Omgaan met risico’s en onzekerheid in het werk: hoe pakken publieke professionals en hun teamleiders dit aan?

Dragos Ciulinaru, Nele Cannaerts, Jolien Grandia, Robin Bouwman

Erasmus Universiteit Rotterdam – Gemeente Rotterdam – Cluster Werk en Inkomen

31 Augustus 2026

Erasmus University Rotterdam

Woord van dank

Dit onderzoeksrapport is tot stand gekomen in samenwerking met de gemeente Rotterdam, en in het bijzonder het managementteam van het cluster Werk & Inkomen. Het rapport vat de resultaten samen en schetst een aantal handvatten voor de toekomst. Wij danken de gemeente Rotterdam en het managementteam Werk & Inkomen hartelijk voor de samenwerking en hun input.

Verder danken wij Maarten van Kooij voor zijn rol *als boundary spanner*. Ook zijn wij alle respondenten zeer dankbaar voor hun medewerking, bijdrage en waardevolle inzichten. Gemeente Rotterdam, dank voor de gastvrijheid.

Colofon

“Omgaan met risico’s en onzekerheid in het werk: hoe pakken publieke professionals en hun teamleiders dit aan?” is een onderzoeksrapport wat tot stand is gekomen op basis van een samenwerkingsverband tussen Gemeente Rotterdam, in het bijzonder het cluster Werk en Inkomen, en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Datum: 31 augustus 2026

Auteurs: D. Ciulinaru, N. Cannaerts, J. Grandia en R. Bouwman

Uitgave: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences – Erasmus Universiteit Rotterdam

© Dragos Ciulinaru, Nele Cannaerts, Jolien Grandia, Robin Bouwman

Samenvatting

Vraagstuk en aanpak

Deze rapportage vat de belangrijkste resultaten samen van het onderzoek '*Omgaan met risico's en onzekerheid in het werk: hoe pakken publieke professionals en hun teamleiders dit aan*?' samen. Het onderzoek richt zich op de centrale vraag: hoe worden risico's en onzekerheid waargenomen door publieke professionals bij het maken van beslissingen in hun werk, hoe gaan ze ermee om en hoe ondersteunen hun teamleiders hen daar al dan niet in?

Het vertrekpunt van het beantwoorden van deze vraag is een wetenschappelijke literatuurstudie. In deze studie zijn de belangrijkste concepten rondom het omgaan met risico's en onzekerheid in publieke dienstverlening samenvat. Daarbij is ook gekeken naar diverse omgevingsfactoren zoals bureaucratie die een beïnvloedende rol kunnen spelen.

Naast de literatuurstudie zijn interviews afgenomen. Er zijn verkennende gesprekken gevoerd met alle leden van het Managementteam van het cluster Werk en Inkomen. Daarnaast zijn diepte-interviews gehouden met 27 publieke professionals en 7 teamleiders.

Voornaamste bevindingen van het onderzoek

De bevindingen kunnen worden samengevat in drie kernpunten:

1) Publieke professionals worden in hun werk en in hun besluitvorming met diverse risico's geconfronteerd. Hoewel een breed scala aan risico's werd gerapporteerd, vielen deze grotendeels uiteen in de volgende drie categorieën: risico's voor de burger, risico's voor de ambtenaar zelf en risico's voor de organisatie (zoals fraude).
2) Publieke professionals gaan op uiteenlopende manieren om met deze risico's. Deze manieren noemen we coping mechanismen. Één copingmechanisme springt in het bijzonder eruit: informeel overleg met collega's. Om onzekerheid te verminderen en de perceptie van risico in positievere zin vorm te geven, wordt vaak de hulp van collega's ingeroepen. Dit gebeurt vooral op informele en individuele basis waarbij de afhankelijkheid van het eigen netwerk groot is. Mede onder invloed van de Participatiewet in Balans, die bijdraagt aan verdere individualisering, kan dit leiden tot inconsistentie tussen teams. Hierbij wordt als mogelijke oplossingsrichting gekeken naar de rol van teamleiders en het managementteam om processtructuren alsook een cultuur te versterken die leren mogelijk maken, de praktijken van kwaliteitscontrole zou moeten harmoniseren.
3) Uit het onderzoek komen vijf belangrijke omgevingsfactoren naar voren die van invloed lijken te zijn op de risicoperceptie: de bekendheid van de ambtenaar met vergelijkbare casussen/besluiten, werkdruk, individuele risicobereidheid, anciënniteit in de functie en of de beslissing moet worden voorgelegd aan de kwaliteitsmedewerkers.

Conclusie en handvatten

Concluderend kunnen we stellen dat publieke professionals met diverse risico's worden geconfronteerd en dat ze hier in het samenspel van individuele factoren en organisatiefactoren ook op hun geheel

eigen manier mee omgaan. De toenemende trend naar meer individualisering en maatwerk zal de risico's en onzekerheid alleen maar doen toenemen. Net daarom is het belangrijk om twee concrete elementen te versterken: 1). Versterk formele en informele deliberatie zodat het bijdraagt aan kalibratie van risicopercepties en 2) Versterk het gedeeld leiderschap tussen teamleiders, kwaliteitsmedewerkers én ambtenaren.

Inhoudsopgave

Woord van dank 3

Colofon 3

Samenvatting 1

1. Aanleiding 3

2. Aanpak 3

2.1 Wetenschappelijke definiëring concepten 3

2.2 Methode 5

3. Bevindingen 5

3.1 Hoe kijken respondenten naar besluiten? 5

3.2 Welke risico's worden ervaren? 6

3.3 Wat heeft invloed op de (perceptie) van deze risico's? 7

3.4 Hoe gaan ambtenaren om met deze risico's? 10

3.5 Voorwaarden en implicaties van deliberatie 12

4. Conclusie & Handvatten 13

Referentielijst 15

1. Aanleiding

Publieke organisaties hebben te maken met een breed scala aan risico's en onzekerheden, zoals financiële, politieke, ethische en sociale risico's, waar zij mee om moeten gaan. In de praktijk van werk- en inkomensafdelingen van Nederlandse gemeentes kan dit bijvoorbeeld betekenen: anticiperen op de aanpassingen aan de Participatiewet, omgaan met bezuinigingen, het toepassen van de meest passende instrumenten op de complexe problematiek van burgers, en kiezen tussen burgers die snel uit de uitkering kunnen en degenen die meer steun nodig hebben.

De afgelopen jaren is in publieke dienstverlening in het algemeen, en in het bijzonder binnen werk- en inkomensafdelingen steeds meer nadruk komen te liggen op individuele ondersteuning en het rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van burgers. Hoewel deze verschuiving kansen biedt voor meer responsieve dienstverlening, brengt zij ook nieuwe vormen van onzekerheid met zich mee. Medewerkers moeten steeds vaker beslissingen nemen in situaties waarin geen duidelijke precedenten bestaat en waarin verschillende risico's en belangen zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. Deze combinatie van factoren kan de perceptie van risico's veranderen en onzekerheid doen toenemen, wat uiteindelijk impact heeft op besluitvorming.

Om inzicht te krijgen in hoe publieke professionals omgaan met risico's en onzekerheid in hun werk, hanteren we volgende hoofdvraag:

Hoe worden risico's en onzekerheid waargenomen door publieke professionals bij het maken van beslissingen in hun werk, hoe gaan ze om met risico's en hoe ondersteunen hun teamleiders hen daar al dan niet in?

a. **Hoe nemen frontline publieke professionals beslissingen in een context van risico en onzekerheid?**
b. **Hoe beïnvloedt de leider-volger relatie tussen teamleads en publieke professionals hun appetijt om besluiten te nemen in een context van risico's en onzekerheid?**

In het vervolg van deze rapportage lichten we onze aanpak om tot een antwoord op deze hoofd- en deelvragen te komen toe. Vervolgens presenteren we de voornaamste bevindingen. Tot slot formuleren we een conclusie en enkele handvatten voor de toekomst.

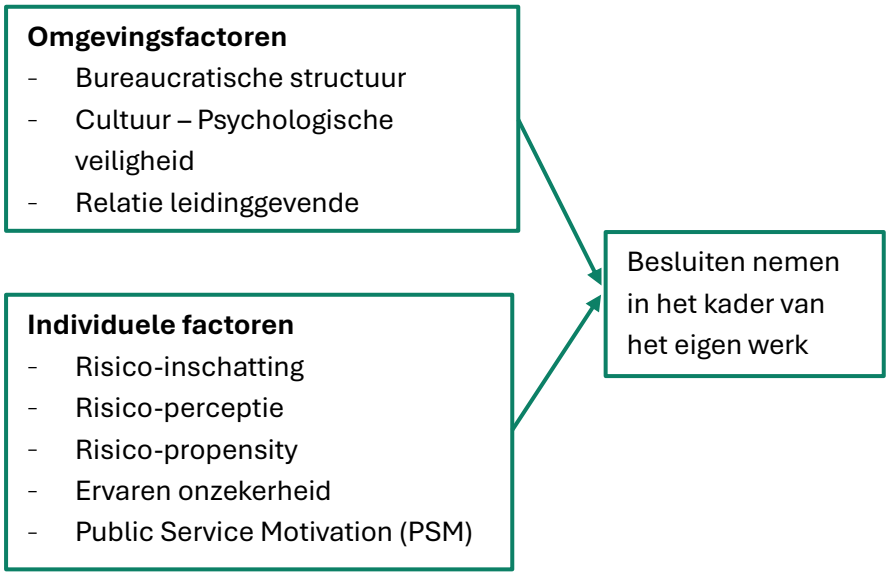
2. Aanpak

Om de deelvragen en aansluitend de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden is gekozen voor een tweefasige methodologische aanpak. In de eerste fase is een literatuurstudie uitgevoerd. In de tweede fase zijn, binnen een kwalitatief onderzoeksdesign, interviews gehouden en data verzameld en geanalyseerd.

2.1 Wetenschappelijke definiëring concepten

Voor de eerste fase van dataverzameling is er een wetenschappelijke literatuurstudie uitgevoerd. Deze heeft geleid tot een identificatie en definiëring van de hoofdconcepten en relevante factoren die daarop invloed kunnen uitoefenen. De literatuurstudie kreeg mede vorm door reflectiegesprekken met het Managementteam. De voornaamste concepten worden in figuur 1 gepresenteerd en daaronder toegelicht.

Figuur 1. Conceptueel model



Besluiten nemen: Het proces waarbij ambtenaren een keuze maken uit verschillende alternatieven onder omstandigheden van beperkte informatie, cognitieve beperkingen, organisatorische routines en sociale relaties. Hierbij gaan wij uit van het principe van "*bounded rationality*": besluiten worden zo rationeel mogelijk genomen binnen de grenzen van het mogelijke (Simon 1979).

Bureaucratische structuur: Dit concept gaat dieper in op het algemenere concept van organisatiestructuur. In het onderzoek kijken wij specifiek naar vier organisatiekenmerken die passen bij een bureaucratische structuur (Rainey et al., 2021):

- **Centralisatie:** hoe hiërarchisch is de organisatie?
- **Formalisatie:** hoeveel regels, richtlijnen, kaders en wetten dienen gevolgd te worden?
- **Routine**: hoe gestandaardiseerd zijn de werkprocessen?
- **Red Tape**: worden regels ervaren als behulpzaam of als iets wat nalevingslast veroorzaakt?

Psychologische veiligheid: De perceptie van een individu over de gevolgen van interpersoonlijke risico's in zijn of haar of X werkomgeving (Edmondson, 1999).

Relatie met de leidinggevende: Voor dit concept gaan we uit van de "*Leader- Member- Exchange*"- benadering waarbij gekeken wordt naar de uitwisseling die plaatsvindt tussen leidinggevenden en medewerkers. Specifiek kijken we hiernaar kenmerken zoals formele rollen, afspraken en autoriteit maar evenzeer ook naar vertrouwen, ondersteuning, korte-/lange termijn oriëntatie en sociaal-emotionele aspecten van de relatie (Graen & Uhl-Bien, 1995; Berg et al. 2017).

Risico-inschatting: de mate waarin er onzekerheid bestaat over de vraag of potentieel belangrijke en/of teleurstellende uitkomsten van beslissingen daadwerkelijk zullen plaatsvinden (Sitkin & Pablo, 1992).

Risico-perceptie: De manier waarop de besluitnemer kijkt naar risico's en deze inschat voor iedere situatie (Sitkin & Pablo, 1992).

Risico-*propensity*: De aangeboren neiging van een besluitnemer om risico's uit de weg te gaan en dus te vermijden of ze niet te nemen (Sitkin and Pablo, 1992).

Ervaren onzekerheid: De ervaring van onvolledige, onduidelijke of tegenstrijdige informatie op vlak van doelen, rollen of taken van een ambtenaar (Bernards et al. 2021).

Public Service Motivation (PSM): Het verlangen van een persoon om een bijdrage te leveren aan de maatschappij, anderen te dienen en te handelen in het belang van anderen (Perry 1996).

2.2 Methode

Fase 2 kenmerkt zich door een kwalitatief onderzoeksdesign. Concreet heeft deze fase als doel om het vraagstuk en de context te verkennen om zo diepgang te krijgen in de diverse relaties en de deel- en hoofdvragen te beantwoorden.

Allereerst werden verkennende interviews met alle leden van het Managementteam (n=4) gehouden. Daarna volgden diepte-interviews met ambtenaren (n =27) en hun teamleiders (n =7). Tijdens deze interviews gingen we dieper in op alle concepten en hun onderlinge relaties uit het conceptueel model. De ambtenaren werden door het managementteam random geselecteerd en daarbij was de voorwaarde om een zo breed mogelijke groep, in termen van functies, aantal dienstjaren en demografische factoren, te betrekken. Wat betreft de teamleiders was het voornaamste criterium dat we ook enkele van hun medewerkers konden spreken. Dit zodat we ook de relatie tussen leidinggevende en medewerker konden onderzoeken.

Voorafgaand aan elk interview werd gevraagd om een informatie- en toestemmingsverklaring te lezen en te ondertekenen. Daarin werd ook om toestemming gevraagd om een geluidsopname te maken. Alle interviews zijn vervolgens woordelijk getranscribeerd en thematisch gecodeerd en geanalyseerd. Hierdoor konden wij enerzijds de definities en dus betekenis van de concepten aanscherpen en anderzijds de relaties tussen de concepten meer diepgaand duiden. Hierdoor ontstond ruimte om de data echt te laten spreken. Vanwege de potentiële herkenbaarheid van respondenten rapporteren wij in deze rapportage, en in andere publicaties, geanonimiseerd en alleen op geaggregeerd niveau.

3. Bevindingen

In deze sectie presenteren wij de belangrijke bevindingen van het onderzoek. Allereerst presenteren wij hoe de respondenten kijken naar de afhankelijke variabele van het onderzoek: de besluiten die worden genomen in het kader van het eigen werk. Vervolgens schetsen we de voornaamste risico's en onzekerheden die de respondenten zien en vervolgens ook de manieren waarop zij hiermee omgaan (de coping mechanismen). Ten slotte schetsen wij diverse implicaties.

3.1 Hoe kijken respondenten naar besluiten?

Er zijn meerdere, tot op zekere hoogte onderling samenhangende, potentieel belangrijke uitkomsten die de respondenten meewegen in hun besluitvorming. Respondenten geven aan het belangrijk te vinden *goede* besluiten te nemen.

Respondenten beschouwen een besluit als goed wanneer:

- het oog heeft voor de menselijke maat;
- het binnen de geldende juridische en beleidsmatige kaders blijft;
- het bijdraagt aan een duurzame toekomst, met aandacht voor zowel korte als lange termijn en voor de belangen van burger én organisatie.

"Ja, als het een rechtmatige beslissing is. Dus als het klopt met wat wij als organisatie moeten doen. Dus als het klopt volgens wet- en

regelgeving. Maar ook als er gekeken is naar de persoonlijke omstandigheid van de persoon waar ze mee te maken hebben. Want het één kan niet zonder het ander."

3.2 Welke risico's worden ervaren?

Om te weten hoe ambtenaren omgaan met risico's en onzekerheid is er eerst in kaart gebracht welke risico's zij ervaren. De risico's die de respondenten ervaren zijn te groeperen in 3 categorieën: 1) risico's voor de burger, 2) risico's voor zichzelf als publieke professional en 3) risico's voor de organisatie.

Risico voor de burger

De respondenten uit dit onderzoek ervaren in hun werkpraktijk diverse risico's voor de burger. De respondenten beschouwen de burgers uit hun werkpraktijk als een kwetsbare doelgroep omdat zij uitkeringen ontvangen. Sociale voorzieningen, zoals uitkeringen, worden gezien als een vangnet en degenen die er gebruik van maken, bevinden zich veelal in complexe financiële en persoonlijke omstandigheden. Dit maakt dat **ongewenste gevolgen voor ontvangers van uitkeringen** door de respondenten als een groot risico worden gezien. Respondenten geven aan dat er een voortdurend aanwezige bezorgdheid is dat hun beslissingen de omstandigheden van burgers kunnen verergeren. In eerste instantie omdat hun besluit kan betekenen dat uitkeringen stoppen en burgers daardoor het risico lopen niet langer in hun basisbehoeften te kunnen voorzien. In tweede instantie omdat dit kan doorwerken en de gemeente en de maatschappij verder kan belasten.

> *"Dus, stel, je zou terugvorderen: het is een risico voor de werkzoekende dat ze nog meer in de schulden komt. Dus dan ga ik wel rekening houden met de persoonlijke situatie, en dat is de bedoeling ook in de praktijk: dat je altijd naast de regels ook de mens achter het dossier gaat bekijken."*

Risico voor zichzelf als publieke professional

Een tweede groep risico's die respondenten vaak noemen, betreft risico's voor henzelf bij elk besluit dat zij nemen. Het maken van een fout raakt niet alleen de burger, maar ook de ambtenaar. Zij noemen daarbij onder meer controle door kwaliteitsmedewerkers, extra werk door het herstellen van fouten en druk door reacties van burgers op hun professionaliteit. Het risico op een foutieve beslissing legt daarmee extra druk op de ambtenaar.

> *"Ik heb ook tegen mijn manager gezegd: 'Ik neem mijn tijd. Ik ga niet mijn werk afraffelen om tot een snelle beslissing te komen als ik daar niet volledig achter sta.' Ik neem mijn tijd, want ik wil gewoon dat mijn aanvraag van kwaliteit zijn, en niet dat ik achteraf ineens in een dynamische controle kom. En dat er tegen mij wordt gezegd: 'jij hebt een verkeerde beslissing gemaakt'."*

Risico voor de organisatie: fraude

Een derde veelgenoemd risico is het risico op fraude: de mogelijkheid dat de organisatie foutieve of onterechte uitkeringen doet die de gemeente heel veel geld kosten. Hoewel het onderzoeken van fraudegevallen specifiek bij bepaalde functies is belegd, wordt het door alle respondenten aangehaald als een groot risico. Juist omdat respondenten een bijdrage willen leveren aan de maatschappij en ze besluiten nemen over publiek geld, willen ze ook dat dit geld op de juiste manier wordt besteed.

> *"En we leven natuurlijk, zeker tegenwoordig, in een gekke wereld. Maar we willen gewoon in Rotterdam wel heel erg graag dat er zo min*

mogelijk bijstandsgeld onrechtmatig de deur uit gaat. Dus dat maakt dat we het wel willen blijven controleren."

3.3 Wat heeft invloed op de (perceptie) van deze risico's?

Hoewel er een breed scala aan beïnvloedende factoren door de respondenten worden genoemd, sprongen de volgende vijf factoren eruit:

- Bekendheid met het besluit dat moet genomen worden
- Werkdruk
- Bureaucratische structuur
- Risico-propensity
- Werkervaring

De bovenstaande vijf factoren hebben elk invloed op de perceptie van risico's, maar wel op verschillende manieren. Hieronder wordt daarom kort elke factor toegelicht.

Wat betreft **bekendheid met het besluit dat moet genomen worden** benadrukken respondenten regelmatig het belang van zorgvuldige behandelingen van verzoeken die (voor de respondent) nieuw of onbekend zijn. Zulke verzoeken worden omschreven als cases waarin ambtenaren in het besluitvormingsproces weinig kunnen terugvallen op eerdere ervaring. Dergelijke cases vragen om individualisering en geïndividualiseerde beslissingen wijken, volgens respondenten, vaak af van standaardprocedures. Hoewel veel respondenten het nemen van besluiten in deze situaties als lonend ervaren, schatten zij de bijbehorende risico's wel hoger in. Zij geven aan dat de gevolgen voor de burger groter kunnen zijn, terwijl de kans op een verkeerde inschatting van de situatie en het maken van fouten ook groter is, wat weer zorgt voor meer risico voor de ambtenaar en de organisatie

Werkdruk wordt ook als een belangrijke factor gezien die risico-perceptie en vervolgens het besluitvormingsproces beïnvloedt. Globaal identificeert dit onderzoek enkele belangrijke factoren die volgens de respondenten bijdragen aan het verhogen van de werkdruk: de hoeveelheid werk, de aard van het werk, de aanwezige deadlines, en individualisering en controle door kwaliteitsmedewerkers. Uit het onderzoek komt naar voren hoe sterker respondenten werkdruk ervaren door een **grote hoeveelheid werk**, hoe groter zij het risico op het overhaast afhandelen van zaken achten, waardoor bij de besluitvorming mogelijk slechts oppervlakkig rekening wordt gehouden met de individuele situatie. Omdat respondenten vrezen dat werkdruk de kans dat details over het hoofd gezien worden en fouten gemaakt, neemt de risico-perceptie toe.

Wat betreft **de aard van het werk** wordt door respondenten gewezen op de impact rechtstreeks contact met de burger kan hebben. Respondenten met functies waarbij ze direct contact hebben met burgers noemen bijvoorbeeld de kans op agressie. Respondenten zijn zich ervan bewust dat sommige beslissingen slecht nieuws zijn voor burgers en proberen daarom te anticiperen op situaties waarin zij kans lopen om te maken te krijgen met verbale of fysieke agressie. Respondenten geven aan de kans op fysieke agressie als klein te achten, maar geven aan dat zelfs één incident ernstige gevolgen kan hebben, wat de druk op hen als publieke professional vergroot en dus impact heeft op hun risico-perceptie.

Werkdruk lijkt ook toe te nemen wanneer **maatwerk en individualisering** wordt toegepast. Ongewone gevallen vormen bijvoorbeeld een uitdaging als het gaat om de prestatie-indicatoren waaraan ambtenaren zich moeten houden. Deze indicatoren worden

op team- of afdelingsniveau vastgesteld en betreffen de tijdslimieten voor de afhandeling van zaken en de werklast per ambtenaar. Het combineren van deze indicatoren met een meer tijdrovende, op maat gemaakte aanpak van individuele gevallen is soms lastig, omdat ambtenaren onzekerheid ervaren over hoe ze prioriteiten moeten stellen. In deze gevallen is ook een goedkeuring door **kwaliteitsmedewerkers** vereist, wat tijdrovender is. Beslissingen die afwijken van de standaard zijn bovendien gemakkelijker aan te vechten door kwaliteitsmedewerkers en kunnen ambtenaren blootstellen aan negatieve beoordelingen, wat weer meer druk veroorzaakt. Enerzijds verhoogt het corrigeren en opnieuw doen van werk de werkdruk. Anderzijds is hier het maken van fouten een zorg die voortkomt uit de wens om het werk goed te doen en te voldoen aan de professionele verwachtingen van de kwaliteitscontrole, collega's en de ambtenaar zelf.

> *“En dat geeft natuurlijk wel druk op jou, als jij een klantbestand hebt van 400 mensen, en daar gebeurt van alles mee. Dan kan je daardoor tijdsdruk ervaren. En dan kan dat betekenen dat je onderzoeken of te lang laat liggen, of dingen af gaat raffelen, en ook misschien fouten gaat maken. Dus dat spanningsveld tussen wat het management wil zien en wat wij eigenlijk willen doen, ja, dat bestaat ook. Dat bestaat zeker.”*

Sommige respondenten zien ten slotte ook een vicieuze cirkel op het gebied van werkdruk. Als gevolg van ziekteverzuim en het vertrek van medewerkers vanwege werkdruk ontstaan achterstanden en vertragingen en moet het werk worden verdeeld over minder collega’s, die vervolgens op hun beurt weer overbelast raken door een te hoge werkdruk.

Wat betreft **bureaucratische structuur** komen met name centralisatie, de hiërarchie waarin ambtenaren besluiten mogen nemen, en alle regels, richtlijnen, kaders en wetgeving in het onderzoek naar voren.

Centralisatie uit zich met name in de **rol van kwaliteitscontrole**. Voor beslissingen die door ambtenaren zonder mandaat worden genomen, beheert het kwaliteitscontroleproces risico's door een formele stap te introduceren waarin een deskundige kwaliteitsmedewerker de beslissingen beoordeelt en goedkeurt. Voor ambtenaren met een mandaat vereisen alle individualiseringsbeslissingen ook een beoordeling door de kwaliteitscontrole. Naast de kwaliteitscontrole speelt ook de zogenaamde *Kick-controle* een rol bij het beperken van risico's.

Vanuit een risicoperspectief richt kwaliteitscontrole zich het best op risico's die gemakkelijker te standaardiseren zijn, zoals risico's die verband houden met naleving van regels, zoals fraude en fouten in het besluitvormingsproces. De complexiteit van geïndividualiseerde beslissingen maakt routinisering ervan moeilijk. Sommige respondenten zijn positief over kwaliteitscontrole en wijzen op de rol ervan bij leren en het voorkomen van risico’s. Anderen ervaren kwaliteitscontrole als belastend, met name vanwege de tijd die het kost en de uiteenlopende werkwijzen van kwaliteitsmedewerkers. Dit onderzoek laat bovendien zien dat die verschillende werkwijzen binnen het kwaliteitscontroleproces ook een bron van onzekerheid vormen rond de prioritering van risico’s voor de burger en het risico op fraude, wat de risicoperceptie van ambtenaren verder kan vergroten.

Wat betreft **regels en procedures** geldt dat er heldere, gestandaardiseerde kaders en werkwijzen zijn, waarbij

kwaliteitsmedewerkers een belangrijke rol spelen als controlebron. Tegelijkertijd dwingt de noodzaak tot individualisering ertoe deze kaders bij complexe casussen ter discussie te stellen. Het onderzoek laat zien dat onzekerheid vooral ontstaat wanneer regels ruimte laten voor interpretatie en maatwerk: medewerkers twijfelen dan over de juiste beslissing. Overleg en controle door kwaliteitsmedewerkers bieden weliswaar houvast, maar kunnen ook leiden tot voorzichtigheid, vertraging en extra werk. Die onzekerheid neemt toe wanneer regels niet eenduidig toepasbaar zijn en er veel ruimte bestaat voor individualisering. Geïndividualiseerde beslissingen worden in het kwaliteitscontroleproces vaak zichtbaar als een groeiend aantal uitzonderingen op bestaande procedures. Daarbij hanteren ambtenaren, op basis van eigen ervaring en voorkeur, uiteenlopende werkwijzen bij het oplossen van problemen, die afwijken van de standaardprocedures. Ook kwaliteitsmedewerkers verschillen in hun aanpak. Deze variatie in werkwijzen komt in de interviews naar voren als een belangrijke bron van onzekerheid rond de besluitvorming.

> *"Je hebt te maken met twintig kwaliteitsmedewerkers en kijk maar bij wie je terecht komt. De ene zegt 'ja, dit is goed', de ander zegt 'ja, ga dat nog maar onderzoeken'."*

Ook individuele **risico-propensity** speelt een rol in de manier waarop ambtenaren besluiten nemen, bijvoorbeeld bij ongebruikelijke gevallen of als er onvoldoende informatie beschikbaar is. Sommige respondenten beschrijven hoe zij, in gevallen die volgens hen een hoog risico voor de burger met zich meebrengen, er toch de voorkeur aan geven snel een beslissing te nemen, ook als niet alle informatie binnen is.

> *"En dan, negen van de tien keer doe ik het, als alle stukken binnen zijn gekomen die ik nodig heb, maar ik heb nog geen tijd om het te beoordelen, doe ik alvast wel de uitkering uit de blokkade. Maar dat doe ik later, een stuk beoordelen. Maar dan heeft hij wel zijn geld op zijn rekening, hij kan alle vaste lasten betalen."*

Tot slot speelt **werkervaring** ook een rol. Afhankelijk van de anciënniteit van de ambtenaar worden alle of een deel van de beslissingen gecontroleerd door de kwaliteitscontrole. Wanneer er tijdens de controle fouten worden geconstateerd, heeft dit consequenties voor de ambtenaar. Hoewel alle respondenten zich bewust zijn van de gevolgen van fouten die tijdens kwaliteitscontroles aan het licht komen, verschilt de waargenomen betekenis en impact van deze gevolgen tussen respondenten. Hoewel ongebruikelijke gevallen en een gebrek aan informatie in alle interviews in verband worden gebracht met de risicoperceptie, lijken ze zwaarder te wegen voor junior ambtenaren die geen mandaat hebben om zelfstandig beslissingen te nemen. Enerzijds missen deze junior ambtenaren de ervaring die nodig is om het gebrek aan informatie te compenseren, anderzijds betekent een gebrek aan mandaat dat alle beslissingen moeten worden getoetst en goedgekeurd door de kwaliteitscontrole. De eerdergenoemde uiteenlopende werkwijzen van kwaliteitsmedewerkers zorgen vooral bij minder ervaren ambtenaren voor verwarring, waardoor zij zich afvragen hoe zij hun werk moeten aanpakken en gaan twijfelen aan hun geschiktheid voor de functie. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat *meer* werkervaring niet altijd zorgt voor een lagere risicoperceptie. Respondenten noemen veranderingen in de prioritering van frauderisico's en van risico's voor de ontvangers van de dienstverlening. De verschillende prioritering van risicotypes hangt

samen met verschillen in risico-propensity tussen ambtenaren met verschillende dienstjaren, als gevolg van selectieprocedures, training of gewoonten. De formele training van nieuwe collega's zorgt er waarschijnlijk voor dat zij gesocialiseerd worden in de huidige rolvereisten en de prioritering van risicotypes, maar de mentorrol van senioren en het navolgen van kwaliteitscontrolepraktijken zorgen er ook voor dat verouderde rolpercepties en risico-propensity verder worden overgedragen.

3.4 Hoe gaan ambtenaren om met deze risico's?

In het samenspel van factoren en diverse risico's moeten besluiten worden genomen en moeten ambtenaren dus omgaan met deze risico's. Dat noemen wij coping mechanismen. Het onderzoek identificeert vier coping mechanismen die ambtenaren gebruiken om een besluit te kunnen (of durven) nemen in een context gekenmerkt door risico's: **1) op zoek gaan naar meer informatie, 2) de gemakkelijke weg kiezen, 3) deliberatie** en **4) het anticiperen op een mogelijke uitkomst van de kwaliteitscontrole**. Wij lichten deze vier coping mechanismen hieronder kort even toe.

Het eerste coping mechanisme voor het omgaan met risico's is omvat het **zoeken naar meer informatie**. Bij deze aanpak gaan ambtenaren op zoek naar meer ratio binnen de grenzen van systemen en de beperkte tijd die ze hebben. Zij nemen pas een beslissing wanneer de informatie door hen als voldoende wordt geacht. Dit kan het geval zijn voor een definitieve beslissing in een zaak, maar ook voor tussenstappen zoals het voorbereiden van een gesprek met de uitkeringsgerechtigde. Sommige respondenten wijzen op de nuance dat, in de context van individualisering, als de beslissing nadelig zou kunnen zijn voor de uitkeringsgerechtigde, nader onderzoek naar de individuele omstandigheden noodzakelijk is. Er zijn ook ambtenaren die, bij twijfel, een middenweg zoeken, oftewel een minder risicovolle beslissing nemen. Denk aan een situatie waarin een uitkeringsgerechtigde in een noodsituatie verkeerde maar geen consistente informatie over zijn of haar inkomen kan verstrekken en waarin de ambtenaar besluit steun te verlenen in de vorm van een lening. Ambtenaren die de voorkeur geven aan meer informatie, vinden de vereenvoudigde rapportagemethode en de verwerkingstermijnen doorgaans lastiger te hanteren. Zij benadrukken dat kwaliteitscontrole vereist dat beslissingen goed onderbouwd zijn en gebaseerd op controles uit meerdere informatiebronnen. Deze aanpak wordt soms belemmerd door de werking van de informatiesystemen. Bovendien ontmoedigt de invoering van de vereenvoudigde rapportagemethode ambtenaren om burgers te belasten met informatieverzoeken. Van ambtenaren wordt daarom verwacht dat ze een balans vinden tussen meer tijd nemen voor het verzamelen van informatie en het tijdig nemen van beslissingen.

> *"Er is wel ook een nieuwe manier van onderzoeken: dat is vereenvoudigd rapporteren. En dat betekent dat we eigenlijk alleen in een hele situatie, zeg maar in een situatie dat we twijfelen, dan vragen we bankafschriften op; anders niet. Dus eigenlijk mogen wij bijna geen bewijsstukken meer opvragen. Wij moeten echt aannemen van wat de burger zegt. En als daar twijfel is, dan mogen wij iets opvragen, en dat is ook weer persoonsgebonden. Dus ik kan bijvoorbeeld altijd vol hebben: 'ik ga iets aanvragen', maar een andere collega heeft zoiets van: 'ik ga helemaal niks opvragen'."*

Een tweede coping mechanisme dat door respondenten wordt gepercipieerd is die van het **kiezen van de gemakkelijke weg**.

Respondenten geven aan dat zij bij collega's zien dat dit kan betekenen dat een strenger besluit wordt genomen of dat uitzonderlijke gevallen als standaard worden behandeld. Belangrijk is om hierbij aan te geven dat respondenten dit mechanisme *niet* benoemen als iets dat ze zelf gebruiken, maar dat dit door anderen wel eens wordt gedaan.

> *"En je ziet dus, omdat die tijd hebben ze niet, dat ze gewoon strengere besluiten nemen van: 'ja, beëindigen'. Klant reageert niet: 'ik ga niet nog een keer bellen' of wat dan ook. 'Ik heb daar geen tijd voor'. Die werkdruk heeft daar weer invloed op. Want als jij naar de situatie gaat kijken, wordt jouw onderzoek veel groter en je rapport ook. Je moet mensen gaan betrekken. Je bent veel langer bezig dan dat je gewoon zegt van 'weet je wat? Klant reageert niet'. Of 'klant geeft vaag antwoord'."*

Het meest gehanteerde coping mechanisme is die van **deliberatie**. Als men dit toepast dan betrekt men één of meerdere collega's bij het besluitvormingsproces. Wanneer ambtenaren geconfronteerd worden met nieuwe en ongebruikelijke situaties, of wanneer zij twijfelen over de te volgen handelwijze, raadplegen zij collega's die mogelijk bekend zijn met vergelijkbare gevallen, die meer ervaring hebben of die openstaan voor het uitwisselen van ideeën en meedenken. Overleg is een gangbare praktijk binnen alle teams en vindt zowel informeel als formeel plaats, bijvoorbeeld in de vorm van casusbespreking, en zowel in teams als één op één. Overleg kan individuele besluitvorming beïnvloeden of zelfs leiden tot collectieve besluitvorming.

> *"Maar op het moment dat je echt een ingewikkelde casus hebt, en daarnaast moet je de instructieprocessen doornemen, dan kan het wel wat lastiger zijn. Maar op dat moment vraag ik ook hulp, zo. Want als ik merk dat in een dag in mijn team iemand het al eerder heeft gedaan, dan benader ik diegene gewoon. Het hoeft niet per se een senior te zijn, het kan ook gewoon een andere collega zijn. Als het bijvoorbeeld om een erfenis gaat, of noem het maar op, en ik weet dat die collega het vorige week heeft gedaan. Het is heel laagdrempelig om collega's binnen mijn team te benaderen. Dan doe ik dat ook gewoon."*

Een vierde en laatste strategie is die van het **anticiperen van de beslissing van de kwaliteitsmedewerkers.** Er zijn twee belangrijke aspecten waarmee ambtenaren rekening houden bij de beoordeling van kwaliteitscontroles. Ten eerste tonen de respondenten een grote bezorgdheid over kwaliteitscriteria met betrekking tot de onderbouwing van beslissingen in het rapport dat ter beoordeling naar de kwaliteitscontrole wordt gestuurd. Er wordt gesteld dat een beslissing goed kan zijn zolang deze maar goed onderbouwd is met argumenten.

> *"Ik kan het ook met mijn directe collega's bijvoorbeeld niet op één lijn zitten. Want ik zou 'dit' willen doen en de andere zou 'dit' willen doen. Daarom werken we soms echt in het grijze gebied. Maar wat een kwaliteitsmedewerker wel altijd aangeeft is: 'onderbouw de besluiten goed. Dat is het belangrijkste.' Dus je moet wel goed kunnen beargumenteren 'hoe en wat'. Als iemand recht heeft op een bepaalt iets en er zijn bijvoorbeeld drie voorwaarden waaraan moet voldoen. Zet die voorwaarden in een rapportage. Geef aan: 'voldoet aan deze, omdat…. Voldoet aan deze, omdat…. En voldoet aan deze, omdat…' Niet heel luchtig houden met 'voldoet aan alle drie de voorwaarden'."*

De tweede manier om te anticiperen op de beslissing van de kwaliteitscontrole is, zoals een van de teammanagers het omschreef, een soort *'winkelgedrag'*. De ambtenaren weten dat verschillende kwaliteitsmedewerkers verschillende interpretaties of benaderingen kunnen hebben. Daardoor zoeken ze vaak advies bij de

kwaliteitsmedewerkers van wie ze denken dat die het beste antwoord kunnen geven. Hoewel dossiers via een centraal systeem worden toegewezen, kunnen medewerkers nog steeds individuele kwaliteitsmedewerkers benaderen voor advies en dit advies gebruiken in het rapport dat ze ter beoordeling indienen.

> *"Dus je gaat wel denken van: 'Oké, ik heb zo'n casus, naar wie zou ik gaan?' Ga je wel doen; ga je denken van: 'als ik naar die ga, die gaat er te lang over nadenken en moeilijk doen.' Maar als ik naar anderen ga: 'die is wat praktischer' en 'die kijkt vanuit de klant'."*

3.5 Voorwaarden en implicaties van deliberatie

De verwachting dat beslissingen worden afgestemd op individuele situaties kan ertoe leiden dat casussen steeds minder op elkaar lijken. Daardoor neemt de behoefte aan collegiale deliberatie, het meest gehanteerde coping mechanisme, in de toekomst wellicht alleen maar verder toe. Wij benoemen hierom een aantal zaken die door de respondenten worden aangedragen als voorwaarden voor deliberatie, maar ook enkele implicaties van deliberatie.

Zowel informele collegiale overleggen als formele deliberatieve bijeenkomsten vragen van medewerkers om open te zijn. Dat vereist een **psychologisch veilige omgeving**, waarin het normaal is om hulp te vragen, problemen te benoemen en van mening te verschillen. Respondenten benadrukken dat zo'n werkomgeving een randvoorwaarde is voor deliberatie én voor de effectiviteit ervan.

Ons onderzoek laat ook zien dat de **leidinggevende** hier een belangrijke rol in speelt. Een open werkomgeving waarin veel ruimte is voor deliberatie vraagt om een stijl van leidinggeven die gericht is op leren en ontwikkeling, het opbouwen van vertrouwen, en steun bij het omgaan met werkdruk en hindernissen in het dagelijks werk.

> *"Ik moet wel zeggen, ik vind mijn manager wel heel erg actief bij ons betrokken. Vind ik wel. Organiseert veel dingen, zoals casussen bespreken. Zorgt ervoor dat we bij elkaar komen."*

Teamleiders dragen ook indirect bij aan effectieve deliberatie door prioriteiten te verduidelijken en actief met werkdruk en individuele situaties van teamleden om te gaan, zodat tijd en energie vrij kan komen voor overleg en gezamenlijke reflectie.

Respondenten geven aan dat in veel teams de sfeer het spontaan vragen om advies bij collega's bevordert, maar ze noemen ook enkele zaken die een belemmering kunnen zijn. Deliberatie vindt momenteel vaak plaats tussen dezelfde collega's en vooral op basis van persoonlijke voorkeuren. Daardoor kunnen andere perspectieven buiten beeld raken en blijven uiteenlopende werkwijzen naast elkaar bestaan. Deliberatie draagt hierbij dus minder bij aan **kalibratie** dan wellicht wenselijk of mogelijk is.

Daarnaast lijken juist de medewerkers die het meest behoefte hebben aan deliberatie, zoals nieuwe of meer junior collega's, moeite hebben om spontaan advies te vragen. Hier wordt toch soms een drempel ervaren. **Thuiswerken** geldt daarbij ook als bredere belemmering, omdat veel mensen zich terughoudender voelen bij het online benaderen van collega's.

Via **formele bijeenkomsten** proberen sommige teamleiders knelpunten te adresseren. Bijvoorbeeld door senioren aan te wijzen als coaches voor junioren of door via casusbesprekingen tussen meerdere teamleden en/of kwaliteitsmedewerkers structureel deliberatie te

organiseren. Zoals ook een teamleider die de tweewekelijkse casusbesprekingen verving door dagelijkse discussiegroepen onder begeleiding van een kwaliteitsmedewerker. Zo kon ieder teamlid deelnemen, ongeacht thuiswerkdagen, en door regelmatig te schuiven met de groepssamenstelling werd kennisdeling binnen het hele team bevorderd.

4. Conclusie & Handvatten

Concluderend kunnen we stellen dat er een drietal groepen risico's worden geïdentificeerd door de respondenten binnen het cluster Werk en Inkomen: risico's voor de burger, risico's voor de ambtenaar zelf en risico's voor de organisatie. De perceptie van deze risico's wordt beïnvloed door factoren zoals bekendheid met de verzoeken, werkdruk, bureaucratische structuur, risico-propensity en werkervaring. De strategieën (coping mechanismen) die de onderzochte ambtenaren kiezen om met risico's en onzekerheid om te gaan verschillen dan ook, zowel tussen elkaar als per situatie. Soms wordt er ook gekozen om zelf meer informatie te zoeken of 'snel, snel' een besluit te nemen en de gemakkelijke weg te kiezen, maar vaak wordt er gekozen voor deliberatie met collega's of kwaliteitsmedewerkers.

De toenemende trend naar meer individualisering en maatwerk zal risico's en onzekerheid alleen maar doen toenemen. Het wordt dan immers (nog) minder mogelijk om op gestandaardiseerde procedures en ervaring met vergelijkbare situaties te leunen. Het is dan ook nodig om ambtenaren voldoende handvatten te bieden om met die toenemende onzekerheid en risico's om te gaan.

Op basis van de literatuurstudie en het onderzoek bieden wij hiervoor graag twee handvatten toe: **1) Versterk formele en informele deliberatie zodat het bijdraagt aan kalibratie van risicopercepties en 2) Versterk het gedeeld leiderschap tussen teamleiders, kwaliteitsmedewerkers én ambtenaren.**

Ten eerste, **versterk formele en informele deliberatie zodat het bijdraagt aan kalibratie van risicopercepties.** We hebben al gewezen op de rol van senior medewerkers en kwaliteitsmedewerkers bij het in stand houden van uiteenlopende risicopercepties, voorkeuren en praktijken. Hier ligt een kans *en* opdracht namelijk: de harmonisatie van de praktijken van kwaliteitsmedewerkers én deze praktijken in balans brengen met de strategische prioriteiten én het stimuleren van informeel maar zeker ook formeel overleg zodat éénduidigheid ontstaat. Wanneer harmonisatie uitblijft en overleg in afzonderlijke afdelingen plaatsvindt, draagt dit ook bij aan het naast elkaar bestaan van uiteenlopende praktijken. Er zijn teamleiders die hier al stappen hebben gezet om dit informele overleg meer te formaliseren en te stimuleren en ook de silo's tussen afdelingen en teams te doorbreken. We hebben enkele van deze best practices genoemd, maar er zijn er waarschijnlijk meer. Deze praktijken kunnen worden uitgebreid naar andere teams om het potentieel van overleg te benutten bij het delen van kennis en het ontwikkelen van gedeelde principes, maar ook om te komen tot op maakt gemaakte oplossingen. Hoe dan ook, op dit moment zijn geïndividualiseerde beslissingen enerzijds afhankelijk van het identificeren van vergelijkbare gevallen en worden ze anderzijds behandeld als uitzonderingen op procedures. Uit de literatuur blijkt dat besluitvormers in onbekende situaties nog steeds terugvallen op gevestigde routines, zelfs wanneer deze effectief handelen eerder belemmeren dan bevorderen (Moseley en Thomann 2021). Wij adviseren dan ook in te zetten op het vergroten van eenduidigheid door

praktijken van kwaliteitsmedewerkers te harmoniseren, in balans te brengen met de strategische prioriteiten en zowel formeel als informeel overleg te stimuleren.

Ten tweede adviseren wij te kijken naar de mogelijkheid voor het **versterken van gedeeld leiderschap tussen teamleiders, kwaliteitsmedewerkers én ambtenaren**. De rol van teamleiders is er hier één die ietwat afwijkt van de meest gangbare inrichting van leiderschap, namelijk, dat leidinggevenden ook aan de rol staan om efficiëntie te bevorderen, taken te controleren en ervoor te zorgen dat doelen gehaald worden. Hier is de rol van teamleider er eentje die voornamelijk gekenmerkt wordt door het bewerkstelligen van de juiste kaders, van inclusie, participatie en het faciliteren van leren en ontwikkelen. Formeel gezien hebben teamleiders geen inhoudelijk controlerende rol, die is belegd bij de kwaliteitsmedewerkers. Hier ligt een kans om via gedeeld leiderschap de werkdruk te verlagen, maar ook om ambtenaren meer eigenaarschap te geven en zich nog meer verantwoordelijk te voelen voor hun werk. Teamleiders kunnen formeel de taak opnemen, wat ze dus vaak al doen, en versterken om te zorgen voor een veilige context waarin professionals elkaar vinden, uitwisseling op een constructieve manier gebeurt en leren tot stand kan komen zodat ook de menselijke maat bevorderd wordt. Tegelijkertijd kunnen kwaliteitsmedewerkers de taak opnemen om de controle op besluiten vorm te geven op een harmonieuze manier, wat ook zij effectief al doen.

Tot slot, de rol van ambtenaren dient gekenmerkt te worden door **voldoende eigenaarschap** en **duidelijke kaders en richtlijnen**. Vaardigheden die noodzakelijk zijn voor hun werk schuilen niet zozeer in dossier-specifieke kennis, want hoewel dit belangrijk blijft, is het onvoldoende om de individualisering helemaal vorm te kunnen geven. Een veranderende rolperceptie vraagt om andere vaardigheden, zoals reflectief vermogen en ondernemende vaardigheden (Van der Meer et al., 2024). Inzetten tijdens werving en selectie op deze vaardigheden, maar ook het stimuleren van leren en ontwikkeling op andere vaardigheden dan louter inhoudelijke dossierkennis, zijn handvatten voor de toekomst. Enkel op deze manier kunnen goede besluiten tot stand komen, kan er gegroeid worden in functies en kan kwalitatieve dienstverlening met oog voor maatwerk plaatsvinden.

Referentielijst

Bernards B, Van Der Voet J, Van Der Pas S, Groeneveld S (2021) Organizational rules and cognitive uncertainty among public professionals: A daily diary study. *Review of Public Personnel Administration,* 41:792–813.

Clarke V, Braun V (2017) Thematic analysis. *J. Posit Psychology,* 12:297–298.

Edmondson A (1999) Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative Science Quarterly,* 44:350–383.

Edmondson A (2008) Managing the risk of learning: Psychological safety in work teams:255–275.

Fereday J, Eimear Muir-Cochrane (2006) Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development. *International journal of qualitative methods,* 5:80–92. Doi: 10.1177/160940690600500107.

Goldman LS, Foldy EG (2015) The space before action: The role of peer discussion groups in frontline service provision. *Social Service Review,* 89:166–202.

Graen, G. B., & Uhl-Bien, M. (1995). Relationship-based approach to leadership: Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level multi-domain perspective. *The leadership quarterly*, *6*(2), 219-247.

Hage J, Aiken M (1967) Program change and organizational properties a comparative analysis. *American Journal of Sociology,* 72:503–519.

Hatmaker DM (2015) Bringing Networks In: A model of organizational socialization in the public sector. *Public Management Review,* 17:1146–1164. Doi: 10.1080/14719037.2014.895029.

Merton RK (1963) Bureaucratic structure and personality.

Moseley A, Thomann E (2021) A behavioural model of heuristics and biases in frontline policy implementation. *Policy & Politics,* 49:49–67.

Møller AM (2021) Deliberation and Deliberative Organizational Routines in Frontline Decision-Making. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 31:471–488. Doi: 10.1093/jopart/muaa060.

Oberfield ZW (2010) Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 20:735–755.

Pandey SK, Wright BE (2006) Connecting the Dots in Public Management: Political Environment, Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager's Role Ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 16:511–532.

Perry, J.L. (1996) Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 6:5–22. Doi: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024303.

Proudfoot K (2023) Inductive/deductive hybrid thematic analysis in mixed methods research. *Journal of Mixed-Methods Research,* 17:308–326.

Rainey, H., Fernandez, S., & Malatesta, D. (2021). *Understanding and Managing Public Organizations* (6th edition). Jossey-Bass, Wiley.

Sitkin, S.B., Pablo, A.L. (1992) Reconceptualizing the determinants of risk behavior. *Academy of Management Review,* 17:9–38.

Tangsgaard, E.R. (2025) Does a managerial focus on risk affect the risk perceptions of frontline workers? Evidence from three survey experiments, *International Public Management Journal,* 28:258–275.

Van der Meer, J., Vermeeren, B., van Thiel, S., & Steijn, B. (2024). The bureaucrat, the entrepreneur, and the networker: Developing and validating measurement scales for civil servants' role perceptions. *Public Administration Review*, *84*(3), 500-518.

Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Harvard University Press.

Bezoekadres
Campus Woudestein
Burgemeester Oudlaan 50
3062 PA Rotterdam
Nederland

Postadres
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
Nederland