barrière is op persoonlijk niveau, of medewerkers voldoende steun voelen om te werken volgens de bedoeling. Het is de vraag of professionals voldoende training hebben om opgabegericht te werken. Hiernaast gaat het over houvast, dus in hoeverre professionals support en rugdekking voelen om te werken volgens de bedoeling. Dit vraagt ook om bepaalde vormen van leiderschap.

Het onderzoek van Schmidt et al. (2019) draagt ook een aantal stimulansen aan voor het werken volgens de bedoeling: casusoverleg, steun van de top, bewust stilstaan bij de maatschappelijke meerwaarde en het delen van goede voorbeelden. Casusoverleg kan het werken volgens de bedoeling verduidelijken. De leidinggevende kan hierin een wezenlijke rol spelen bij het actief organiseren van casusoverleggen. Steun van de top is ook een stimulan. De top van de organisatie kan bijdragen aan het werken volgens de bedoeling en zo tot een maatschappelijke meerwaarde te komen. Het bewust stilstaan helpt ook bij opgabegericht werken. Bijvoorbeeld door het organiseren van themasessies over het onderwerp waarin medewerkers de ruimte hebben om elkaar te spreken. Zo kan er besproken worden wat er nog meer dient te gebeuren om de maatschappelijke meerwaarde te bereiken. Een laatste stimulan die uit het onderzoek komt is het delen van goede voorbeelden. Door bijvoorbeeld posters in het gebouw op te hangen in een organisatie met verhalen van burgers en medewerkers, geeft dit een constante herinnering aan waarom de organisatie is opgericht. Bij alle barrières en stimulansen speelt leiderschap een belangrijke rol.

## 2.4 Publiek leiderschap

In deze paragraaf wordt het concept publiek leiderschap vanuit de wetenschappelijke literatuur behandeld. Publiek leiderschap wordt vanuit verschillende domeinen en wetenschapsgebieden bestudeerd. In de laatste jaren is er in de bestuurskundige literatuur meer aandacht gekomen voor de rol van ambtelijk leiderschap en breder genomen voor publiek leiderschap. Het concept publiek leiderschap wordt in het algemeen voorbehouden voor ambtelijk (of *administrative*) leiderschap, naast politiek leiderschap en maatschappelijk (of *community*) leiderschap. Leiderschap omvat meer dan alleen leidinggeven (Leiden Leadership Centre, 2021). De essentie van leiderschap in organisaties is het beïnvloeden en verschaffen van individuele en collectieve inspanningen om gedeelde doelstellingen te bereiken (Yukl, 2012). In de publieke sfeer zijn er drie richtingen waarin leiderschap zich voordoet. Leidinggeven gaat over leiderschap *naar binnen*, *naar boven* en *naar buiten* (Leiden Leadership Centre, 2021).

Bij leiderschap naar binnen gaat het om de bekwaamheid in de eigen organisatie om de opdrachten uit te voeren en doelstellingen en opgaven te realiseren. Leiderschap naar boven betreft de relatie met de politiek. Het gaat om verschillende typen gedrag, stijlen en capaciteiten die passend zijn bij de rol van politiek adviseur, bij publieke verantwoordelijkheid, maar ook andere aanzichten en rollen binnen de institutionele context van de democratische rechtstaat. Leiderschap naar buiten betreft de partnerschappen met externe stakeholders in verband met het bereiken van maatschappelijke doelen. Het gaat hier zowel om de verbinding met burgers en de bredere gemeenschap als de maatschappelijke partners zoals ketenpartners, private, non-profit en andere publieke organisaties (Leiden Leadership Centre, 2021).

Deze richtingen tonen aan dat leiderschap over verbinding en over interactie gaat, meer dan over de unieke kenmerken van leiders. Leiderschap gaat over gedrag anders dan waar de bestuurskundige literatuur naar verwijst: systemen, structuur en beleid (Leiden Leadership Centre, 2021). De definitie van leiderschap volgens Yukl (2012) bevestigt dat het een sociaal proces is van invloed uitoefenen op anderen om te komen tot een evenwicht in wat er gedaan moet worden en hoe dit tot stand kan komen. Hiernaast gaat het om het verschaffen van individuele en collectieve inspanningen om gedeelde doelstellingen te bereiken (Yukl, 2012).

## 2.5 Leiderschapsuitdaging dilemma regels versus autonomie

Het onderzoek van Schmidt et al. (2019) wees uit dat voor leiderschap er constant een balans gezocht moet worden in de organisatie tussen houvast bieden en zorgen voor autonomie en



vrijheid. Dit is een van de leiderschapsuitdagingen die uit het onderzoek van Schmidt et al. (2019) is gekomen. Het onderzoek toont aan dat het leveren van maatschappelijke meerwaarde een grote stimulans kan zijn voor medewerkers. Sommige professionals ervaren echter spanning en onzekerheid als ze het gevoel hebben weinig structuur te hebben. Het werken volgens de bedoeling geeft een mate van vrijheid aan medewerkers maar vergt ook enige afbakening vanuit de kant van leidinggevendenden.

Professionals nemen dagelijks in hun werk beslissingen en afwegingen om uiteindelijk maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Hierbij nemen professionals beslissingen over hoe regels en protocollen gehanteerd kunnen worden en hoe maatwerk geleverd kan worden (Akerboom et al., 2021). Regels die professionals als belemmerend ervaren worden als “red tape” gelabeld. In de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende definities van red tape maar er is een aantal elementen die gemeenschappelijk is. De belangrijkste kenmerken van red tape zijn: onnodig en buitensporig papierwerk; een hoog gehalte van formalisatie en dwang; onnodige regels, procedures en voorschriften en inefficiëntie (Bozeman, 1993). Bozeman (1993) definieert red tape als regels, procedures en voorschriften die van kracht zijn en een nalevingslast hebben maar niet de gegronde doeleinden bevorderen waartoe de regels bedacht zijn. Bij red tape gaat het specifiek om formele regels. Bestuurskundig onderzoek wijst uit dat red tape de werktevredenheid kan verkleinen omdat dit het gevoel kan geven aan professionals dat ze minder maatschappelijke impact kunnen hebben (Schmidt et al., 2019). Medewerkers krijgen door het werken volgens de bedoeling meer autonomie om ruimte te zoeken binnen en soms buiten bepaalde regels. Autonomie draagt bij aan de motivatie en tevredenheid van medewerkers (Schmidt et al., 2019).

Een macrotheorie van motivatie voor mensen is de Self-determination theory (SDT) ontwikkeld door Ryan en Deci (2000). Deze theorie is toegepast in verschillende domeinen maar ook op het gebied van werkmotivatie en management (Deci, Olafsen, & Ryan, 2017). Deze theorie oppert dat zowel de prestaties van werknemers als hun welzijn worden beïnvloed door de soort motivatie dat ze hebben voor hun werkzaamheden. Bij deze theorie is er zowel aandacht voor context als persoonlijke kenmerken. Bij de SDT zijn er twee vormen: de intrinsieke motivatie versus de extrinsieke motivatie. Van intrinsieke motivatie wordt gesproken wanneer personen op eigen initiatief iets willen leren waarvoor de motivatie in het gedrag zelf ligt. De intrinsieke motivatie is motivatie die bij een individu van binnenuit komt, hij of zij is gemotiveerd om iets te leren waarin hij of zij zelf geïnteresseerd is. Bij extrinsieke

motivatie zorgen externe prikkels ervoor dat een individu gemotiveerd is, zoals een beloning of prijs (Deci et al., 2017).

Een subtheorie van SDT is de Cognitive Evaluation Theory (CET), deze identificeert sociaal-contextuele factoren die de intrinsieke motivatie bevorderen versus verstoren (Ryan & Deci, 2000). Vaak zijn autonoom gereguleerde activiteiten intrinsiek gemotiveerd. Ryan en Deci (2000) menen dat intrinsieke motivatie van mensen afhankelijk is van de bevrediging van de drie psychologische basisbehoeften: competentie, autonomie en verbondenheid. Competentie in deze theorie houdt in de graad van vertrouwen die het individu heeft in de eigen capaciteit om een activiteit uit te oefenen. De tweede basisbehoefte, autonomie, gaat over de vrijheid om een activiteit naar eigen inzicht te kunnen uitoefenen en de invloed die het individu hierop heeft. De derde basisbehoefte, verbondenheid, betreft de verbondenheid met de omgeving dat wil zeggen het vertrouwen hebben in anderen. Het vervullen van deze basisbehoeften bevordert de autonome motivatie, hoogste prestaties en welzijn (Deci et al., 2017). Wanneer deze drie basisbehoeften vervuld worden, vergroot dit de motivatie van het individu. Wanneer dit daarentegen belemmerd wordt, leidt dit tot een lagere motivatie en welzijn van het individu.

## 2.6 Leiderschapskenmerken

In de generieke leiderschapsliteratuur is de bespreking van transformationeel en transactioneel leiderschap voornamelijk gebaseerd op het werk van Burns (1978) en Bass (1985). Bass en Avolio (1993) menen dat transactionele leiders binnen hun organisatiecultuur werken volgens bestaande regels, procedures en normen; transformationele leiders veranderen hun cultuur door deze eerst te doorzien en vervolgens de cultuur van de organisatie in overeenstemming te brengen met een nieuwe visie en een herziening van de gedeelde gedachten, waarden en normen. Transformationeel leiderschap verwijst naar het sturen en inspireren van individuele inspanningen door het veranderen (en motiveren) van medewerkers (Jensen et al., 2019). Jensen et al. (2019) conceptualiseren transformationeel leiderschap als gedrag dat gericht is op het vervullen van de “hogere orde” behoeften van medewerkers om hen te betrekken bij het bereiken van de organisatiedoelen. Transactioneel leiderschap is volgens Jensen et al. (2019) gebaseerd op transacties van geldelijke en niet-geldelijke aard. Deze leiderschapsstrategie verwijst naar gedragingen waarbij de leider de werknemers beloont voor hoge inzet en/of goede prestaties of hen bestraft als hun werkinspanning of resultaten niet genoeg voldoening geven. Verder geven Jensen et al. (2019) aan dat hoewel zowel transformationeel als transactioneel leiderschap gericht is op het bereiken van organisatiedoelen, het voornaamste verschil is dat

transactioneel leiderschapsgedrag bedoeld is om het eigen belang van medewerkers te creëren bij het behalen van de doelen, terwijl transformationeel leiderschap theoretisch gebaseerd is op de intentie om medewerkers hun eigen belang te overstijgen.

### 2.6.1 Transformationeel leiderschap

Transformationeel leiderschap bestaat uit vier dimensies die worden geduid als de 4 I's: idealized influence, inspirational motivation, intellectual stimulation en individualized consideration (Bass & Avolio, 1993). Bij de dimensie idealized influence (charisma) gaat het over een leider die gerespecteerd wordt en het vertrouwen heeft van zijn medewerkers. De leidinggevende fungeert als een rolmodel. De behoeften van zijn medewerkers stelt de leidinggevende in deze dimensie boven die van zichzelf. De leider deelt risico's met volgers en is consistent in gedrag met de onderliggende ethiek, principes en waarden (Bass, Avolio, Jung, & Berson, 2003). In de dimensie inspirational motivation (inspirerende motivatie) gaat het over een leider die zich gedraagt op een manier die de medewerkers om hem heen motiveert door betekenis en uitdaging te geven aan het werk van zijn volgers. Hierdoor wordt de individuele geest en teamgeest gewekt. De leider toont enthousiasme en optimisme. Ook moedigt de leider volgers aan om aantrekkelijke doelen te stellen voor zichzelf voor de toekomst (Bass et al., 2003). Bij de dimensie intellectual stimulation (intellectuele stimulatie) stimuleert de leidinggevende zijn volgers om innovatief en creatief te zijn door hen te betrekken bij beslissingen en hen uit te dagen om nieuwe standpunten te nemen, problemen te reframe en oude situaties op nieuwe manieren te benaderen. Medewerkers worden niet bekritiseerd op fouten. Ze worden gevraagd om nieuwe ideeën en creatieve oplossingen aan te dragen voor problemen om deze op te lossen (Bass et al., 2003). De laatste dimensie individualized consideration (individuele behandeling) geeft de leidinggevende aandacht aan de individuele behoefte aan prestatie en groei door op te treden als coach of mentor. De leidinggevende creëert nieuwe leermogelijkheden met een ondersteunende omgeving om in te groeien. De individuele verschillen in niveau van behoeften worden erkend door de leider (Bass et al., 2003).

### 2.6.2 Transactioneel leiderschap

Transactioneel leiderschap is volgens Jensen et al. (2019) gebaseerd op transacties van geldelijke en niet-geldelijke aard. Deze leiderschapsstrategie verwijst naar gedragingen waarbij de leider de werknemers beloont voor hoge inzet en/of goede prestaties of hen bestraft als hun werkinspanning of resultaten niet genoeg voldoening geven. Bass et al. (2003) onderscheiden

drie dimensies van transactioneel leiderschap: contingent reward, active en passive management-by-exception.

Bij de dimensie contingent reward (voorwaardelijke beloning) verduidelijkt de leider verwachtingen en biedt erkenning wanneer doelen zijn bereikt. Bij de dimensie active management-by-exception (actieve management bij beheer) verduidelijkt de leidinggevende de normen voor naleving, evenals wat onjuiste prestaties zijn en kan hij of zij volgers straffen voor het niet naleven van die normen. Bij deze dimensie houdt de leidinggevende nauw toezicht op afwijkingen en fouten en neemt vervolgens zo snel mogelijk corrigerende maatregelen wanneer deze voordoen. In de derde dimensie passive management-by-exception (passieve management bij beheer) wacht de leidinggevende af tot er zich problemen voordoen of neemt helemaal geen actie. Dergelijke passieve leiders vermijden het verduidelijken van overeenkomsten en verwachtingen en het geven van doelstellingen en normen die door volgers moeten worden bereikt (Bass et al., 2003).

In de onderstaande tabel zijn de kenmerken (dimensies) van transformationeel en transactioneel leiderschap in tabelvorm weergegeven.

*Tabel 1. Leiderschapskenmerken transformationeel en transactioneel leiderschap*

<b>Leiderschap</b>	<b>Transformationeel leiderschap</b>	<b>Transactioneel leiderschap</b>
	<b>Kenmerk 1</b> idealized influence	<b>Kenmerk 5</b> contingent reward
	<b>Kenmerk 2</b> inspirational motivation	<b>Kenmerk 6</b> active management-by-exception
	<b>Kenmerk 3</b> intellectual stimulation	<b>Kenmerk 7</b> passive management-by-exception
	<b>Kenmerk 4</b> individualized consideration	

Deci et al. (2017) menen op basis van eerder onderzoek dat waargenomen transformationeel leiderschap de bevrediging van de basisbehoeften van werknemers en de autonome werksituatie bevordert. Volgens Deci et al. (2017) heeft onderzoek aangetoond dat de relatie tussen transformationeel leiderschap en werkbetrokkenheid, commitment en werktevredenheid wordt gemedieerd door bevrediging van de basisbehoeften. Wanneer leiders meer transformationeel waren vertoonden werknemers meer betrokkenheid bij de organisatie, een hogere werktevredenheid en hadden ze de neiging om meer autonome werkdoelen aan te nemen. Transactioneel leiderschap toont volgens Deci et al. (2017) echter een negatieve relatie met de vervulling van de basisbehoeften. Volgens Deci et al. (2017) toont onderzoek aan dat de transformationele leider zelf behoefte heeft aan het bevredigen van de basisbehoeften. Door te voorzien in hun eigen behoefte als leider hebben ze meer kans om transformationeel te zijn.

De publieke toegevoegde waarde (publieke waarde propositie in de driehoek van Moore) is belangrijk omdat het duidelijkheid geeft over wat de werkelijke maatschappelijke meerwaarde een organisatie wil leveren (Schmidt et al., 2019). Dit kan in de missie en visie van een organisatie vastgelegd worden. Leiderschap kan door de missie en visie van een organisatie te koppelen aan de waarden die medewerkers zelf belangrijk vinden een bijdrage leveren aan de motivatie van medewerkers in publieke organisaties. Het onderzoek van Schmidt et al. (2019) toont aan dat een transformationele leiderschapsstijl medewerkers kan stimuleren om hun eigen belang te overstijgen en zich in te zetten voor de organisatiedoelen. Transformationeel leiderschap kan medewerkers motiveren de doelen na te streven door duidelijkheid te scheppen over wat de belangrijkste doelen zijn van een organisatie.

## 2.7 Conceptueel model

Zoals eerder in dit onderzoek is aangegeven is naar de rol van leiderschap bij de creatie van maatschappelijke meerwaarde nog maar weinig onderzoek gedaan. Tot op heden is onderzoek inzake publiek leiderschap in combinatie met het thema “werken volgens de bedoeling” schaars (Schmidt et al., 2019). Om deze reden biedt dit weinig ruimte om expliciete hypothesen te formuleren. Wel kan op basis van het theoretisch kader een aantal verwachtingen gegeven worden over hoe publiek leiderschap een rol kan spelen binnen een uitvoeringsorganisatie die werkt volgens de bedoeling. Dit zijn de volgende:

### ❖ *Stimulansen en barrières*

Het onderzoek van Schmidt et al. (2019) toont aan dat er zowel barrières als stimulansen zijn voor het werken volgens de bedoeling. Externe barrières zijn de barrières waar men op stuit buiten de eigen organisatie. Interne barrières zijn de obstakels waar men binnen de organisatie tegenaan loopt. Het onderzoek van Schmidt et al. (2019) draagt ook een aantal stimulansen aan voor het werken volgens de bedoeling: casusoverleg, steun van de top, bewust stilstaan bij de maatschappelijke meerwaarde en het delen van goede voorbeelden. Het werken volgens de bedoeling kan door publiek leiderschap te tonen gestimuleerd worden en door barrières tegen te gaan.

### ❖ *Autonomie*

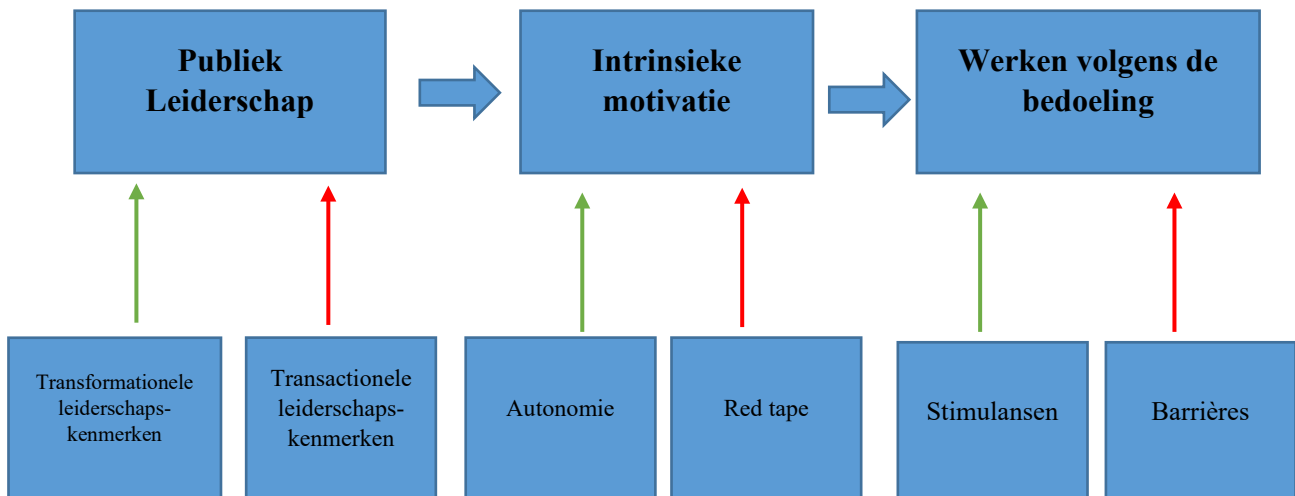
Vaak zijn autonoom gereguleerde activiteiten intrinsiek gemotiveerd. Ryan en Deci (2000) menen dat intrinsieke motivatie van mensen afhankelijk is van de bevrediging van de drie psychologische basisbehoeften: competentie, autonomie en verbondenheid. Bestuurskundig onderzoek wijst uit dat red tape (onnodige regels) de werktevredenheid kan verkleinen omdat dit het gevoel kan geven aan professionals dat ze minder maatschappelijke impact kunnen hebben. Autonomie draagt bij aan de motivatie en tevredenheid van medewerkers (Schmidt et al., 2019). Wanneer medewerkers meer ruimte en autonomie krijgen door het werken volgens de bedoeling, zal dit hen het gevoel geven dat ze meer maatschappelijke impact hebben.

❖ *Leiderschapskenmerken*

Volgens Deci et al. (2017) heeft onderzoek aangetoond dat de relatie tussen transformationeel leiderschap en werkbetrokkenheid, commitment en werktevredenheid wordt gemedieerd door bevrediging van basisbehoeften. Wanneer leiders meer transformationeel waren vertoonden werknemers meer betrokkenheid bij de organisatie, een hogere werktevredenheid en hadden ze de neiging om meer autonome werkdoelen aan te nemen. Transactioneel leiderschap toont volgens Deci et al. (2017) echter een negatieve relatie met de vervulling van de basisbehoeften. Transformationele leiderschapskenmerken van leiders zullen leiden tot meer bevrediging van de basisbehoeften bij medewerkers, hierdoor zullen ze meer geneigd zijn om hun eigen belang te overstijgen en zich in te zetten voor de organisatiedoelen. Leiders met transformationele leiderschapskenmerken zullen het werken volgens de bedoeling bevorderen binnen een organisatie.

Het bovenstaande leidt tot het volgende conceptueel model (figuur 2).

*Figuur 2. Conceptueel model*



### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie toegelicht. Dit hoofdstuk start met een beschrijving van het onderzoeksontwerp in paragraaf 3.1. In paragraaf 3.2 wordt de context van het onderzoek weergegeven. In paragraaf 3.3 wordt de wijze van dataverzameling en analyse uiteengezet. In paragraaf 3.4 worden de concepten geoperationaliseerd. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

#### 3.1 Onderzoeksontwerp

In dit onderzoek is de centrale onderzoeksvraag onderzocht gebruikmakend van kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek tracht weergaven te construeren op basis van diepgaande, gedetailleerde kennis van zaken. Dit type onderzoek wordt gebruikt om concepten, gedachten of ervaringen te begrijpen. Met kwalitatief onderzoek kun je inzicht verkrijgen in onderwerpen waar nog weinig kennis over is. Tot op heden is onderzoek inzake publiek leiderschap in combinatie met het thema “werken volgens de bedoeling” schaars (Schmidt et al., 2019). Vanuit deze oogpunten is de keuze voor kwalitatief onderzoek gemaakt. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een meervoudige casestudie. De casussen zijn twee Stella teams van het DG Belastingdienst en DG Toeslagen van het ministerie van Financiën. Door te richten op meerdere casussen biedt dit onderzoek de ruimte om verschillende aspecten te vergelijken van twee casussen. Een meervoudige casestudie biedt de mogelijkheid om naast overeenkomsten ook de verschillen te belichten. Op deze manier is het empirisch bewijs sterker dan bij een single casestudie.

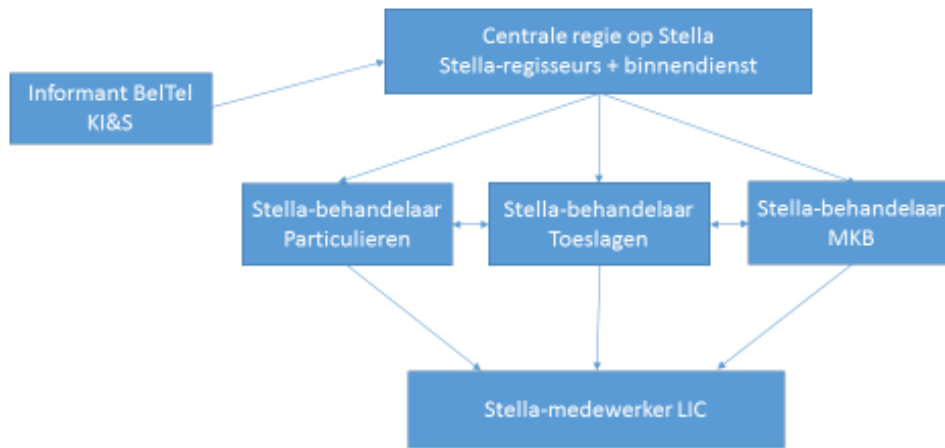


### 3.2 Context van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd binnen de Stella teams van het directoraat-generaal (DG) Belastingdienst en directoraat-generaal (DG) Toeslagen. De DG's Toeslagen en Belastingdienst vallen als zelfstandige onderdelen onder het ministerie van Financiën na de ontvlechting van de Belastingdienst in januari 2020. Het ministerie van Financiën is een publieke organisatie met als onderdelen DG Belastingdienst en DG Toeslagen die de uitvoering doen. De Stella teams zijn opgericht om te werken volgens de bedoeling, dit gebeurt door maatwerk te leveren aan burgers binnen bepaalde kaders. Door te werken volgens de bedoeling geeft dit in de organisatie invulling aan de creatie van de maatschappelijke meerwaarde. Een uitdaging van publiek leiderschap is dan ook om “werken volgens de bedoeling” in de organisatie te verankeren. In dit onderzoek wordt de relatie tussen publiek leiderschap en het werken volgens de bedoeling (creatie van de maatschappelijke meerwaarde) onderzocht. Om deze redenen vormt het ministerie van Financiën een relevant domein om het empirisch onderzoek uit te voeren.

Stella-casussen worden behandeld in een samenwerkingsverband tussen de directies Particulieren, Toeslagen, MKB (Midden- en Kleinbedrijf), CAP LIC (Centrale Administratieve Processen) en KI&S (Klantinteractie en Services (Belastingtelefoon)). De Belastingtelefoon van de directie KI&S vormt de ‘ogen en oren van de Belastingdienst’ en fungeert derhalve als een van de aanleveraars van signalen. En hiernaast worden Stella casussen aangeleverd uit het brede maatschappelijk werkveld, politiek en media via de postbus Stella. De directies Particulieren, Toeslagen en MKB zijn verantwoordelijk voor de behandeling van de burgers vallende onder de respectievelijke doelgroepen. CAP voert de invordering uit in opdracht van de betreffende uitvoeringsdirecties en kan als generieke dienst worden gezien. Er is een directie overstijgende Centrale regie ingericht, organisatorisch is deze ondergebracht bij de directie Particulieren.

### Interne actoren in het Stella-proces



*Figuur 3. Het Stella proces*

Een Stella is een belastingplichtige die in beginsel op meerdere fronten (segment overschrijdend) problemen heeft met de Belastingdienst (en eventueel met andere overheidsinstellingen), die niet op eigen houtje opgelost kunnen worden. Er kan sprake zijn van schrijnende omstandigheden, waarbij acute hulp noodzakelijk is.

In 2009 is de Belastingdienst, naar aanleiding van het toneelstuk ‘Stella’, op (mondeling) verzoek van de toenmalige Staatssecretaris van Financiën gestart met het inrichten van het Stella proces bij de afdeling dienstverlening (balies) om burgers met complexe (multi-) problematiek van dienst te kunnen zijn en daarmee ook knelpunten binnen de organisatie te verhelpen. Ieder dienstonderdeel van de Belastingdienst kon zelfstandig de inrichting van de Stella-behandeling bepalen.

In 2015 bekrachtigde het MT/Belastingdienst de Stella-inrichting Belastingen zoals vastgelegd in de notitie “Capaciteitsinzet Stella-teams Belastingen” met de bijbehorende, afgestemde inzet van de verschillende segmenten en onderdelen. In 2017 is het proces veranderd en is besloten Stella landelijk in te richten. Er is een evaluatie geweest in 2019 over de werkwijze en inrichting van Stella. Uit deze evaluatie komt naar voren dat in de uitvoering van het proces

aandachtspunten worden ervaren door verschillen in werkwijze, rollen en verantwoordelijkheden. De evaluatie wijst uit dat dit een onwenselijke situatie is omdat Stella-casuïstiek vaak kwetsbare burgers betreft die de Belastingdienst niet met nog meer onnodige hobbels zou moeten confronteren. Vanuit het oogpunt van efficiëntie is dit ook onwenselijk.

Een burgersituatie/casus komt in aanmerking voor Stella-behandeling wanneer deze aan één of meer van de volgende criteria voldoet:

- Er is sprake van complexe (multi)problematiek, bijvoorbeeld een combinatie van meerdere middelen (toeslagen en/of invordering en/of inkomensheffing, houderschapsbelasting, omzetbelasting etc.).
- Er is sprake van urgentie (bijvoorbeeld huisuitzetting, acute geldnood door verrekening).
- De casus is te omvangrijk of tijdrovend qua onderzoek voor reguliere (klant-)behandeling en behandeling aan de balie.
- De burger wordt van het kastje naar de muur gestuurd en komt er met de organisatie niet uit.

Een Stella-casus wordt in alle gevallen alleen opgepakt onder voorwaarde dat de burger (in enige mate) bereid is mee te werken. Het is van belang dat de burger wil meewerken aan een oplossing voor zijn problemen om in de toekomst te (kunnen) voldoen aan zijn verplichtingen volgens de regels.

### 3.3 Dataverzameling en –analyse

#### 3.3.1 Selectie respondenten

Via een oriënterend gesprek met de coördinator van het Stella team Toeslagen zijn andere namen van teamleiders van Stella teams gedeeld in het gesprek. De naam van de coördinator is achterhaald via een nieuwsbericht op het Rijksportaal (intranet Rijksoverheid). Vervolgens hebben er nog twee oriënterende gesprekken plaatsgevonden met de teamleiders van het Stella team Particulieren en Stella team Toeslagen om meer informatie te achterhalen over de werking van een Stella team binnen het DG Belastingdienst/Toeslagen. Ook is het onderzoek aangekondigd en is door de teamleiders akkoord gegeven om het onderzoek uit te voeren binnen de dienstonderdelen. De teamleiders (leidinggevend) hebben medewerkers van de Stella teams aangedragen als respondenten. Van elk Stella team zijn drie medewerkers en de

leidinggevende geïnterviewd. De leidinggevende wordt met een toevoeging L aangegeven omdat dit relevant is voor het onderzoek, zie tabel 2. De namen van de respondenten blijven anoniem. Respondenten zullen vanwege de anonimiteit minder geneigd zijn om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Een respondent zal zich op deze manier meer vrij kunnen uitspreken zonder belemmeringen.

*Tabel 2. Lijst respondenten*

Respondent	Stella team
1L	Stella team Toeslagen
2	Stella team Toeslagen
3	Stella team Toeslagen
4	Stella team Toeslagen
5L	Stella team Particulieren
6	Stella team Particulieren
7	Stella team Particulieren
8	Stella team Particulieren

### 3.3.2 Semigestructureerde interviews

Voor de empirische dataverzameling is gekozen voor het houden van semigestructureerde interviews met leidinggevend en medewerkers van de Stella teams Particulieren en Toeslagen. Een semigestructureerd interview wordt opgesteld volgens een topiclijst met onderwerpen en vragen die tijdens het interview behandeld worden. De volgorde van de topiclijst is niet vastgesteld, dit biedt voldoende ruimte voor de respondent om antwoorden te geven. De onderwerpen op de topiclijst zijn onder andere vastgesteld op basis van de literatuur uit het theoretisch kader. Er zijn twee topiclijsten opgesteld, één voor leidinggevend en één voor medewerkers, beide zijn als bijlagen bijgevoegd bij dit rapport. Het is bij dit type interview ook mogelijk om verder in te gaan op de antwoorden die een respondent geeft. Bij semigestructureerde interviews kan er data verzameld worden over de beleving van de respondenten in de organisatie. Er kan op deze manier meer diepgaande kennis opgedaan worden over de theorie en de casus. Om deze redenen is de keuze gemaakt voor deze analysemethode.

Door Covid-19 was persoonlijk afspreken voor het interview niet mogelijk, hiernaast speelde de beschikbare tijd en afstand ook een rol. Elke respondent is individueel geïnterviewd, het interview is via Webex (tool voor onlinevideo vergaderen) mondeling afgenomen. De interviews zijn afgenomen tussen 15 en 27 april 2022. Alle interviews zijn met opnameapparatuur (dictafoon) opgenomen om een goede analyse te kunnen maken voor het onderzoek. De opnames blijven bewaard tot het onderzoek is afgerond en er open access is.

### 3.3.3 Data-analyse

Voor de data-analyse van de gegevens uit de interviews is een stappenplan gevolgd. Voor de eerste stap zijn de interviews met instemming van de respondenten opgenomen met opnameapparatuur (dictafoon). Voor het transcriberen, dit is stap twee die gevolgd is, is een goede opnamekwaliteit vereist. Het transcriberen gebeurt door de gesproken tekst uit te schrijven. Hiermee is het ook mogelijk om citaten op te nemen in de analyse. Het transcriberen van de interviews is gedaan door alles op te schrijven wat gezegd wordt. Er is gehouden aan een vraag-antwoord vorm. Bij het transcriberen is zo veel mogelijk gehouden aan de woorden van de respondent, eventuele aarzelingen, stopwoordjes en pauzes zijn weggelaten wanneer deze niet van belang waren. Hiernaast is voor de leesbaarheid van de tekst interpunctie toegevoegd.

Vervolgens is door middel van open, axiaal en selectief coderen de data geanalyseerd. Bij het coderen zijn kernwoorden aan de antwoorden van de respondenten gekoppeld. Er zijn codes toegekend aan de concepten op basis van het theoretisch kader. Bij het axiaal coderen is gekeken naar verbanden tussen de verschillende antwoorden. Bij de laatste stap is selectief coderen toegepast door de codes onder de hoofdcategorieën onder te brengen. Op basis daarvan kun je verbanden leggen tussen de verschillende antwoorden en hieruit conclusies trekken. Het coderen heeft geresulteerd in een codeboom, deze is als bijlage C opgenomen in dit onderzoeksrapport.

### 3.4 Operationalisering concepten

In deze paragraaf zijn de concepten publiek leiderschap, intrinsieke motivatie en “werken volgens de bedoeling” geoperationaliseerd. Hiermee worden de concepten concreet meetbaar gemaakt. De operationalisering is gebaseerd op bestaand wetenschappelijk onderzoek, zoals uiteengezet is in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). De topiclijsten waarbij onderscheid is gemaakt tussen leidinggevend en medewerkers zijn gebaseerd op deze operationalisering.

#### Operationalisering concept publiek leiderschap

Transformationeel leiderschap is in dit onderzoek geoperationaliseerd gebaseerd op het onderzoek van Bass & Avolio (1993) en Bass et al. (2003). De vier dimensies (kenmerken) van transformationeel leiderschap worden in deze onderzoeken onderscheiden en toegepast. Transactioneel leiderschap is volgens Jensen et al. (2019) gebaseerd op transacties van geldelijke en niet-geldelijke aard. Deze leiderschapsstrategie verwijst naar gedragingen waarbij de leider de werknemers beloont voor hoge inzet en/of goede prestaties of hen bestraft als hun werkinspanning of resultaten niet genoeg voldoening geven. Bass et al. (2003) onderscheiden drie dimensies van transactioneel leiderschap: contingent reward, active en passive management-by-exception. Transactioneel leiderschap is geoperationaliseerd op basis van deze onderzoeken.

#### Operationalisering concept intrinsieke motivatie

Het concept intrinsieke motivatie is in dit onderzoek geoperationaliseerd op basis van het onderzoek van Ryan en Deci (2000) over de Self-determination theory (SDT). Ryan en Deci (2000) menen dat intrinsieke motivatie van mensen afhankelijk is van de bevrediging van de

drie psychologische basisbehoeften: competentie, autonomie en verbondenheid. Operationalisering van red tape is gebaseerd op onderzoek van Bozeman (1993).

#### Operationalisering concept werken volgens de bedoeling

De factoren die bijdragen aan en het bevorderen van het concept werken volgens de bedoeling zijn in dit onderzoek geoperationaliseerd op basis van het onderzoek van Schmidt et al. (2019). Schmidt en anderen (2019) tonen aan dat er zowel barrières als stimulansen zijn voor het werken volgens de bedoeling. Externe barrières zijn de barrières waar men stuit op buiten de eigen organisatie. Interne barrières zijn de obstakels waar men binnen de organisatie tegenaan loopt. Het onderzoek van Schmidt et al. (2019) draagt ook een aantal stimulansen aan voor het werken volgens de bedoeling: casusoverleg, steun van de top, bewust stilstaan bij de maatschappelijke meerwaarde en het delen van goede voorbeelden.

De operationalisering van de concepten in dit onderzoek zijn weergegeven in onderstaande tabel (tabel 3).

*Tabel 3. Operationalisering concepten*

<b>Concept</b>	<b>Construct</b>	<b>Indicatoren</b>
<b><i>Transformationeel leiderschap</i></b>	idealized influence	Vertrouwen hebben van medewerkers, fungeren als rolmodel.
		Behoeften van medewerkers boven die van zichzelf stellen.
	inspirational motivation	Opwekken van individuele energie en teamgeest.
		Inspireren en aanmoedigen van medewerkers om doelen te stellen voor de toekomst.
	intellectual stimulation	Stimuleren van innovatie en creativiteit door medewerkers te betrekken bij beslissingen.
		Vinden van creatieve oplossingen voor dagelijkse problemen.
	individualized consideration	Aandacht geven aan individuele prestatie en groei door coachend op te treden.
		Creëren van nieuwe leermogelijkheden en hierin medewerkers ondersteunen.

<b><i>Transactioneel leiderschap</i></b>	Contingent reward	Toepassen van voorwaardelijke beloning. Erkenning wanneer doelen zijn bereikt.
	Active management-by-exception	Verduidelijken van onjuiste prestaties en toezicht houden op fouten. Corrigerende maatregelen ondernemen.
	passive management-by-exception	Afwachten tot problemen voordoen of geen actie ondernemen.
<b><i>Intrinsieke motivatie</i></b>	Autonomie	Vrijheid om een activiteit naar eigen inzicht te kunnen uitoefenen en de invloed die het individu heeft hierop. Autonomie draagt bij aan de motivatie en tevredenheid van medewerkers.
	Red tape	Formele regels, procedures en voorschriften die de werktevredenheid van medewerkers verkleinen. Gevoel kan geven aan professionals dat ze minder maatschappelijke impact kunnen hebben.
<b><i>Werken volgens de bedoeling</i></b>	Stimulansen	Casusoverleg houden
		Steun van de top
		Bewust stilstaan bij de maatschappelijke meerwaarde
		Delen van goede voorbeelden
	Externe barrières	Publieke organisaties functioneren niet in een vacuüm, samenwerking is nodig met andere organisaties. Politiek, lastig om de politiek te betrekken bij het werken volgens de bedoeling. Door de structuur van de overheid zijn organisaties op elkaar aangewezen.
	Interne barrières	Sterke sturing op productie, balans vinden tussen ruimte en productie. De bredere structuur in publieke organisaties is niet altijd ingericht op het werken volgens de bedoeling. Persoonlijk niveau, of medewerkers voldoende steun voelen om te werken volgens de bedoeling.



## 3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

### 3.5.1 Betrouwbaarheid

Bij de betrouwbaarheid van een onderzoek gaat het om de mate waarin de methode van dataverzameling en analyse tot consistente uitkomsten leidt. Hierbij is het van belang dat de uitkomsten hetzelfde zijn als men de meting of het gehele onderzoek op exact dezelfde wijze nog een keer zou uitvoeren. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen is gekozen voor een vergelijkend casestudie onderzoek. Door op twee casussen te richten is de kans op een confirmation bias lager dan bij een enkele casestudie onderzoek. Bij een onderzoek van meerdere casussen is er de mogelijkheid om de gegevens te verzamelen en te analyseren door te kijken naar zowel overeenkomsten maar ook zicht te krijgen op de verschillen. Door te richten op meerdere casussen verkleint dit het risico op confirmation bias in het onderzoek.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek verder te waarborgen is in dit hoofdstuk beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd. Hiernaast zijn de topiclijsten en de codeboom als bijlagen bijgevoegd en zijn citaten van respondenten uit de interviews opgenomen in de analyse. Alle respondenten zijn via de mail uitgenodigd voor het interview. In deze mail is kort het onderzoek toegelicht en zijn er een aantal praktische zaken besproken zoals de duur van het interview, anonimiteit van de respondenten en vertrouwelijke omgang van de gegevens. Ook is toestemming gevraagd om een opname te maken van het interview. Elk interview is ongeveer op dezelfde manier uitgevoerd. Er is begonnen met een korte introductie van de onderzoeker en het thema van het onderzoek kort toe te lichten. Hierna is opnieuw ingegaan op de praktische zaken zoals de duur van het interview, anonimiteit van de respondenten en vertrouwelijke omgang van de data. Elk interview begon met de vraag of de respondent een korte introductie van zichzelf wilde geven en er werd gevraagd welke functie hij of zij heeft binnen het Stella team. Hierna werd elke respondent gevraagd het werken volgens de bedoeling in eigen woorden te definiëren. Hierna is getracht om alle onderdelen van de topiclijst te bespreken in het interview.

### 3.5.2 Validiteit

De validiteit van een onderzoek bestaat uit de interne en externe validiteit. Bij externe validiteit gaat het om de mate waarin de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn naar andere situaties dan die in het onderzoek. Bij de interne validiteit gaat het er om of er in het onderzoek gemeten wordt wat gemeten moet worden. Er is slechts gekozen voor twee casussen (twee Stella teams) die onderzocht zijn. Elk Stella team bestaat uit zeven of acht medewerkers en een leidinggevende. Het onderzoek heeft zich beperkt tot een selectie van vier respondenten uit elke Stella team waarbij individuele ervaringen centraal stonden. De externe validiteit is hierdoor in verhouding laag in het onderzoek. De externe validiteit zou hoger zijn wanneer het onderzoek onder meer Stella teams en andere departementen uitgevoerd zou worden. Hierdoor zouden er meer onderzoeksresultaten verkregen kunnen worden waardoor de generaliseerbaarheid hoger zou zijn. Hoewel er een beperkte generaliseerbaarheid is in het onderzoek kunnen de bevindingen wel bijdragen aan de kennis over het onderwerp. De interne validiteit wordt gewaarborgd door een aantal elementen in dit onderzoek. De belangrijkste concepten zijn geoperationaliseerd en in een schema weergegeven met constructen en indicatoren. Ook zijn de topiclijsten opgesteld op basis van het theoretisch kader. Deze elementen dragen bij aan wat beoogd wordt te meten in het onderzoek ook echt gemeten wordt. Ook de methode voor de dataverzameling, namelijk semigestructureerde interviews, draagt bij aan de interne validiteit. Hiermee kan meer diepgaande kennis opgedaan worden over de theorie en de casus. Ook is getracht om alle onderdelen van de topiclijst te bespreken in het interview.

## 4. Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd en geanalyseerd die zijn voortgekomen uit het empirisch onderzoek.

In paragraaf 4.1 wordt weergegeven hoe werken volgens de bedoeling eruitziet binnen de Stella teams van het DG Toeslagen en DG Belastingdienst in de praktijk. In paragraaf 4.2 wordt geanalyseerd welke kenmerken leidinggevendenden vertonen binnen de twee Stella teams en hoe leiderschap invloed heeft op het werken volgens de bedoeling. In de laatste paragraaf wordt geanalyseerd hoe de intrinsieke motivatie van medewerkers en leidinggevendenden een rol speelt in de relatie tussen publiek leiderschap en werken volgens de bedoeling. In elke paragraaf wordt ingegaan op de resultaten per Stella team. Naar de respondenten wordt verwezen met een nummer dat overeenkomt met het overzicht in hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.1., Tabel 2 Lijst respondenten.

### 4.1 Werken volgens de bedoeling

In deze paragraaf wordt geanalyseerd hoe werken volgens de bedoeling eruitziet binnen de Stella teams van het DG Toeslagen en DG Belastingdienst in de praktijk. Er wordt gekeken naar wat medewerkers en leidinggevendenden verstaan onder het werken volgens de bedoeling. Ook wordt geanalyseerd uit de empirische bevindingen welke barrières en stimulansen er bestaan binnen de Stella teams.

#### 4.1.1 Stella team Toeslagen

In de interviews met zowel leidinggevendenden als medewerkers van het team Toeslagen komt naar voren dat er geen vaste omschrijving is van wat werken volgens de bedoeling inhoudt binnen de organisatie. De medewerkers van het team Toeslagen benoemen werken volgens de bedoeling als maatwerk leveren aan burgers, rekening houden met de mens achter het systeem, vroegsignalering en belangen van burgers afwegen tegen de mogelijkheden om hen te helpen (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 15 april 2022; Respondent 3, persoonlijke communicatie, 15 april 2022; Respondent 4, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Met vroegsignalering wordt bedoeld dat de problemen van burgers eerder gesignaleerd worden, dus dat ze van tevoren begeleid worden om te voorkomen dat ze in de problemen raken. De

leidinggevende van het team Toeslagen benoemt werken volgens de bedoeling als maatschappelijke betrokkenheid:

Ik merk wel binnen Toeslagen werken we met beloftes, klantbeloftes. Dat kan zijn: we staan voor u klaar, u weet waar u aan toe bent en waar u recht op heeft. Dat zijn voor mij wel, die beloftes, die vertaal ik ook constant in mijn werk. En die maatschappelijke betrokkenheid om anderen te helpen, dat voel ik in alles wat ik doe. (Respondent 1L, persoonlijke communicatie, 26 april 2022)

### **Stimulansen**

Op de vraag op welke manier men zichzelf of anderen faciliteert om te werken volgens de bedoeling, geven alle respondenten van het team Toeslagen aan dat er structureel casuoverleggen plaatsvinden. De overleggen vinden zowel binnen het eigen Stella team als tussen alle Stella teams breed plaats. De Stella teams zijn opgericht om casussen te behandelen die gaan over burgers waar sprake is van complexe (multi)problematiek, urgentie of casussen die te omvangrijk zijn voor reguliere behandeling. Het werk van de Stella teams draait om maatwerk leveren. Alle medewerkers van het team Toeslagen geven dit ook aan in de gesprekken. De leidinggevende (Respondent 1L, persoonlijke communicatie, 26 april 2022) van het team Toeslagen faciliteert het werken met casuoverleggen ook actief in het team. Respondent 4 (persoonlijke communicatie, 15 april 2022) geeft aan dat het werken in een klein team laagdrempelig is en je snel kan overleggen met collega's, ook buitenom de casuoverleggen.

Uit de interviews komt naar voren dat alle respondenten van het team Stella Toeslagen aangeven dat er steun is vanuit het hoger management om te werken volgens de bedoeling. Respondenten 1L, 2 en 3 geven aan dat er vanuit het management allerlei Webinars en sessies georganiseerd worden om "awareness" te creëren in de organisatie over de manier van werken volgens Stella. Het management wil graag dat het voor iedereen duidelijk is welke kant ze op willen, zo geeft één van de respondenten aan: "Er worden binnen Toeslagen wel Webinars ingepland, om uit te leggen welke kant we onze neuzen willen hebben." (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

Alle respondenten van het team Toeslagen geven aan in de gesprekken dat er verschillende themasessies georganiseerd worden over het werken volgens de bedoeling en het werk van Stella. Trainingen en workshops zoals "de mens centraal" en "maatwerk" worden georganiseerd. Hiernaast geeft een van de respondenten aan dat er een professionaliseringsdag

voor Stella medewerkers wordt georganiseerd om workshops te volgen en te geven aan andere Stella teams (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Deze activiteiten worden georganiseerd voor Stella medewerkers maar ook voor andere afdelingen in de organisatie. Op deze manier wordt er bewust aandacht gegeven aan de manier van werken van de Stella teams.

Bij het geven van presentaties en het organiseren van Webinars worden naast het bewust stilstaan bij de manier van werken volgens Stella ook voorbeelden gedeeld met anderen. Een concreet voorbeeld geeft de leidinggevende van het team Toeslagen van een medewerker die op een creatieve manier een casus had opgelost (Respondent 1L, persoonlijke communicatie, 26 april 2022). Dit verhaal is door de leidinggevende breed gedeeld binnen de organisatie via het intranet.

### **Barrières extern**

Alle respondenten van het team Toeslagen geven aan in de interviews dat de samenwerking met externe instanties moeilijkheden met zich meebrengt voor de manier van werken in de Stella teams. In de casussen die de Stella teams behandelen gaat het vaak over multiproblematiek, de burger heeft bijvoorbeeld ook schulden of achterstanden bij andere instanties naast de Belastingdienst. Zo geven de respondenten aan in de gesprekken dat contact gezocht wordt met gemeenten, het UWV of de SVB om dit op te kunnen lossen. Als grootste obstakel hierin wordt expliciet de AVG (Algemene verordening gegevensbescherming) benoemd (Respondent 1L, persoonlijke communicatie, 26 april 2022; Respondent 3, persoonlijke communicatie, 15 april 2022; Respondent 4, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Dit is een belemmering die zowel de medewerkers als de leidinggevende van het team ervaren. Vaak zijn de connecties of ideeën voor samenwerkingen met andere organisaties er wel, maar AVG technisch is het dan niet mogelijk om makkelijk te bellen met deze organisaties (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

### **Barrières intern**

Uit de interviews komt naar voren dat er geen sturing op productie is wat betreft de afhandeling van casussen bij het Stella team Toeslagen. Alle medewerkers geven duidelijk aan geen druk te voelen vanuit de leidinggevendenden dat een casus binnen een bepaalde termijn afgehandeld dient te worden (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 15 april 2022; Respondent 3, persoonlijke communicatie, 15 april 2022; Respondent 4, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Ze ervaren volop de ruimte om de casus zo goed mogelijk af te handelen. Interne

samenwerking met andere afdelingen verloopt over het algemeen goed volgens de respondenten van het team Toeslagen. Een aantal respondenten geeft aan dat er wel wat verbeterd kan worden maar over het algemeen kan men elkaar goed vinden. Een van de respondenten benoemt Corona als obstakel bij het werken volgens de bedoeling, dit was een medewerker die nog niet zo lang in dienst was (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

#### 4.1.2 Stella team Particulieren

De respondenten van het team Particulieren geven een meer eenduidige definitie van het werken volgens de bedoeling. De leidinggevende en twee medewerkers die zijn geïnterviewd benoemen maatwerk leveren aan de burger als omschrijving voor werken volgens de bedoeling (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022; Respondent 7, persoonlijke communicatie, 14 april 2022; Respondent 8, persoonlijke communicatie, 19 april 2022). Ook wordt vroegsignalering benoemd door de leidinggevende en een medewerker (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022; Respondent 6, persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

#### **Stimulansen**

Alle respondenten van het team Particulieren geven aan dat er structureel casusoverleggen plaatsvinden. De overleggen vinden zowel binnen het eigen Stella team plaats als tussen alle Stella teams breed. De leidinggevende van het team Particulieren faciliteert dit actief in het team, zo geeft respondent 5L (persoonlijke communicatie, 22 april 200) aan: “We hebben geregeld werkoverleggen dus we zien elkaar wekelijks, daar wordt eigenlijk alles wel besproken wat er leeft en speelt”. Ook geeft de leidinggevende aan dat ze een training gaan volgen om te kunnen reflecteren op casussen, deze te bespreken en te bekijken hoe het is gelopen en of het anders had gekund (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022).

Bij het team Particulieren geven de respondenten aan dat er steun is vanuit de top bij het werken volgens de bedoeling. Er wordt aangegeven dat er Webinars en sessies worden georganiseerd vanuit het management. Zo geeft Respondent 6 (persoonlijke communicatie, 15 april 2022) aan dat teamleiders van andere afdelingen open staan voor presentaties die gegeven worden door de Stella teams om bekendheid uit te dragen over hun werk. Een aantal respondenten (5L, 6 en 7) van het team Particulieren benoemen ook de steun vanuit de politiek. Zo geeft een van de respondenten van het team Particulieren aan:

En via de beeldkrant wordt er aandacht aan geschonken, via de media, zelfs Rutte en van Rij zijn ook nog bij de Belastingdienst geweest en is over de Stella teams daarover bijgepraat, dus het wordt steeds breder uitgemeten. (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 14 april 2022)

Niet alleen voor nieuwe medewerkers maar ook voor de medewerkers die langer werken bij de Stella teams wordt een professionaliseringsdag gehouden. Vanuit het team Particulieren wil de leidinggevende hier meer regie op uitoefenen voor opleidingen en training om bewuster stil te staan bij het werken volgens de bedoeling (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022).

### **Barrières extern**

Alle respondenten van het team Particulieren benoemen als grootste externe barrière expliciet de AVG (Algemene verordening gegevensbescherming) (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022; Respondent 6, persoonlijke communicatie, 15 april 2022; Respondent 7, persoonlijke communicatie, 14 april 2022; Respondent 8, persoonlijke communicatie, 19 april 2022). Dit vertraagt het oplossen van casussen, de gegevens zoals BSN-nummer, kunnen niet via de mail opgevraagd worden van burgers. De leidinggevende geeft aan dat het erg ingewikkeld is om zaken aan te kaarten bij andere instanties zoals gemeenten. De AVG vormt een belemmering bij het in gesprek gaan met andere uitvoerders op casusniveau (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022).

### **Barrières intern**

In de gesprekken geven de respondenten van het team Particulieren aan dat er geen sturing is op productie wat betreft het afhandelen van casussen. De medewerkers geven aan dat er geen tijdsrestrictie is om een casus op te lossen (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Een andere respondent geeft aan dat het erg verschilt qua termijn voordat een casus is opgelost, dit kan een week zijn en soms een jaar (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 14 april 2022). Er is voldoende ruimte om casussen op te lossen, zo ervaren de respondenten van het team Particulieren.

Soms is het ook lastig “elkaar te vinden” in grote organisaties bij het samenwerken. De meeste respondenten ervaren dit niet als een obstakel en vinden de samenwerking intern met andere afdelingen goed gaan. De leidinggevende van het team Particulieren geeft aan dat er wel wat verbeterd kan worden:

Het is sowieso goed om het nog steeds uit te leggen aan collega's ondanks we best lang bestaan is er nog best wat onduidelijkheid erover. Daar doen we ook iets aan. We sluiten aan bij werkoverleggen om te vertellen wat we doen. (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022)

Bij het team Particulieren ervaart de leidinggevende Corona ook als een barrière bij het werken volgens de bedoeling, het kost meer moeite voor de mensen om zo te werken. Het is zoeken naar een nieuw balans om elkaar te vinden, geeft de leidinggevende aan (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022).

### **Eindconclusies team Toeslagen en Particulieren**

Concluderend kan een aantal zaken vastgesteld worden die uit de empirische bevindingen naar voren komt. Er komt duidelijk naar voren uit de interviews dat burgers centraal staan en dat maatwerk gehanteerd wordt in de werkwijze van de Stella teams. Wat opvallend is, is dat bij het team Particulieren er een meer eenduidige definitie wordt omschreven dan bij het team Toeslagen. Bij beide teams komen stimulansen naar voren die het werken volgens de bedoeling bevorderen binnen de Stella teams Toeslagen en Particulieren. Vooral het houden van casusoverleggen is een grote stimulans die bij beide teams het werken volgens de bedoeling bevordert, de leidinggevendenden faciliteren dit ook. De casusoverleggen vinden structureel zowel binnen als tussen de Stella teams plaats en vormen de basis van het werk. Er is bij beide teams ook veel steun vanuit de top van de organisatie en er worden regelmatig Webinars en themasessies/workshops gehouden om "awareness" te creëren over het werken volgens de bedoeling. Bij het team Particulieren wordt ook benadrukt dat steun vanuit de politiek erg belangrijk is om opgavegericht werken breder te steunen. Het delen van goede voorbeelden komt minder naar voren, de leidinggevende van het team Toeslagen geeft één concreet voorbeeld. Naast stimulansen zijn er ook barrières genoemd door de respondenten. Bij beide teams wordt als grootste externe barrière, die het werken volgens de bedoeling tegengaat, de AVG benoemd. Interne barrières zijn in mindere mate genoemd. Interne samenwerking verloopt over het algemeen goed en bij beide teams wordt geen sturing op productie ervaren. Corona wordt door een respondent bij elk team genoemd als barrière, dit heeft het werken volgens de bedoeling enigszins tegengewerkt.



## 4.2 Publiek leiderschap

In deze paragraaf wordt geanalyseerd welke kenmerken leidinggevendenden vertonen binnen de twee Stella teams en hoe leiderschap invloed heeft op het werken volgens de bedoeling. Er zijn specifiek vragen gesteld aan de twee leidinggevendenden van beide Stella teams. Ook zijn vragen gesteld aan medewerkers over de rol en het gedrag van leidinggevendenden bij het werken volgens de bedoeling.

### 4.2.1 Stella team Toeslagen

Op de vraag hoe de leidinggevende het vertrouwen wint van haar teamleden, geeft de leidinggevende van het team Toeslagen aan dat transparantie belangrijk is. Het bespreekbaar maken van zaken en makkelijk benaderbaar zijn voor medewerkers maken het dat de leidinggevende het vertrouwen wint van de teamleden. Het vragen van feedback aan medewerkers draagt volgens de leidinggevende ook bij aan het winnen van het vertrouwen. Er wordt echt de tijd genomen om te bespreken wat er leeft onder de teamleden. Zo geeft de leidinggevende van het team Toeslagen aan dat haar persoonlijkheid hier ook aan bijdraagt:

Ik denk dat het vertrouwen er is door ook hoe ik mij opstel, ook als mens. Dat hoor ik ook wel terug, ik ben laagdrempelig te benaderen. Ik zit op kantoor ook naast mijn team te werken. Als er iets is, dan neem ik altijd de tijd. Het is een combinatie van mijn persoonlijkheid en ik ben altijd heel transparant in wat er speelt. (Respondent 1L, persoonlijke communicatie, 26 april 2022)

De medewerkers van het team Toeslagen bevestigen dit. Zij geven aan dat de leidinggevende altijd makkelijk te benaderen is voor praktische zaken of vragen en problemen over procedures waar ze tegenaan lopen. Ook geven ze aan dat zij betrokken is en een schakel vormt tussen de afdeling en andere afdelingen in de organisatie bij problemen die opgelost moeten worden. (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 15 april 2022; Respondent 3, persoonlijke communicatie, 15 april 2022; Respondent 4, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Het Vaktechnisch aanspreekpunt van het team wordt ook benaderd om inhoudelijk casuïstiek te bespreken, geeft een van de respondenten aan (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

De leidinggevende geeft aan de medewerkers van het team te motiveren door op een bewuste en actieve manier succesverhalen te delen door deze op het intranet te plaatsen. Ze is van

mening dat zij probeert om bij successen stil te staan om zo haar team op de kaart te zetten, zo geeft ze aan:

Ik denk wat ik heel erg probeer te doen om bij de successen stil te staan. We delen casussen die goed zijn gegaan. Ik probeer mijn team heel erg op de kaart te zetten. Onlangs was er een medewerker in mijn team die had een casus opgelost. Die had het in de media gezien, en via een omweg via de pers contact gezocht, dat was wel een hele uitzonderlijke situatie hoor dat komt niet vaak voor. Ja, hij had gezorgd voor een eigen oplossing en daardoor kon die persoon in huis blijven wonen. Dus dat was een heel mooi verhaal, daar zijn we heel bewust van en dat is op intranet gekomen. Daar zijn we trots op wat we doen als team. (Respondent 1L, persoonlijke communicatie, 26 april 2022)

De leidinggevende stimuleert de medewerkers in het bedenken van een creatieve oplossing voor de casus. En juist door dit te delen in de organisatie worden medewerkers gestimuleerd om op deze manier te werk te gaan. Bij het bespreken van casussen wordt er veel meer dan in het verleden “out of the box” gedacht geeft de leidinggevende aan (Respondent 1L, persoonlijke communicatie, 26 april 2022). De medewerkers geven aan dat er veel ruimte en vrijheid is om zelf te kijken hoe ze met een casus omgaan en te zoeken naar oplossingen binnen de kaders. Ze sparren en overleggen veel onderling over casuïstiek binnen het team (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 15 april 2022; Respondent 3, persoonlijke communicatie, 15 april 2022; Respondent 4, persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

Ook geeft de leidinggevende van het team Toeslagen aan veel aandacht te hebben voor de individuele behoeften van de medewerkers. Er is ruimte voor prestatie en groei. De meeste van het team zijn nieuw en hebben ook behoefte aan ontwikkeling. Ze voert gesprekken met medewerkers over de persoonlijke ontwikkeling en geeft dan soms “een zetje in de goede richting” (Respondent 1L, persoonlijke communicatie, 26 april 2022). De medewerkers geven dit ook aan in de interviews. Een van de respondenten zegt dat, wanneer er de behoefte bestaat om trainingen te volgen, dit bij de leidinggevende aangegeven kan worden. Ook geeft deze respondent aan dat er een professionaliseringsdag wordt georganiseerd waar workshops worden gegeven (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Een andere respondent bevestigt dit ook, er zijn veel workshops over maatwerk die gevolgd kunnen worden en er wordt ook veel aangeboden in de organisatie (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

Op de vraag op welk moment en hoe de leidinggevende intervenueert bij minder presteren van medewerkers geeft de leidinggevende aan dat zij bij signalen wel corrigerende maatregelen neemt. En indien nodig volgen daar ook concrete acties op zoals het ontslaan van een medewerker (Respondent 1L, persoonlijke communicatie, 26 april 2022). De leidinggevende geeft aan dat er momenteel geen structurele kwaliteitsmetingen zijn om de kwaliteit te borgen bij het afhandelen van casussen. Hier geeft zij het Vaktechnisch aanspreekpunt (VTA) in het team Toeslagen de verantwoordelijkheid in om dit te monitoren en gesprekken over te voeren met de medewerkers. Binnen het team Toeslagen wordt wel gewerkt aan een nieuw systeem om de voortgang van casussen te monitoren. Monitoring om de kwaliteit te borgen vindt de leidinggevende wel belangrijk, zo geeft ze aan: “Er komt een nieuw systeem. En waar ik het met mijn VTA over heb gehad is totdat het systeem er is, wil ik graag dat zij steekproefsgewijs per maand bekijkt, puur random.” (Respondent 1L, persoonlijke communicatie, 26 april 2022).

#### 4.2.2 Stella team Particulieren

De leidinggevende van het team Particulieren probeert de medewerkers te motiveren en het vertrouwen te winnen door in gesprek te blijven. De leidinggevende geeft aan dat er wekelijks een werkoverleg is met de medewerkers, dan wordt alles wel besproken over wat er leeft en speelt (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022). Ook sluit de afdeling vaktechniek zich aan bij het oplossen van casussen. Wel geeft de leidinggevende aan dat de medewerkers zelf al heel gemotiveerd zijn omdat ze een achtergrond hebben in de dienstverlening (dit was voorheen de balie). Volgens de leidinggevende zijn het hele toegewijde medewerkers (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022). Dit bevestigt respondent 8: “Ja we doen dat altijd al van onszelf uit, maar zij steunt dat. Ze zegt ook dat moet je blijven doen” (persoonlijke communicatie, 19 april 2022). Het wordt ook bevestigd door de medewerkers van het team Particulieren dat er structureel verschillende overleggen plaatsvinden waarin casussen worden besproken, maar ook problemen aan bod komen waar men tegenaan loopt (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 15 april 2022; Respondent 7, persoonlijke communicatie, 14 april 2022; Respondent 8, persoonlijke communicatie, 19 april 2022). Zo geeft respondent 7 aan dat er veel gespard wordt tussen collega’s over casussen (persoonlijke communicatie, 14 april 2022).

De leidinggevende geeft aan te bepleiten voor een uniforme wijze van afhandelen van casussen omdat de borging goed moet zijn en er een kwaliteitscontrole is (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022). Zo geeft respondent 6 aan dat er een registratiesysteem is om de

voortgang van casussen in te registreren en te borgen. Zo is voor iedereen van het team een duidelijk logboek aanwezig (persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Een van de respondenten geeft aan dat er enige mate van monitoring is van de casussen, zo geeft de respondent aan: “Nou ze kijken wel natuurlijk als casussen wat langer openstaan, wat is er aan de hand. Er zit wel een controle op, hoe behandelen wij de casussen, staat er veel open” (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 19 april 2022).

Op de vraag op welke wijze de leidinggevende de medewerkers betreft bij het nemen van beslissingen, geeft de leidinggevende aan dat medewerkers in de eerste denkfase niet betrokken worden maar bijgepraat worden. In de volgende fase van het verandertraject praten medewerkers wel mee (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022). Op deze manier worden ze betrokken bij beslissingen in de organisatie. Ook worden er sessies georganiseerd door de leidinggevende om te praten over hoe het Stella proces ideaal gezien eruitziet voor hen, zo geeft de leidinggevende aan:

In de eerste denkfases zijn ze niet betrokken maar praat ik ze bij. Nu zitten we in de fase dat we in het verandertraject komen en daar praten ze ook echt in mee. We hebben pas een droomsessie gehad van hoe de ideale wereld van Stella eruitziet, daar hebben een aantal collega's meegedaan om mee te denken. We pakken het nu op. (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022)

Door dit soort sessies te houden stimuleert de leidinggevende de medewerkers en krijgen ze de ruimte om creatief te denken. De leidinggevende geeft aan dat medewerkers de ruimte ervaren om creatieve oplossingen te vinden voor casussen omdat ze zelf al een goed beeld hebben van het netwerk in de organisatie. Zo geeft de leidinggevende aan: “Ze weten hoe de hazen lopen in het systeem” (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022). Uit de gesprekken komt naar voren dat de medewerkers van het team Particulieren deze ruimte en vrijheid ook ervaren en inderdaad een beroep doen op hun netwerk. Zo geeft respondent 6 aan: “Ik ervaar de ruimte wel, dat heeft met ons goede netwerk te maken” (persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Een andere respondent zegt: “We hebben een heel groot netwerklust van mensen binnen de organisatie met functies en taken die zij hebben en daar kunnen wij dan weer een beroep op doen” (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 14 april 2022). Hiernaast komt ook voort uit de gesprekken met de medewerkers dat creatief denken gestimuleerd wordt om casussen op te lossen. Zo geeft een van de medewerkers aan dat er mensen moeten zijn “die out of the box durven denken” om casussen op te lossen (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 19 april

2022). Ook geeft een andere medewerker aan dat er buiten de paden gekeken moet worden om burgers te helpen (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

De leidinggevende van het team Particulieren geeft aan zichzelf te zien als een coach of mentor voor de medewerkers. Aan de ontwikkeling van de medewerkers geeft de leidinggevende veel aandacht:

Dat stukje van het leidinggevende is het leukste stukje. Laten zien wat de ontwikkelingen zijn. Ze vooral input laten geven hoe zij de dingen ervaren. En dan daar een nieuwe middenweg in te zoeken, dan gaan we het zo doen. (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022)

Wat betreft ruimte voor groei qua trainingen en opleidingen geeft de leidinggevende van team Particulieren aan dat dit niet alleen voor nieuwe maar ook voor de zittende medewerkers georganiseerd wordt. Ze geeft de leidinggevende aan dat haar team nu “een vrij homogeen clubje” is maar wil dit uitbreiden met nieuwe medewerkers, voor hen wordt gewerkt aan een opleidingsplan. Voor de zittende mensen wordt een professionaliseringsdag georganiseerd in juni voor alle Stella medewerkers binnen alle directies. Hier wil de leidinggevende ook vanuit het team Particulieren meer een regierol in nemen (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022). De medewerkers van het team Particulieren hebben vele jaren werkervaring in de dienstverlening en ze hebben in het verleden al veel cursussen gevolgd. Een van de respondenten geeft aan wel meer begeleiding te willen hebben voor de sociale kant van de mensen die in de problemen zitten (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 19 april 2022). Respondent 6 geeft vanuit zijn functie en ervaring juist zelf cursussen en trainingen aan andere afdelingen binnen de organisatie en voelt zich hierin gesteund door de teamleider (persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

Op de vraag hoe de leidinggevende reageert wanneer er problemen voordoen of medewerkers niet voldoende presteren, geeft de leidinggevende aan dat dit niet echt speelt bij haar team. Het ligt meer aan het gedrag en de houding. De meeste komen vanuit de dienstverlening en hebben jarenlang ervaring en gaan soms tegen de veranderingen in. Hiernaast speelt Corona ook mee. Dit maakt het allemaal dat er best veel energie en tijd in gaat zitten hoe het aan te pakken, “het is toch zoeken naar een nieuw balans” geeft de leidinggevende aan (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022). De leidinggevende gaat dan wel in gesprek hierover met de medewerkers.

Wanneer er toch zaken spelen, intervineert de leidinggevende niet altijd direct, maar wacht af. Mochten andere collega's er last van ondervinden dan spreekt ze medewerkers wel individueel aan op hun gedrag (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022).

De leidinggevende hanteert een registratiesysteem om de voortgang van casussen te monitoren binnen het team. Mocht hieruit voortkomen dat er bijvoorbeeld zaken lang open blijven staan, dan zal de leidinggevende in eerste instantie coachend optreden door de medewerker er individueel op aan te spreken dit bij te werken in het systeem. Het systeem is vooral bedoeld om uniformiteit te creëren in de registratie en afhandeling van casussen door medewerkers en om ervan te leren (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022).

### **Eindconclusies team Toeslagen en Particulieren**

Uit de empirische bevindingen kan concluderend een aantal zaken geconstateerd worden. Beide leidinggevendenden geven aan dat ze transparantie belangrijk vinden. Het bespreekbaar maken van zaken en makkelijk benaderbaar zijn voor medewerkers maken het dat de leidinggevendenden het vertrouwen winnen van de teamleden. De medewerkers van beide teams bevestigen dat de leidinggevende laagdrempelig te benaderen is en dat ze alles kunnen bespreken in de overleggen. Bij beide teams is het vaktechnisch aanspreekpunt ook te benaderen voor inhoudelijke vragen bij het oplossen van casussen.

De leidinggevende van het team Particulieren geeft aan dat de medewerkers door hun achtergrond in de dienstverlening niet veel extra stimulans nodig hebben. Ze zijn al erg intrinsiek gemotiveerd en maken volop gebruik van hun netwerk dat ze in de jaren hebben opgebouwd in hun werk. Toch wordt hier ook aandacht gegeven aan het innovatief denken om te werken volgens de bedoeling door bijvoorbeeld speciale sessies te organiseren met medewerkers. De leidinggevende van het team Toeslagen stimuleert de medewerkers actief in het bedenken van creatieve oplossingen voor casussen. In het team Toeslagen zijn de medewerkers nog vrij nieuw en juist door bewust creatieve oplossingen voor casussen te delen in de organisatie worden medewerkers aangemoedigd om op deze manier te werk te gaan. De leidinggevende vormt ook vaak de schakel tussen het eigen team en andere afdelingen. Bij beide teams ervaren medewerkers de ruimte en vrijheid om actief input te leveren om casussen op te lossen. Ook worden ze betrokken bij beslissingen in de organisatie, al dan niet altijd direct in het proces. Bij beide teams wordt zowel door leidinggevendenden als medewerkers gesproken over “out of the box” denken en buiten de paden zoeken naar oplossingen voor casussen.

Beide leidinggevendenden van de teams vinden individuele groei en ontwikkeling van medewerkers erg belangrijk. Afhankelijk van de achtergrond en ervaring van medewerkers wordt er aandacht gegeven aan de individuele groei. Zo zijn de teamleden van het team Particulieren meer ervaren en hebben een dienstverlenende achtergrond. De teamleden van het team Toeslagen zijn veelal nieuwe medewerkers die zich nog veel moeten ontwikkelen. Beide leidinggevendenden treden coachend op en attenderen medewerkers op trainingen of er worden speciale dagen georganiseerd voor ontwikkelingsdoeleinden, zoals een professionaliseringsdag. Medewerkers bevestigen dit en volgen ook regelmatig workshops en nemen deel aan activiteiten. In het ontwikkelen van workshops of organiseren van ontwikkelingsdagen wil de leidinggevende van het team Particulieren een regierol nemen.

Beide leidinggevendenden geven aan de prestaties van de medewerkers op een bepaalde manier te monitoren om de kwaliteit te borgen van casussen. Er wordt bij het team Particulieren al gewerkt met een registratiesysteem om meer uniformiteit te creëren in de afhandeling van casussen. Bij het team Toeslagen wil de leidinggevende ook werken richting een registratiesysteem, totdat deze er niet is wordt er wel steekproefsgewijs gemonitord. Mocht het nodig zijn dan worden ook corrigerende maatregelen ondernomen bij niet goed presteren. De monitoring van casussen is bedoeld voor een goede kwaliteitscontrole en niet om constant toezicht te houden op medewerkers, geven beide leidinggevendenden aan. De leidinggevende van het team Particulieren geeft ook aan niet altijd direct op te treden, mocht het nodig zijn dan gebeurt dit op een individuele coachende manier.

### 4.3 Intrinsieke motivatie

In deze laatste paragraaf wordt geanalyseerd hoe de intrinsieke motivatie van medewerkers en leidinggevendenden een rol speelt in de relatie tussen publiek leiderschap en het werken volgens de bedoeling.

#### 4.3.1 Stella team Toeslagen

Uit de gesprekken bij het team Toeslagen blijkt dat er een grote mate van autonomie wordt ervaren door medewerkers. Medewerkers geven aan in hun werk veel ruimte te krijgen om casussen op te lossen. Er wordt niet gestuurd op productie vanuit het management. Er is veel vrijheid om het werk naar eigen inzicht in te delen en af te handelen. Er wordt wel gemonitord maar er is geen harde vereiste om casussen binnen een bepaalde tijd af te handelen. Sommige casussen zijn in een uur afgehandeld maar er kan ook een week overheen gaan om het op te

lossen, geeft een van de respondenten aan (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Een andere respondent geeft aan dat je als behandelaar zelf invloed kan uitoefenen op doorlooptermijnen of procedures, bijvoorbeeld met een uitbetaling aan de burger. De uitbetaling kan versneld worden wanneer de burger zich in een schrijnende situatie verkeert (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). De leidinggevende geeft ook het signaal richting de medewerkers dat het belangrijker is om de feiten boven tafel te krijgen en de burger zo goed mogelijk te helpen dan de casus binnen een bepaalde termijn af te handelen. “Er wordt helemaal geen werkdruk gelegd, dat gaat ten koste van de dienstverlening richting de burger” geeft een van de respondenten aan (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). De grote vrijheid heeft ook een keerzijde, zo geeft dezelfde respondent aan dat het soms lastig is om kaders te vinden om de casus op te lossen. Deze medewerker is vrij nieuw in het team en geeft aan dat het nu beter gaat, maar had graag in het begin meer behandelkaders voorhanden gehad (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

De medewerkers zijn erg gemotiveerd en voelen tevredenheid wanneer ze burgers, die in schrijnende situaties zitten, kunnen helpen. Een van de respondenten geeft aan wanneer het lukt om de burger te helpen: “Dus ja voor jezelf geeft dat vaak voldoening als dat lukt” (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). De mate van autonomie in het werk geeft de medewerkers ook zelfvertrouwen dat je de casus kunt oplossen en de burger echt kan helpen, zo geeft een van de respondenten aan (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). De medewerkers willen echt tot het uiterste gaan om de burger in nood te helpen en proberen iets te betekenen voor hun situatie, zo geeft respondent 4 aan (persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Er wordt binnen het team gespard over casussen maar ook intern overlegd met andere Stella teams of afdelingen om toch tot een oplossing te komen. Respondent 2 geeft ook aan dat ze bereid zijn om net een extra stap te zetten om de burger te helpen (persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

Een knelpunt dat zowel de medewerkers als de leidinggevende van het team Toeslagen ervaren is de harde wet- en regelgeving, daar zit soms echt geen ruimte om de burger te helpen. Zo geeft een van de respondenten aan:

Je probeert altijd eigenlijk ruimte te zoeken maar als je echt tegen dichte deuren aanloopt omdat de wet dit niet stelt, stel bijvoorbeeld een inkomensgrens of een maximale huurprijs dat is best zwart wit en dan heb je niet meerdere smaken. (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 15 april 2022)



Ook andere respondenten geven aan dat wet- en regelgeving in de weg kan zitten om de burger verder te helpen. Zo geeft respondent 3 aan dat wanneer een beslissing genomen wordt in het nadeel van de burger hier ook juridisch draagvlak voor moet zijn. Het moet goed uit te leggen zijn aan de burger en er moet toch gehandeld worden volgens de wet (persoonlijke communicatie, 15 april 2022).

De leidinggevende van het team Toeslagen erkent dit ook en probeert dit ook uit te dragen richting de medewerkers. Het geeft een gevoel van onmacht blijkt uit de volgende uitspraak van de leidinggevende:

Ik kom zelf vanuit de inhoud, dus ik heb bij Toeslagen ook inhoudelijke functies gedaan. Dus ik snap heel goed waar de behandelaars tegenaan lopen, waar ze soms knel zitten en aangeven ik zou heel graag iets willen doen maar de wet laat dit niet toe. Hoe kan ik dan hiermee omgaan? Dat gevoel van onmacht, maar ook welke stappen kan ik nu wel zetten. Dat snap ik heel goed en dat draag ik ook uit. (Respondent 1L, persoonlijke communicatie, 26 april 2022)

#### 4.3.2 Stella team Particulieren

Bij het team Particulieren ervaren de medewerkers ook een grote mate van vrijheid en ruimte om casussen op te lossen. Er is geen tijdsrestrictie om casussen af te handelen, het is belangrijker om te kijken hoe de burger zo goed mogelijk geholpen is, zo geeft een van de respondenten aan. Er wordt ook aanspraak gemaakt op het interne netwerk om zo tot een goede beslissing te komen. Zo kan er meer buiten de paden gekeken worden om een probleemsituatie van de burger op te lossen (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Respondent 7 bevestigt dit ook:

Nou ja, wij zitten niet aan termijnen vast dus als wij een casus krijgen die kan soms in een week opgelost zijn maar soms duurt het een jaar, ja dus die ruimte is er gewoon. Je spart heel veel met collega's. We hebben een heel groot netwerklijst van mensen binnen de organisatie met functies en taken die zij hebben en daar kunnen wij dan weer een beroep op doen. (persoonlijke communicatie, 14 april 2022)

De leidinggevende van het team Particulieren stuurt niet op productie maar wil wel een kwaliteitscontrole bij de afhandeling van casussen. Door een uniforme registratie in het systeem wil de leidinggevende ervoor zorgen dat de borging goed is en er eventuele signalen opgepakt kunnen worden (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022).

De medewerkers van het team Particulieren zijn erg intrinsiek gemotiveerd om burgers te helpen in probleemsituaties. De meeste van het team hebben jarenlange ervaring in de dienstverlening en geven ook aan dat het van nature in hen zit om veel te doen om de mensen te helpen, zo geeft respondent 8 aan: “Ik denk dat het ook in ons karakter zit en daar doe je heel veel voor. Je wilt mensen helpen” (persoonlijke communicatie, 19 april 2022). Dit wordt ook door een andere medewerker bevestigd, dienstverlenend zijn en een empathisch vermogen hebben is belangrijk om het werk goed te doen. Deze medewerker is erg gemotiveerd en geeft aan “de leukste job van de wereld” te hebben (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). De leidinggevende van het team geeft ook aan dat de medewerkers erg gemotiveerd zijn vanuit zichzelf: “Dat zijn hele dedicated medewerkers” (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022).

Bij het Stella team Particulieren ervaren zowel de medewerkers als de leidinggevende de wetgeving als een belemmering in het werk. Zo geeft een van de respondenten aan dat ze als Stella behandelaars geen mandaat hebben om ruimte te creëren in wetgeving maar dat het toch een adviesrol blijft (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Een ander teamlid geeft aan dat ondanks de strakke wetgeving er oplossingen gezocht moeten worden door samen te werken (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 19 april 2022). Ook de leidinggevende bevestigt dat wetgeving een knelpunt is in het afhandelen van casussen: “Maar wetgeving zit ons wat dat betreft op casusniveau in de weg” (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022). Een van de respondenten geeft aan het lastig te vinden om aan de ene kant maatwerk te leveren aan de burger en aan de andere kant te werken binnen de kaders: “We willen maatwerk en toch binnen de regelgeving blijven acteren, dat is lastig” (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). De leidinggevende van het team Particulieren probeert hier wel kaders te stellen door bijvoorbeeld uniformiteit te creëren bij het afhandelen van casussen. Dit geeft voor de medewerkers meer structuur en kan helpen voor een balans in het werk (Respondent 5L, persoonlijke communicatie, 22 april 2022).

## **Eindconclusies team Toeslagen en Particulieren**

Uit de interviews blijkt dat door het werken volgens de bedoeling in beide Stella teams de medewerkers een grote mate van autonomie ervaren. Op de vragen op welke manier medewerkers de ruimte ervaren in hun werk en in hoeverre ze het werk naar eigen inzicht kunnen indelen, reageren alle medewerkers positief. Ze geven aan naar eigen inzicht het werk invulling te kunnen geven en zelf invloed te hebben op het werkproces. Ze worden betrokken bij beslissingen in het werk en voelen geen tijdsdruk of harde restricties om casussen op te lossen. Er is voldoende ruimte om echt te verdiepen in casussen en zo de burger zo goed mogelijk te helpen.

De medewerkers van het team Particulieren zijn vanuit zichzelf erg gemotiveerd in vergelijking met de teamleden van het team Toeslagen. Dit komt voor een groot deel voort vanuit hun achtergrond en jarenlange ervaring in de dienstverlening. De teamleden van het team Toeslagen geven aan dat de mate van autonomie hen zelfvertrouwen en voldoening geeft in het werk. Dit helpt de teamleden om casussen goed op te lossen en ze willen ook echt de extra stappen maken. Er kan geconcludeerd worden dat medewerkers en leidinggevenden bij beide teams intrinsiek gemotiveerd zijn.

Bij beide teams is de wet- en regelgeving een knelpunt bij het oplossen van casussen. Zowel medewerkers als leidinggevenden ervaren een gevoel van onmacht en er kan niet altijd ruimte gevonden worden binnen de kaders om een casus op te lossen. In deze gevallen vinden de respondenten bij beide teams het lastig om aan de ene kant maatwerk te leveren en aan de andere kant burgers te helpen. De grote mate van autonomie heeft ook een keerzijde, structuur in het werk is ook belangrijk komt uit de bevindingen naar voren. De leidinggevende van het team Particulieren wil graag meer uniformiteit creëren in het afhandelen van casussen. Dit kan voor meer structuur zorgen in het werk. Concluderend kan gezegd worden dat beide teams een dilemma tussen de regels en autonomie ervaren.

## 5. Conclusie en discussie

Dit laatste hoofdstuk bevat de conclusie en discussie. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag op basis van de bevindingen. Om te komen tot een volledig antwoord op de centrale vraag zullen de drie deelvragen worden beantwoord. In dit hoofdstuk zal gekeken worden of de bevindingen uit het onderzoek overeenkomen met de literatuur of juist hiervan afwijken. Op basis van de literatuur en empirische bevindingen zullen ook de verwachtingen besproken worden die in het onderzoek zijn geformuleerd. Dit hoofdstuk zal ook ingaan op een aantal beperkingen van het onderzoek en ten slotte afgerond worden met aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

### 5.1 Conclusie en discussie

In dit onderzoek is getracht een antwoord te vinden op de volgende onderzoeksvraag die centraal stond in dit onderzoek:

*Hoe kan publiek leiderschap bijdragen aan het bevorderen en behouden van “werken volgens de bedoeling” binnen een uitvoeringsorganisatie?*

Hiervoor is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd binnen de Stella teams van het DG Toeslagen en DG Belastingdienst naar de rol van publiek leiderschap bij het werken volgens de bedoeling.

Uit de bevindingen blijkt dat er geen vaste definitie is voor wat “werken volgens de bedoeling” inhoudt binnen de organisatie. Wat wel duidelijk is, is dat de burgers en maatwerk leveren centraal staan in de werkwijze van de Stella teams. Wat betreft de stimulansen voor het werken volgens de bedoeling is de belangrijkste het casuoverleg. De casuoverleggen vinden structureel zowel binnen als tussen de Stella teams plaats en vormen de basis van het werk. Naast casuoverleg is er veel steun vanuit het management en de politiek voor het werken volgens de Stella werkwijze. Van leidinggevend tot de staatssecretaris steunen het werk van de Stella teams. Hiernaast komt uit de bevindingen voort dat de organisatie allerlei activiteiten organiseert vanuit het management om bewust aandacht te geven aan het opgabegericht werken. Het delen van voorbeelden komt iets minder als stimulans voort vanuit de bevindingen.

Uit de resultaten is gebleken dat de leidinggevend in verhouding meer transformationele dan transactionele leiderschapskenmerken vertonen. De leidinggevend van beide teams geven veel ruimte voor het bespreekbaar maken van zaken en vinden transparantie erg belangrijk richting de medewerkers. Hiernaast reageren leidinggevend enthousiast op casussen die goed

opgelost worden door medewerkers en moedigen dit ook aan. Ook komt uit de resultaten voort dat de leidinggevendenden stimuleren om creatieve oplossingen te vinden en dit te delen in de organisatie. Verder vertonen de leidinggevendenden van beide Stella teams een coachende leiderschapsstijl en besteden ze veel aandacht aan de individuele behoeften van medewerkers wat betreft prestatie en groei. Er is wel enige mate van monitoring en toezicht door de leidinggevendenden maar dit heeft tot doel om ervan te leren en niet de medewerker af te rekenen op zijn of haar werk. Hiermee kan gezegd worden dat de transformationele kenmerken domineren bij beide leidinggevendenden van het team Toeslagen en Particulieren.

De meest belangrijke bevinding voor wat betreft het aspect van intrinsieke motivatie is dat medewerkers een grote mate van autonomie ervaren in hun werk bij de Stella teams. Ze hebben zelf de vrijheid het werk naar eigen inzicht in te richten en kunnen het werkproces beïnvloeden. Autonomie draagt bij aan de intrinsieke motivatie van medewerkers, op deze manier hebben medewerkers het gevoel echt verschil te maken voor de burgers en dus maatschappelijk impact te hebben. Ondanks de grote mate van autonomie komt de wet- en regelgeving als een knelpunt naar voren bij het werken. Zowel leidinggevendenden als medewerkers ervaren hierdoor toch een spanning in het vinden van een balans tussen de regels en autonomie bij het werken in de Stella teams.

De eerste deelvraag van het onderzoek ging over welke leiderschapskenmerken kunnen bijdragen aan het bevorderen en behouden van werken volgens de bedoeling. Deze vraag kan vanuit de theorie beantwoord worden. Volgens het onderzoek van Deci et al. (2017) is er een positieve relatie tussen leiders met transformationele leiderschapskenmerken en een bevrediging van de basisbehoeften competentie, autonomie en verbondenheid bij medewerkers. Autonomie draagt op zijn beurt bij aan de motivatie en tevredenheid van medewerkers. Leiders met transformationele leiderschapskenmerken zullen zich meer inzetten voor de organisatiedoelen en meer individuele aandacht geven aan de medewerkers. De vier transformationele leiderschapskenmerken (idealized influence, inspirational motivation, intellectual stimulation en individualized consideration) volgens de theorie van Bass et al. (2003) zijn terug te zien in de bevindingen van het onderzoek. Beide leidinggevendenden vertonen meer transformationele leiderschapskenmerken. De leidinggevendenden hebben het vertrouwen van de medewerkers en door als coach op te treden is het leiderschapskenmerk idealized influence (charisma) terug te zien. Ze fungeren als een rolmodel voor de medewerkers (Bass et al., 2003). Door enthousiast te reageren op succesverhalen van medewerkers en deze te delen in de organisatie wordt hiermee zowel de individuele geest als teamgeest gewekt, hiermee komt

het leiderschapskenmerk inspirational motivation (inspirerende motivatie) naar voren (Bass et al., 2003). Bij de dimensie intellectual stimulation (intellectuele stimulatie) stimuleert de leidinggevende zijn volgers innovatief en creatief te zijn door hen te betrekken bij beslissingen en hen uit te dagen om nieuwe standpunten in te nemen, problemen te reframen en oude situaties op nieuwe manieren te benaderen (Bass et al., 2003). Dit leiderschapskenmerk komt ook terug in de bevindingen. Beide leidinggevendenden betrekken medewerkers bij bepaalde sessies om creatief te denken en op een andere manier te kijken naar het werken volgens de bedoeling. De dimensie individualized consideration van Bass et al. (2003) komt ook duidelijk naar voren in de bevindingen bij de leidinggevendenden. Beide leiders geven veel aandacht aan de individuele behoefte aan prestatie en groei van de medewerkers door op te treden als coach of mentor. Ze creëren nieuwe leermogelijkheden met een ondersteunende omgeving om in te groeien. Het transactionele leiderschapskenmerk contingent reward komt niet naar voren en de kenmerken active management-by-exception en passive management-by-exception volgens de theorie van Bass et al. (2003) komen in mindere mate naar voren in de bevindingen. De leidinggevendenden monitoren wel de prestaties van medewerkers maar niet met het doel om nauw toezicht te houden en corrigerende maatregelen te nemen. Dit kan verklaard worden door hun coachende leiderschapstijl waar medewerkers individueel benaderd worden en door in een gesprek te kijken wat verbeterd kan worden. De verwachting dat leiders met transformationele leiderschapskenmerken het werken volgens de bedoeling zullen bevorderen binnen een organisatie kan hiermee aangenomen worden. Dit sluit aan op de theorie van Deci et al. (2017) waarbij waargenomen transformationeel leiderschap de bevrediging van de basisbehoeften van werknemers en de autonome werksituatie bevordert. Hiermee wordt het werken volgens de bedoeling bevorderd.

De tweede deelvraag in het onderzoek ging over hoe leidinggevendenden en professionals omgaan met spanningen tussen houvast (regels) en autonomie die “werken volgens de bedoeling” met zich meebrengt. Deze deelvraag kan eveneens beantwoord worden vanuit de literatuur. Volgens Schmidt et al. (2019) draagt autonomie bij aan de motivatie en tevredenheid van medewerkers. Ryan en Deci (2000) menen dat intrinsieke motivatie van mensen afhankelijk is van de bevrediging van de drie psychologische basisbehoeften competentie, autonomie en verbondenheid. Het transformationeel leiderschap bevordert deze basisbehoeften. Dit is terug te zien in de bevindingen. Medewerkers hebben veel vrijheid en autonomie bij het afhandelen van casussen en ze sparren onderling ook veel. Volgens de theorie van Deci et al. (2017) is de intrinsieke motivatie de motivatie die bij een individu van binnenuit komt, hij of zij is

gemotiveerd om iets te leren waarin hij of zij zelf geïnteresseerd is. Uit de bevindingen blijkt dat medewerkers van beide teams intrinsiek gemotiveerd zijn door hun dienstverlenende achtergrond of door het gedrag van leidinggevendenden. Uit de eerste deelvraag blijkt dat leidinggevendenden transformationele leiderschapskenmerken vertonen en het werken volgens de bedoeling zo bevorderen in de organisatie, hierdoor krijgen medewerkers meer autonomie. Er is wel sprake van enige mate van red tape, de wet- en regelgeving vormt nog wel eens een knelpunt in het werken. Dit is een keerzijde van het werken volgens de bedoeling. Bestuurskundig onderzoek wijst uit dat red tape de werktevredenheid kan verkleinen omdat dit het gevoel kan geven aan medewerkers dat ze minder maatschappelijke impact kunnen hebben. Uit de bevindingen blijkt dat leidinggevendenden in de Stella teams de medewerkers willen voorzien van meer structuur door bijvoorbeeld uniformiteit te bewerkstelligen in het afhandelen van casussen. Structuur kan houvast bieden voor medewerkers. Vooral de leidinggevende van het team Particulieren ziet hierin een rol van de leidinggevende. Gezien het feit dat de centrale regie van Stella organisatorisch bij de directie Particulieren ligt, is dit een logische richting. De verwachting dat wanneer medewerkers meer ruimte en autonomie krijgen door het werken volgens de bedoeling en hierdoor meer het gevoel zullen hebben dat ze maatschappelijke impact hebben, kan op basis van de literatuur en de bevindingen ondersteund worden. Wel zou meer structuur en uniformiteit in de werkwijze van Stella kunnen betekenen dat de autonomie van medewerkers hiermee in enige mate verminderd wordt. Dat is juist de balans die gevonden moet worden en de uitdaging waar leidinggevendenden voor staan.

Bij de laatste deelvraag in dit onderzoek is gekeken naar hoe het werken volgens de bedoeling eruitziet binnen de Stella teams Toeslagen en Particulieren. Deze vraag kan vanuit de empirische bevindingen van het onderzoek beantwoord worden. De stimulansen en barrières die op basis van de theorie van Schmidt et al. (2019) verwacht werden, zijn deels teruggekomen in dit onderzoek.

Bij het werken volgens de bedoeling staan maatwerk leveren en de burger centraal bij de Stella teams. Uit de bevindingen komen interne barrières vrij weinig voor. De medewerkers geven aan dat er niet gestuurd wordt op productie en ze veel ruimte krijgen om casussen te bespreken en af te handelen. De inrichting van de organisatie is over de tijd heen ook verbeterd en medewerkers kunnen elkaar over het algemeen goed vinden. Hiernaast vormt de politiek juist een stimulant, dit in tegenstelling tot wat de theorie zegt. Het onderzoek van Schmidt et al. (2019) geeft namelijk aan dat de politiek een mogelijke barrière kan zijn. De grootste externe barrière die uit de bevindingen naar voren komt is de samenwerking met externe instanties en

in het bijzonder de AVG. Dit komt overeen met wat het onderzoek van Schmidt et al. (2019) aantoont. Publieke organisaties moeten steeds meer samenwerken met elkaar omdat de beleidsvraagstukken ingewikkeld zijn en deze problemen alleen gezamenlijk opgelost kunnen worden. Alle stimulansen die het onderzoek van Schmidt et al. (2019) aantoont, zijn terug te zien in de bevindingen van het onderzoek: casusoverleggen, steun van de top, bewust stilstaan bij de maatschappelijke meerwaarde en het delen van goede voorbeelden. Leidinggevendens spelen duidelijk een prominente rol in het stimuleren van het werken volgens de bedoeling binnen de Stella teams. De leidinggevendens steunen op allerlei manieren het werken volgens de bedoeling door het voorzien in het houden van casusoverleggen. Vanuit de politiek en het management wordt ruim aandacht gegeven aan het opgavegericht werken binnen de organisatie en goede voorbeelden worden gedeeld door onder andere verhalen op het intranet te plaatsen. De stimulansen voor het werken volgens de bedoeling zijn meer aanwezig bij de onderzochte Stella teams dan de barrières. Hiermee kan de verwachting, dat het werken volgens de bedoeling door publiek leiderschap te tonen gestimuleerd kan worden en barrières tegengegaan kunnen worden, aangenomen worden.

Nu de deelvragen zijn beantwoord kan een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Uit de resultaten van het onderzoek is gebleken dat de relaties in het conceptueel model voorlopig overeind blijven. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat er in de twee onderzochte casussen, de twee Stella teams, er kleine verschillen te zien zijn. Op basis van de bevindingen is het antwoord op de hoofdvraag dat leiders met transformationele leiderschapskenmerken zorgen voor de bevrediging van de drie psychologische basisbehoeften: competentie, autonomie en verbondenheid. Door de bevrediging van medewerkers in deze behoeften zal de autonomie ook toenemen en hiermee de intrinsieke motivatie van medewerkers vergroten. De intrinsieke motivatie speelt een betekenisvolle rol in het bevorderen van de relatie tussen publiek leiderschap en het werken volgens de bedoeling. Hiermee blijft de relatie, dat intrinsieke motivatie een mediërende factor is, overeind.

## 5.2 Beperkingen onderzoek

In deze paragraaf wordt een aantal beperkingen in het onderzoek behandeld. De eerste beperking in het onderzoek is de tijd die beschikbaar was voor het onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd binnen een beperkt tijdsbestek dat voor de masterthesis vastgesteld was. Het is om deze reden niet mogelijk geweest om een uitgebreid onderzoek te houden onder meerdere casussen of andere departementen. Hiernaast heeft dit onderzoek zich beperkt tot twee casussen



(twee Stella teams) waarbij er een selectie is gemaakt van respondenten uit de teams. Hiermee zijn de bevindingen van het empirisch onderzoek niet zonder meer te generaliseren naar de gehele organisatie en/of andere Stella teams. De externe validiteit van het onderzoek is hiermee relatief laag.

Een andere beperking in het onderzoek is de keuze van de casus. Er is alleen onderzoek verricht onder de Stella teams en niet binnen het reguliere uitvoerend werk. Van de Stella teams was al bekend dat zij werken binnen een bepaalde context van het “werken volgens de bedoeling”. Alle respondenten hebben al vanuit hun dienstverlenende achtergrond of (intrinsieke) motivatie een bepaalde denkwijze en perceptie van het werken volgens de bedoeling. Dit kan invloed hebben gehad op de antwoorden van de respondenten en uiteindelijk op het toetsen van de relaties in het conceptueel model. Dit kan ondervangen worden door hetzelfde onderzoek te houden onder de reguliere uitvoerende diensten.

Er zijn semigestructureerde interviews gehouden via de online tool Webex. Bij een tweetal interviews bleek tijdens en na de opname van de interviews dat het geluid niet optimaal was. Hierbij is het mogelijk geweest dat bepaalde informatie verloren is gegaan. Verder zijn de interviews online afgenomen in verband met de beperkte tijd om fysiek af te spreken en de omstandigheden rondom COVID-19. Het is mogelijk dat dit een nadeel is geweest omdat non-verbale communicatie ontbreekt bij de interviews. Bij een fysiek afgenomen interview zou er wellicht een ander gesprek uitgekomen zijn en zodoende ook andere bevindingen. In een vervolgonderzoek zou het aan te raden zijn om de interviews face-to-face af te nemen. Dit is ook een beperking geweest in het onderzoek.

### 5.3 Aanbevelingen vervolgonderzoek

Uit het literatuuronderzoek blijkt volgens Akerboom et al. (2021) dat bij het centraal stellen van het werken volgens de bedoeling, oftewel de maatschappelijke meerwaarde, leiderschap een doorslaggevende factor is. Het vraagt van formele leiders in de organisatie om een ander soort leiderschap. Maar ook van medewerkers vereist het leiderschapsgedrag (Akerboom et al., 2021). Leiderschap is dus niet noodzakelijkerwijs verbonden aan een formele leiderschapspositie. Dit betekent dat leiderschap gedeeld en verspreid wordt wanneer gewerkt wordt volgens de bedoeling. In dit onderzoek is gekeken naar welke leiderschapskenmerken van leidinggevendenden kunnen bijdragen aan het werken volgens de bedoeling. Er is niet gekeken naar de interactie tussen leidinggevendenden en medewerkers en op welke manier zij leiderschap (kunnen) delen in de organisatie om het werken volgens de bedoeling te bevorderen. Wat uit

de bevindingen van dit onderzoek naar voren komt, is dat bepaalde medewerkers, zoals het vaktechnisch aanspreekpunt in het Stella team, ook leiderschap vertonen. In een vervolgonderzoek zou onderzocht kunnen worden hoe gedeeld leiderschap van formele en niet-formele leiders in een publieke organisatie het werken volgens de bedoeling kan bevorderen. Dit onderzoek kan bijdragen aan het vergroten van de kennis van publiek leiderschap en het werken volgens de bedoeling in publieke organisaties.

Een van de beperkingen is dat het onderzoek alleen is uitgevoerd binnen de Stella teams. Naar aanleiding hiervan is een tweede aanbeveling om hetzelfde onderzoek, die nu onder de Stella teams is uitgevoerd, uit te voeren binnen de reguliere uitvoerende diensten en vervolgens hetzelfde conceptueel model te toetsen. Door het onderzoek in de reguliere uitvoerende diensten uit te voeren, zou de samenhang in de relaties beter getoetst kunnen worden.

## Bibliografie

Akerboom, M., Beukman, J. J., & Van Osch, L. (2021). *Publiek leiderschap en werken volgens de bedoeling*. Leiden Leadership Centre. Opgeroepen op 2 maart 2022: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/leiden-leadership-centre/rapportage-publiek-leiderschap-en-werken-volgens-de-bedoeling.pdf>

Bass, B., & Avolio, B. (1993). Transformational leadership and organizational culture. *Public administration quarterly* 7(1), 112-121.

Bass, B., Avolio, B., Jung, D., & Berson, Y. (2003). Predicting Unit Performance by Assessing Transformational and Transactional Leadership. *Journal of Applied Psychology*, 88(2), 207-218.

Bozeman, B. (1993). A theory of government “red tape”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273 – 304.

Deci, E. L., Olafsen, A. H., & Ryan, R. M. (2017). Self-Determination Theory in Work Organizations: The State of a Science. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 4(1), 19–43.

Groeneveld, S. (2019). Balanceren en experimenteren. *Bestuurskunde*, 29(2), 67–74.

Hartley, J., Parker, S., & Beashel, J. (2019). Leading and recognizing public value. *Public Administration*, 97(2), 264–278.

Jensen, U., Andersen, L., Bro, L., Bøllingtoft, A., Eriksen, T., Holten, A., . . . Würtz, A. (2019). Conceptualizing and Measuring Transformational and Transactional Leadership. *Administration & Society*, 51(1), 3-33.

Leiden Leadership Centre. (2021, oktober). *Deelrapportage Wetenschappelijke Literatuurstudie Publiek Leiderschap*. Opgeroepen op 3 maart 2022: <https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/documenten/publicatie/2021/10/27/leiden-leadership-centre-deelrapportage-wetenschappelijke-literatuurstudie-publiek-leiderschap>

Moore, M. H. (2000). *Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, 183-204.

NOS (nd-a.). "Commissie: ongekend onrecht in toelagenaffaire, beginselen rechtsstaat geschonden". Opgeroepen op 2 februari 2022 van NOS: <https://nos.nl/collectie/13855/artikel/2361021-commissie-ongekend-onrecht-in-toelagenaffaire-beginselen-rechtsstaat-geschonden>

NOS (nd-b.). "Kamercommissie: mensen in de knel door missers bij uitvoering wetten en regels". Opgeroepen op 2 februari 2022 van NOS: <https://nos.nl/artikel/2370213-kamercommissie-mensen-in-de-knel-door-missers-bij-uitvoering-wetten-en-regels>

Platform Overheid (2018). *Werken volgens de bedoeling is nog niet zo gemakkelijk*. Opgeroepen op 2 maart 2022 van Platform Overheid : <https://platformoverheid.nl/artikel/werken-volgens-bedoeling-is-nog-zo-gemakkelijk/>

Platform Overheid (2020). *Maatschappelijke meerwaarde, samenwerking en leiderschap*. Opgeroepen op 2 maart 2022 van Platform Overheid : <https://platformoverheid.nl/artikel/maatschappelijke-meerwaarde-samenwerking-en-leiderschap/>

Rijksoverheid (nd). *Maatschappelijke meerwaarde: de unieke positie van overheidsmanagers*. Opgeroepen op 1 februari 2022 van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-kininkrijksrelaties/verhaal-van-bzk/het-verhaal-van-mark-moore-creating-public-value>

Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68–78.

Schmidt, E., Kuipers, B., Groeneveld, S., Fraussen, B., Ashikali, T., Laterveer, H., & Slooff, A. (2019). *Publiek leiderschap en maatschappelijke meerwaarde*. [www.universiteitleiden.nl](http://www.universiteitleiden.nl). Opgeroepen op 2 februari 2022 van Universiteit Leiden: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/leiden-leadership-centre/eindrapportage-llc.pdf>

Tweede Kamer (nd-a). *Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties*. Opgeroepen op 1 februari 2021 van de Tweede Kamer: <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport>

Tweede Kamer (nd-b). *Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*  
Opgeroepen op 1 februari 2022 van de Tweede Kamer:  
[https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/pok](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pok)

Van Huffelen, A. C. (2021). *Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag* [Kamerbrief].  
Opgeroepen op 1 februari 2022 van Officiële Bekendmakingen :  
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35510-60.html>

Walker, R.M. (2013). Strategic management and performance in public organizations: Findings from the miles and snow framework. *Public Administration Review*, 73(5), 675-685.

Yukl, G. (2012). Effective Leadership Behavior: What We Know and What Questions Need More Attention. *Academy of Management Perspectives*, 26(4), 66–85.

## Bijlage A Topiclijst interview leidinggevende

### **Introductie voor het interview**

- Kort voorstellen onderzoeker;
- Kort toelichten wat het thema van het onderzoek is;
- Duur interview;
- Nogmaals aangeven dat er een opname gemaakt wordt (toestemming is al verleend door respondent);
- Aangeven dat gegevens vertrouwelijk en geanonimiseerd worden verwerkt in het onderzoek. Er wordt niet verwezen naar namen in het onderzoeksrapport.

### **Introductie respondent:**

- Kunt u kort een introductie geven van uzelf, wat is uw functie binnen DG Toeslagen/Belastingdienst?

### **Introductie en visie op werken volgens de bedoeling:**

- Hoe zou u in uw eigen woorden het werken volgens de bedoeling willen definiëren?
- En hoe heeft dit betrekking tot uw werkzaamheden binnen uw team? (Hoe ervaart u dit in uw werk?)

### **Transformationele leiderschapskenmerken bij het werken volgens de bedoeling:**

Kenmerk 1 idealized influence:

- Hoe wint u het vertrouwen van de medewerkers in uw team?

Kenmerk 2 inspirational motivation:

- Op welke wijze probeert u de medewerkers in uw team te motiveren?

Kenmerk 3 intellectual stimulation:

- Op welke manier stimuleert u medewerkers om problemen creatief op te lossen en vanuit een ander standpunt te bekijken? Op welke wijze betreft u medewerkers bij beslissingen in de organisatie?

Kenmerk 4 individualized consideration:

- Op welke wijze geeft u aandacht aan de individuele behoefte aan prestatie en groei van medewerkers? Ziet u zichzelf als een coach of mentor?

**Transactionele leiderschapskenmerken bij het werken volgens de bedoeling:**

Kenmerk 5 contingent reward:

- Welke manieren van belonen en straffen hanteert u? Welke actie(s) onderneemt u wanneer medewerkers niet voldoende presteren?

Kenmerk 6 en 7 active/passive management-by-exception:

- Op welk moment intervineert u als de medewerker de gevraagde prestaties niet nakomt? Op welke wijze geeft u de doelstellingen en verwachtingen aan bij medewerkers? Op welke wijze monitort u voortgang van medewerkers?

**Stimulansen voor werken volgens de bedoeling:**

- Op welke manier faciliteert u zichzelf en anderen om te werken volgens de bedoeling?
- Op welke manier speelt uw als leidinggevende hierbij een rol?

**Barrières (intern/extern) bij het werken volgens de bedoeling:**

- Welke obstakels/moeilijkheden ervaart u bij het werken volgens de bedoeling?
- Op welke manier speelt uw als leidinggevende hierbij een rol?

**Afronding:**

Zijn er nog zaken die niet aan bod zijn geweest maar die u wel wilt meegeven inzake het onderzoek?

Bedank de respondent voor zijn/haar tijd.

## Bijlage B Topiclijst interview medewerker

### **Introductie voor het interview**

- Kort voorstellen onderzoeker;
- Kort toelichten wat het thema van het onderzoek is;
- Duur interview;
- Nogmaals aangeven dat er een opname gemaakt wordt (toestemming is al verleend door respondent);
- Aangeven dat gegevens vertrouwelijk en geanonimiseerd worden verwerkt in het onderzoek. Er wordt niet verwezen naar namen in het onderzoeksrapport.

### **Introductie respondent:**

- Kunt u kort een introductie geven van uzelf, wat is uw functie binnen DG Toeslagen/Belastingdienst?

### **Introductie en visie op werken volgens de bedoeling;**

- Hoe zou u in uw eigen woorden het werken volgens de bedoeling willen definiëren?
- En hoe heeft dit betrekking tot uw werkzaamheden binnen uw team? (Hoe ervaart u dit in uw werk?)

### **Stimulansen voor werken volgens de bedoeling:**

- Op welke manier faciliteert u zichzelf en anderen om te werken volgens de bedoeling?
- Op welke manier speelt uw leidinggevende hierbij een rol?

### **Barrières (intern/extern) bij het werken volgens de bedoeling:**

- Welke obstakels/moeilijkheden ervaart u bij het werken volgens de bedoeling?
- Op welke manier speelt uw leidinggevende hierbij een rol?



**Autonomie bij het werken volgens de bedoeling:**

- Op welke manier ervaart u vrijheid/ruimte wanneer u werkt volgens de bedoeling?
- In hoeverre kan je het werk naar eigen inzicht indelen?

**Regels (red tape) bij het werken volgens de bedoeling:**

- Op welke manier ervaart u minder ruimte in het werken volgens de bedoeling?

**Afronding:**

Zijn er nog zaken die niet aan bod zijn geweest maar die u wel wilt meegeven inzake het onderzoek?

Bedank de respondent voor zijn/haar tijd.

## Bijlage C Codeerschema

Concept	Construct	Indicatoren	Coderingen
<b>Transformationeel leiderschap</b>	idealized influence	Vertrouwen hebben van medewerkers, fungeren als rolmodel.	Vertrouwen Rolmodel
		Behoeften van medewerkers boven die van zichzelf stellen.	Voorbeeld zijn
	inspirational motivation	Opwekken van individuele energie en teamgeest.	Individuele en teamgeest opwekken
		Inspireren en aanmoedigen van medewerkers om doelen te stellen voor de toekomst.	Inspireren doelen stellen
	intellectual stimulation	Stimuleren van innovatie en creativiteit door medewerkers te betrekken bij beslissingen.	Stimuleren innovatie Betrekken bij beslissingen
		Vinden van creatieve oplossingen voor dagelijkse problemen.	Stimuleren creatieve oplossingen
	individualized consideration	Aandacht geven aan individuele prestatie en groei door coachend op te treden.	Stimuleren individuele groei Coachen
		Creëren van nieuwe leermogelijkheden en hierin medewerkers ondersteunen.	Ondersteunen individuele training

Concept	Contract	Indicatoren	Coderingen
<b>Transactioneel leiderschap</b>	Contingent reward	Toepassen van voorwaardelijke beloning.	Voorwaardelijke beloning
		Erkenning wanneer doelen zijn bereikt.	Erkenning doelen
	Active management-by-exception	Verduidelijken van onjuiste prestaties en toezicht houden op fouten. Corrigerende maatregelen ondernemen.	Toezicht op prestaties Corrigerend optreden
	passive management-by-exception	Afwachten tot problemen voordoen of geen actie ondernemen.	Afwachten Geen actie ondernemen
Concept	Contract	Indicatoren	Coderingen
<b>Intrinsieke motivatie</b>	Autonomie	Vrijheid om een activiteit naar eigen inzicht te kunnen uitoefenen en de invloed die het individu heeft hierop.	Vrijheid Invloed uitoefenen
		Autonomie draagt bij aan de motivatie en tevredenheid van medewerkers.	Motivatie Werktevredeheid
	Red tape	Formele regels, procedures en voorschriften die de werktevredeheid van medewerkers verkleinen.	Regels procedures
		Gevoel kan geven aan professionals dat ze minder maatschappelijke impact kunnen hebben.	Minder maatschappelijke impact

Concept	Construct	Indicatoren	Coderingen
<b>Werken volgens de bedoeling</b>	Stimulansen	Casusoverleg houden	Casus
		Steun van de top	Steun management
		Bewust stilstaan bij de maatschappelijke meerwaarde	Bewust stilstaan
		Delen van goede voorbeelden	Delen voorbeelden
	Externe barrières	Publieke organisaties functioneren niet in een vacuüm, samenwerking is nodig met andere organisaties.	Samenwerking extern
		Politiek, lastig om de politiek te betrekken bij het werken volgens de bedoeling.	Politiek
		Door de structuur van de overheid zijn organisaties op elkaar aangewezen.	Structuur overheid
	Interne barrières	Sterke sturing op productie, balans vinden tussen ruimte en productie.	Sturing productie
		De bredere structuur in publieke organisaties is niet altijd ingericht op het werken volgens de bedoeling.	Structuur interne organisatie
		Persoonlijk niveau, of medewerkers voldoende steun voelen om te werken volgens de bedoeling.	Persoonlijk niveau