

Staat van de uitvoeringsverantwoording: een circulair discours en steeds scherpere praktijken

Augustus 2022

Sjors Overman, Thomas Schillemans, Sandra van Thiel en Aylin Munyasya



Inhoud

Samenvatting.....	3
Inleiding en aanpak.....	5
Begrippen: verticale en horizontale verantwoording.....	8
Verantwoording van uitvoering in het beleidsdiscours.....	10
Verantwoording van uitvoering in praktijken.....	19
Conclusies en reflecties.....	30
Referenties.....	35
Bijlage 1 Bronnenlijst beleidsanalyse.....	37
Bijlage 2 Databestanden kwantitatieve analyses.....	39
Colofon.....	42



Samenvatting

Deze studie schetst een beeld van 1) het beleidsdiscours over verantwoording van uitvoering in Nederland, 2) de huidige staat van verticale en horizontale verantwoording bij uitvoeringsorganisaties, 3) enkele kernontwikkelingen tussen 2006 en 2021 en 4) enkele bijzonderheden van de Nederlandse situatie in internationaal perspectief. Het onderzoek is gebaseerd op een kwalitatieve analyse van belangrijke beleidsteksten uit de afgelopen decennia over verantwoording en uitvoering in combinatie met een secundaire kwantitatieve analyse van bestaand internationaal surveyonderzoek bij uitvoeringsorganisaties. Ook zijn belangrijke resultaten besproken in twee reflectiebijeenkomsten met experts en betrokkenen.

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

De onderzoeksresultaten suggereren allereerst dat vragen van verantwoording en uitvoering al decennia op de beleidsagenda staan, in een context van een complex georganiseerde beleidsuitvoering in Nederland. Daarbij komen veel van dezelfde onderwerpen, regelmatig ook in dezelfde bewoordingen, terug. We typeren het daarom als een circulair debat, waarin de ministeriële verantwoordelijkheid het belangrijkste leerstuk is en er daarnaast tal van spanningsvelden worden genoemd. Dat gebeurt in de loop der tijd in steeds scherpere bewoordingen.

Het survey-onderzoek naar praktijken van verantwoording suggereert een afnemende hoeveelheid (of afnemend belang) van rapportages aan kerndepartementen parallel aan een toenemende kans op inzet van beloningen en sancties. Het zwaartepunt van de verantwoording lijkt zo te verschuiven van informeren naar sanctioneren. Waar beiden in praktijk ontkoppeld raken ontstaat een risico op incidentalisme.

Het structureel inpassen van horizontale checks and balances (of verantwoording), complementair aan de verantwoording via het ministerie, kan signalen uit de uitvoering, van burgers en van belanghebbenden versterken. Het is een oplossingsrichting die al heel vaak is genoemd in het beleid maar nooit structureel is verankerd. Professionalisering van uitvoeringsverantwoording vraagt om het uitwerken van stevige aanvullende vormen én normen voor goede professioneel-ambtelijke verantwoording, in aanvulling op de ministeriële verantwoordelijkheid.

Verantwoording is een voorwaarde voor de (zelf)kritische reflectie die nodig is bij politiek, ministeries en uitvoering om de uitvoering verder te verbeteren. Gebruikmaken van de professionele neiging tot verantwoorden, en het in overeenstemming formuleren van nastrevenswaardige doelen, kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van de verantwoordingsprocessen voor de uitvoering.



Aanbevelingen en tips

Wat kunnen we hier van leren? Wie kan wat doen (politiek, beleid, uitvoering)?

1. Voor de uitvoering als afleggers van verantwoording ligt een professionalisering in de rede van aanvullende checks and balances (of horizontale verantwoording) door structurele inbedding van signalering door burgers en belanghebbenden. Het is essentieel om dit zodanig te organiseren en te outilleren dat signalen voldoende kracht, legitimiteit en deskundigheid hebben. Er zijn in binnen- en buitenland interessante innovaties op dit gebied bij uitvoeringsorganisaties die nooit structureel zijn ingebed in beleid en daarmee een wat vrijblijvend karakter behouden. Het is aan de uitvoering om dit in te richten maar aan politiek en beleid om dit te verankeren en te normeren, in aanvulling op de ministeriële verantwoordelijkheid.
2. Voor politiek en beleid als vragers van verantwoording is de vraag of goede verantwoording voldoende stevig is ingebed in de eigen sturingsrol. Krijgt verantwoordingsinformatie van de uitvoering de aandacht die het verdient van beleid en politiek om een goed beeld te krijgen, te leren en op, indien nodig, een faire wijze te interveniëren? Dit vraagt om een professionalisering van – en reflectie op – de eigen verantwoordingsvragende rol bij beleid en politiek die óók belangrijk is, naast de sturende rol. De staat van de uitvoering biedt beleid en politiek een uitgelezen kans om op de eigen verantwoordingsvragende rol te (laten) reflecteren.
3. Onderzoek hoe verantwoordingssystemen geoptimaliseerd kunnen worden zodanig dat ze geen negatieve emoties als frustratie oproepen maar onderdeel zijn van een permanent leerproces bij betrokkenen. Erken de neiging bij professionele uitvoerders tot verantwoording over hun werk. Houd daarbij rekening met de menselijke maat van degene die zich verantwoordt. Dit is in eerste instantie aan onderzoekers maar kan het beste in samenwerking met politiek, beleid en uitvoering gebeuren om tot goed en relevant onderzoek met impact te komen.

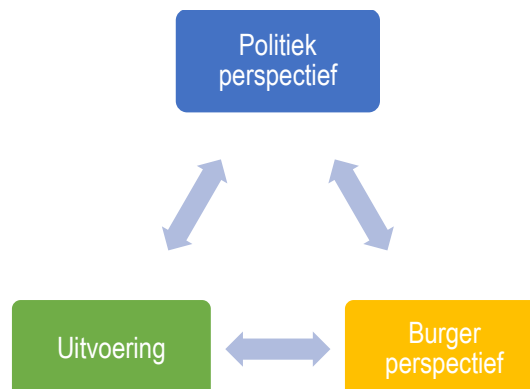


Inleiding en aanpak

De uitvoering laveert 'tussen balie en beleid' (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021) of 'tussen de staat en de straat' (Brummel et al 2021). Uitvoeringsorganisaties opereren tussen de democratische, politieke aansturing vanuit Minister en Kamer enerzijds en in interactie met burgers, maatschappelijke partijen en anderen die te maken hebben met de uitvoering anderzijds. De kwaliteit van de uitvoering is gebaat bij goede vormen van verantwoording, van feedback, over en vanuit de uitvoering. Zowel het perspectief van de politiek als het burgerperspectief zijn nodig om de uitvoering 'op koers' te houden (Tjeenk Willink 2018).

De kwaliteit van de reflectie over de uitvoering door uitvoeringsorganisaties zelf, in de politiek als ook vanuit burgers en de samenleving, valt of staat met beschikbaarheid en kwaliteit van informatie over de uitvoering. Uitvoeringsorganisaties, politiek en burgers kunnen alleen zinvol reflecteren op de uitvoering wanneer er goede informatie beschikbaar is. Inhoudelijke verantwoordingsinformatie is cruciaal voor betekenisvolle reflectie vanuit uitvoeringsorganisaties, samenleving en politiek op de staat van de uitvoering en goede publieke verantwoording kan leiden tot belangrijke leerprocessen (Bovens en Schillemans 2009). Juist verantwoording is relevant, omdat het een beeld geeft van wat wel – maar ook van wat niet – is gelukt en is daardoor een potentieel rijke bron van inzicht voor toekomstige verbeteringen in de uitvoering.

Figuur 1: de uitvoering tussen politiek en burger





De inzet van deze studie is om op efficiënte wijze een helder beeld te schetsen van de staat van verticale en horizontale verantwoording in de uitvoering, hoe die zich in de tijd ontwikkelen en hoe de situatie in Nederland zich verhoudt tot die in andere landen. In deze studie zal eerst een beeld worden geschetst van de kernpunten zoals die in de loop der tijd naar voren komen in rapportages van (rond) de overheid over uitvoering en verantwoording. Dit geeft een beeld van de belangrijkste thema's en ontwikkelingen in het discours over verantwoording en uitvoering in de afgelopen decennia. Vervolgens worden onderzoeksgegevens over verantwoording en uitvoering van de laatste jaren gepresenteerd. Die laten zien wat patronen zijn in verantwoording vanuit grote (en zelfstandige) Nederlandse uitvoeringsorganisaties, hoe Nederland zich verhoudt tot enigszins vergelijkbare landen als ook enkele wezenlijke verschillen tussen andere landen. Gezamenlijk schetst dit een eerste beeld van de staat van uitvoeringsverantwoording.

Deze studie is gebaseerd op een secundaire analyse van bestaande kwantitatieve studies naar (verantwoording van) uitvoeringsorganisaties in combinatie met een kwalitatieve analyse van belangrijke beleidsteksten van de afgelopen decennia over verantwoording en uitvoering.

Het hart van de analyse bestaat uit drie kwantitatieve onderzoeken die steeds met hoge respons zijn uitgevoerd bij Nederlandse uitvoeringsorganisaties (vooral zbo's en agentschappen) en deels bij vergelijkbare organisaties in andere Europese landen (als ook in Australië). Het betreft studies naar (onder meer verantwoording van) uitvoeringsorganisaties uit 2006 (Yesilkagit & Van Thiel 2008; Overman, Van Genugten & Van Thiel 2015), 2017 (Schillemans et al 2021) en 2021 (Brummel et al 2021). De eerste twee studies waren onderdeel van internationale projecten waar dezelfde vragen ook aan respondenten in andere landen zijn voorgelegd, wat het mogelijk maakt om resultaten voor Nederland te vergelijken met resultaten elders. In alle drie de studies zijn deels dezelfde of ten minste vergelijkbare vragen gesteld en richtte de aandacht zich in grote mate op dezelfde set van organisaties. Dit maakt het mogelijk om contouren van veranderingen in de tijd te traceren. Ook bevatten de studies veel aanvullende gegevens over de organisaties, hun taken en de omstandigheden waarbinnen zij opereren.

In aanvulling op de secundaire kwantitatieve analyse is een nieuwe kwalitatieve analyse gemaakt van 'grote documenten' vanuit het beleid over verantwoording en uitvoeringsorganisaties van de afgelopen decennia (zie Bijlage 1 voor een overzicht). De documenten zijn geselecteerd op basis van onze kennis van het onderwerp, in overleg met de opdrachtgever en op basis van bronnen die te vinden zijn bij de online exposities van het ministerie van BZK over 'verzelfstandiging' en over 'werken aan een moderne



overheid¹. Deze rapporten laten op hoofdlijnen zien wat stabiele patronen maar ook veranderende inzichten zijn bij het Rijk over verticale en horizontale verantwoording van uitvoeringsorganisaties. De tientallen documenten zijn geanalyseerd door alle tekstpassages uit die rapportages te lichten waarin het over “verantwoord...” gaat (dat waren er 389) en die te coderen op doelen en problemen van verantwoording. Op die manier komt gestructureerd in beeld hoe het beleid in de loop der jaren tegen de onderwerpen aankijkt, welke problemen zijn geïdentificeerd en welke waarden en ontwikkeling als wenselijk zijn aangemerkt.

Tot slot hebben ter validatie en interpretatie van de bevindingen op 28 en 30 juni twee reflectiebijeenkomsten plaatsgevonden met deskundigen met ervaring vanuit departementen, zelfstandige organisaties, evaluaties en universiteiten. In totaal hebben zo 16 deskundigen feedback gegeven op een aantal kernbevindingen uit het onderzoek.

¹ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/> (28-06-2022).



Begrippen: verticale en horizontale verantwoording

De begrippen verticale en horizontale verantwoording worden al enkele decennia gebruikt in beleid en wetenschap (Bovens 2000; Schillemans & Oude Vrielink 2007). In het algemeen zijn de begrippen relatief eenvoudig maar toch zijn er allerlei, soms subtiele, verschillen en variaties in hoe ze worden gebruikt. Er bestaan geen duidelijke en algemeen geaccepteerde begripsomschrijvingen (maar dat is ook zelden het geval bij sociaalwetenschappelijke begrippen en al helemaal niet bij beleidsbegrippen). Dit komt ten dele doordat de vraag wat verantwoording 'is' ook wordt bepaald door de disciplinaire invalshoek die wordt verkozen: kijken we als jurist naar hoe het is geregeld, als financial naar de boekhouding, als sociale wetenschapper naar interacties tussen mensen vanuit verschillende organisaties of als psycholoog naar individuele percepties en ervaringen? In ieder van die perspectieven ziet verantwoording er (een beetje) anders uit. Dit is niet de plaats voor een uitgebreide begripsexegese maar het is wel van belang scherp te hebben hoe de begrippen in deze bijdrage worden gebruikt. We zullen ze daarom kort beschrijven.

We gaan in algemene zin uit van de definitie van verantwoording zoals die is ontwikkeld door Bovens (2005). Het is de meest gebruikte omschrijving in de nationale en internationale bestuurskunde die ook in lijn is met begripsomschrijvingen in andere vakgebieden (Bovens et al 2014: 5). Verantwoording duidt allereerst op een proces, waarin een persoon of organisatie – hier de uitvoeringsorganisatie – het eigen optreden rechtvaardigt en verdedigt aan een ander, die in de positie is daar een zwaarwegend oordeel aan te verbinden en er met – positieve of negatieve – sancties op kan reageren.

Er is sprake van een **verantwoordingsproces** wanneer dit daadwerkelijk gebeurt. Analytisch zijn er dan drie fasen: een informatiefase (bijvoorbeeld een jaarverslag), een debatfase (bijvoorbeeld een hoorzitting) en een sanctioneringsfase (bijvoorbeeld een aanwijzing of een beloning) (cf. Elzinga 1989).

Verantwoording kan worden afgelegd aan allerlei verantwoordingsfora. **Verticale verantwoording** door uitvoeringsorganisaties duidt op verantwoording van de organisatie aan minister en Kamer. De verticale verantwoording volgt de hiërarchische opwaartse lijn en gaat uit van het principe van 'eigenaarschap' (Mulgan 2003). Van daaruit geredeneerd duidt **horizontale verantwoording** op verantwoording aan de samenleving; verantwoording in situaties waar geen sprake is van hiërarchische bovenschikking. Het kan dan gaan over verantwoording aan maatschappelijke organisaties, maatschappelijke partners, klanten, cliënten of burgers. Vaak is het principe van 'affected rights and interests' (Mulgan 2003) de basis voor horizontale verantwoording. In de horizontale verantwoording ontbreekt het doorgaans aan formele regulering als ook aan stevige sancties. Mede om die reden, zoals we later zullen zien, is het begrip ook omstreden in het Nederlandse beleid.



Verantwoording kan over verschillende inhoudelijke onderwerpen gaan. Heel algemeen kan naar Behn (2001) het nuttige onderscheid gemaakt worden tussen verantwoording over **financiën**, verantwoording over het voldoen aan **regels** en verantwoording over inhoud en **prestaties**. In een ideale wereld zijn die geïntegreerd en in samenhang met elkaar, zoals was beoogd in de VBTB-operatie waar we nog over komen te spreken. In de praktijk kunnen het in grote organisaties gescheiden circuits worden met eigen logica's en eigen organisatieonderdelen die ze 'beheren'.

Er is sprake van een **verantwoordingsarrangement** wanneer er een verplichting is dat verantwoording moet worden afgelegd; de uitvoeringsorganisatie dus een plicht tot informeren heeft aan een ander die recht op informatie heeft als ook sanctioneringsbevoegdheden. Meestal ondersteunen verantwoordingsarrangementen de verticale verantwoordingsrelatie.

Op individueel niveau spreken we van **verantwoordingsbesef** of gevoelde verantwoording. Mensen hebben percepties van hun verantwoordingsomgeving; percepties van waar ze verantwoordelijk voor zijn en waar ze in de toekomst op zullen worden beoordeeld. Deze gevoelde verantwoording kan afwijken van de formele arrangementen (Overman en Schillemans 2022, Hall, Frink en Buckley 2017). Ook kan de formele verantwoording – bijvoorbeeld de jaarrapportage – die op papier het meest belangrijk is en ook feitelijk wordt opgeleverd, niet de belangrijkste zijn in de percepties van betrokkenen.

In theorie behoort een verantwoordingsarrangement tot verantwoordingsprocessen te leiden die ook op individueel niveau als relevant worden gevoeld. Dat is in de praktijk lang niet altijd het geval. Veel van de zorg in de academische literatuur over het onderwerp gaat over verbroken verbindingen tussen formele, feitelijke en gevoelde verantwoording. Zo zijn er zorgen over formeel noodzakelijke verantwoording die niet feitelijk wordt afgelegd. Of over vormen van verantwoording die wel worden gerealiseerd maar als betekenisloos worden ervaren en als losgezongen van operationele praktijken. Of informele verantwoording die soms krachtiger lijkt dan de formele. Of het ontbreken van goed geregelde formele verantwoording. Zoals we zullen zien komen dergelijke zorgen ook steeds naar voren in het Nederlandse beleidsdiscours over de verantwoording van de uitvoering.

Figuur 2: Verantwoording: van arrangement naar proces naar ervaring





Verantwoording van uitvoering in het beleidsdiscours

Wat is het beeld van de verantwoording – verticaal en al dan niet horizontaal – zoals dat naar voren komt in het denken over uitvoering en verantwoording in belangrijke Nederlandse beleidsteksten? Wat wordt daarin als ideaalbeeld geconstrueerd? Welke doelen maar ook problemen staan daar centraal ten aanzien van het denken over verantwoording door uitvoeringsorganisaties? En verandert dit denken eigenlijk door de tijd? Om die vragen te beantwoorden zijn de 389 tekstpassages die expliciet over verantwoording gaan in 30 ‘grote’ rapporten, nota’s en dergelijke ge- of herlezen, geanalyseerd en gecodeerd. We hebben de rapporten op een bijzondere manier ge- of herlezen: niet van kافت tot kافت maar letterlijk alleen de specifieke tekstpassages die over verantwoording gaan. Daarmee gaat veel inhoudelijke context verloren maar ontstaat omgekeerd wel een scherp beeld van voorbeelden, problemen en doelen van verantwoording die in het beleid voorkomen.

We presenteren de bevindingen in een serie observaties.

Observatie 1: een circulair debat

De sterke eerste impressie die deze bijzondere lezing van beleidsfragmenten over verantwoording en uitvoering oplevert is dat van een circulair debat, waarin een aantal vaste stijffiguren, argumenten, problemen en oplossingen blijven circuleren. Bijna standaard is er een uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid als ijkpunt (zie ook Schillemans & Van Thiel 2009), waarbij steevast wordt terug verwezen naar de formuleringen van de Commissie Scheltema uit 1993. Bijna standaard wordt gewezen op de groeiende complexiteit van de overheid, in termen van structuren, taken, eisen, etc. en de verdeling van taken tussen bestuurslagen, al dan niet verzelfstandigde of geprivatiseerde uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke partijen, burgers en het bedrijfsleven. En bijna standaard wordt ingegaan op de mogelijke spanning tussen de staatsrechtelijke lezing van hoe de verantwoording ‘hoort’ te werken en de feitelijke invulling die Kamerleden, ministers en ambtenaren er aan geven.

Meer algemeen blijft een beperkt aantal leerstellingen en een overzichtelijk aantal doelen en problemen circuleren in de tijd, zoals we zo in wat meer detail laten zien. Overkoepelend is de eerste indruk vooral dat het denken over verantwoording van de uitvoering in de tijd iets circulairs heeft en revolveert rond een aantal stabiele uitgangspunten, kennelijk onoplosbare dilemma’s in combinatie met wisselende omstandigheden en ‘gebeurtenissen’.



Observatie 2: meerdoelige verantwoording

In de tijd wordt verantwoording als instrument direct gerelateerd aan een aantal van de meeste belangrijke doelen en waarden van democratisch bestuur. Verantwoording is allereerst cruciaal voor het effectueren van de **democratische delegatieketen**. Door middel van verantwoording kan de minister zijn verantwoordelijkheid realiseren (Commissie-Scheltema 1993). Het zorgt er voor dat controle door de Kamer mogelijk wordt (Hervormingsagenda Rijksdienst 2013: 16). Het leidt tot publieke controle op de beleidsuitvoering (Nota Andere Overheid 2003: 6-7). En biedt uiteindelijk ook de burger inzicht in het bestuur (Commissie Scheltema 1993: 12-4). Dit is het meest belangrijke en veelvoorkomende argument.

Verantwoording is vervolgens ook cruciaal voor het functioneren van de **rechtsstaat** en voor de **rechtmatigheid** van de uitvoering. Belangrijk in dat verband zijn de veel aangehaalde rechtmatigheidsonderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Belangrijk is ook de constatering dat het tot in de jaren '00 van deze eeuw steeds beter ging met de rechtmatigheid van overheidsuitgaven, inclusief de uitvoering, maar dat het de laatste jaren weer een stuk minder is (Verantwoordingsdag 2022). Het belang wordt in veel nota's over verantwoording van de uitvoering genoemd; opvallend genoeg wel vaak met een er aan gekoppelde "maar". Bijvoorbeeld in deze zin: "We moeten daarbij niet alleen een rechtmatige overheid zijn die verantwoording aflegt" (Nota SGO-brief Visie op de Rijksoverheid (2017: 4-5).

Verantwoording is in de derde plaats van belang omdat het tot **openbaarheid** of **transparantie** leidt. Nog los van de effecten die dat heeft is het een waarde op zich die al enkele decennia in overheidsrapporten naar voren komt. De Commissie Scheltema (1993: 50) benadrukte het belang van openbaarheid van bestuur, in de Nota Andere Overheid (2003: 20) wordt gesproken van openbaarheid, transparantie, als synoniemen en ook in de Nota SGO-brief Visie op de Rijksoverheid (2017; 2) wordt het belang van 'meer openbaarheid' benadrukt.

Dit doel hangt sterk samen met een beoogd of gehoopt effect: **vertrouwen**. Al ver voor klimaatsceptici, boze boeren en vaccinatieweigeraars, werd het vertrouwen van burgers als doel genoemd in rapporten over uitvoering en verantwoording. Zo benoemde de Commissie Kohnstamm (2003: 6) dat "de burger minder vertrouwen in de overheid als geheel" heeft. Met "bewijzen van goede dienstverlening" (WRR 2004) zou dat vertrouwen terug te verdienen zijn. Met "goede resultaten, openheid en verantwoording kan vertrouwen worden verdiend" (Nota SGO-brief Visie op de Rijksoverheid 2017: 9). De Raad van State (2020: 7) verwoordde het mooi als volgt: "Wil de democratie zijn kracht behouden dan moet de overheid een gezicht hebben: burgers, kiezers moeten in alle openheid kunnen zien wie van de overheid waarop aanspreekbaar is. Dat is voor het vertrouwen van de burger in de overheid cruciaal."



Verantwoording is verder belangrijk voor **doelmatigheid** en een **gezonde bedrijfsvoering**. Het is een thematiek die heel nadrukkelijk, en met grote impact binnen het openbaar bestuur, naar voren kwam in de VBTB-operatie. Het leidbeeld werd geschetst dat de verantwoording de vragen moet beantwoorden: “Hebben we bereikt wat we hebben beoogd, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?” (Nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording 1999: 4). Dit zou moeten leiden tot een “doelmatiger en doeltreffender” overheid” (Nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording 1999: 6).

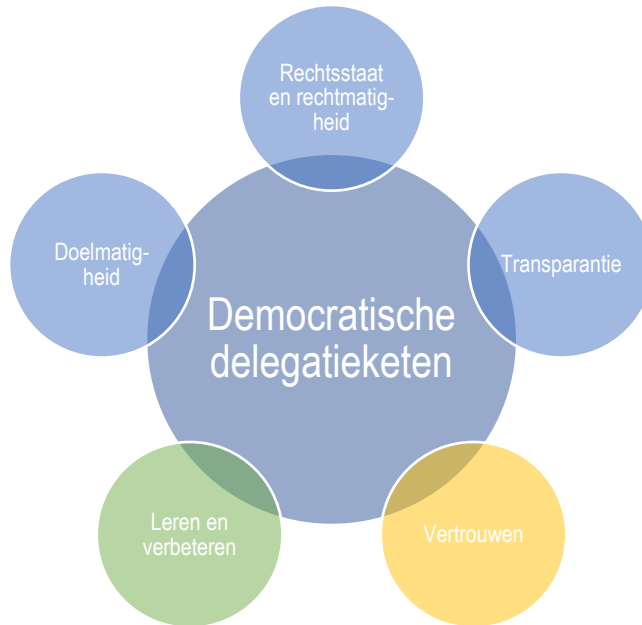
Verantwoording wordt tot slot als belangrijk gezien, omdat het een middel is waarmee de uitvoering van beleid kan **leren en verbeteren**. De verantwoording geeft in alle geval zicht op de uitvoering en brengt die in het vizier (Commissie-Wiegel 1993: 18). Zicht op de uitvoering kan helpen verbeteren, bijvoorbeeld via de markt-achtige oplossing van “afrekenen” en het ‘contracteren’ van andere uitvoerders (Commissie Sint 1994: 25). Anderzijds kan het ook als verantwoording en controle op hoofdlijnen worden gezien waarbinnen ruimte ontstaat voor de uitvoering (Nota Andere Overheid 2003: 10). Omgekeerd wordt ook wel verzocht, zo valt op in de SGO-nota uit 2017 maar ook bij de Commissie-Bosman, dat de verantwoording soms ook kan afleiden van de uitvoering. Zij schrijft (2021: 89-90):

“Diverse gesprekspartners merken op dat het goed is dat uitvoeringsorganisaties verantwoording afleggen over hun functioneren, maar ook dat het opstellen van een maandelijkse rapportage een grote impact kan hebben op zo’n organisatie. Zo constateert de heer Kesselring (oud-voorzitter ondernemingsraad CBR) het volgende: “Dan krijg je natuurlijk dat elke keer allerlei stukken opgeleverd moeten worden aan wie dan ook binnen de Tweede Kamer. [...] Dat verstoort meer dan dat er constructief gewerkt kan worden aan verbetering, want je moet elke keer vertellen wat je aan het doen bent.”: “

De figuur hier onder verbeeldt de steeds, in steeds wisselende woorden, terugkerende doelen van verantwoording van de uitvoering. De democratische delegatieketen staat daarbij in het midden, omdat die duidelijk het meest voorkomt, het meest centraal staat, en ook het scherpst institutioneel is uitgewerkt. De democratisch delegatieketen is cruciaal voor de formele legitimering van overheidshandelen. Meer algemeen geldt dat voor waarden die echt belangrijk zijn in de democratie, verantwoording steeds als een cruciaal middel naar voren komt.



Figuur 3: Doelen van verantwoording



Observatie 3: Basso ostinato van de ministeriële verantwoordelijkheid

De basso ostinato is een stijfgevoel uit de muziek, waarin dezelfde bastoon of korte bas-lijn met ijzere regelmaat blijft doorlopen en zo dominant is in een muziekstuk. Rond de basso ostinato kunnen de andere instrumenten of hogere snaren virtuoos soleren en de aandacht trekken, maar de dominante kracht van het stuk wordt bepaald door de stug doorlopende bas-lijn. In de beleidsstukken over de verantwoording van de uitvoering is de ministeriële verantwoordelijkheid de basso ostinato. De omstandigheden kunnen variëren, van de uitvoeringsproblemen van de jaren '80, tot het herstel van het primaat van de politiek van Paars, de nieuwe politiek ten tijde van Balkenende-I en II, de privatiseringen en verzelfstandigingen van voor- en na de eeuwwisseling, de bezuinigingen na de financiële crisis of de aanzwellende toeslagenaffaire, steeds is *het* ankerpunt in het denken de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee het primaat van de verticale lijn van verantwoording. Daarbij wordt doorgaans terugverwezen naar de commissie ministeriële verantwoordelijkheid (Commissie Scheltema 1993); vaak ook wordt een samenvatting gegeven van wat de Commissie schreef over de ministeriële verantwoordelijkheid. De basis ligt in de Grondwet; in de bepaling dat de minister verantwoordelijk is



volgens artikelen 42 en 68 (Commissie Scheltema 1993: 7). Uit die basis volgt de gevleugelde uitspraak “geen verantwoordingsplicht zonder bevoegdheid” (Commissie Scheltema 1993: 9).

Observatie 4: polyfonie van complexiteit

Waar de ministeriële verantwoordelijkheid de basso ostinato is in beleidsstukken rond verantwoording en uitvoering, daar is ‘complexiteit’ in zeer veel verschillende gedaanten het terugkerende vraagstuk dat dit cachet geeft. Want tegenover de eenvoudige, verticale logica van de democratische delegatieketen met ministeriële verantwoordelijkheid staat de complexe, non-lineaire logica van feitelijke beleidsuitvoering in het publieke domein. Dit is in belangrijke mate een discussie achteraf die zich manifesteert na de verzelfstandiging. Bij de verzelfstandiging is een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid aangebracht, waarbij vooraf doorgaans niet duidelijk is gemaakt wat de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid dan precies zijn en ook niet is voorzien in alternatieven voor de beperkingen die zijn aangebracht. Daardoor ontstaan er achteraf problemen, want er is geen helder alternatief (zie ook Van Thiel 2011).

Complexiteit verschijnt daarbinnen in veel, soms heel verschillende – polyfone – vormen. De complexiteit begint allereerst bij de landelijke overheid zelf. In rapportages wordt gesproken over onduidelijkheden in de coördinatie van taken tussen ministers (Commissie Kuiper 2012: 42), de “enorme omvang van de departementen” (Commissie Wiegel 1993: 19) en de “enorme aantal ambtenaren en handelingen waarvoor een minister verantwoordelijk zou moeten zijn” (Commissie Scheltema 1993: 17). De coördinatie van dat complexe apparaat roept ook weer zorgen op, bijvoorbeeld over de “tussenlaag” (tussen minister en professional in de uitvoering), waar niet helder is wie waarvoor verantwoordelijk is” (Commissie Bosman 2021) of de informatievoorziening aan de Kamer sinds de “aanwijzingen die door de minister-president zijn vastgesteld (‘Oekaze Kok’). (RVS 2020: 31-33). Ook wordt geconstateerd dat binnen departementen de aansturing, verantwoording en andere taken langs verschillende lijnen zijn georganiseerd (Commissie Sint 1994: 20).

De complexiteit is vervolgens uitdrukkelijk aanwezig in de decennialange aandacht voor de organisatie en verzelfstandiging of privatisering van de uitvoering. Het herordenen van de organisatorische grondslag voor de uitvoering is bedoeld als oplossing van het complexiteitsprobleem dat ontstaat als de gehele uitvoering binnen departementen en onder ministeriële verantwoordelijkheid plaatsvindt (Commissie Wiegel 1993). Omgekeerd leidt dit tot een complex speelveld, met moeilijke scheidingen tussen verantwoordelijkheden, en dus weer tot mogelijke problemen van complexiteit. Als de minister niet volledig verantwoordelijk is voor de uitvoering, tot waar is zij dat dan wel?, is een vraag die vroeger (Commissie Holtslag 1998) of later (RVS 2020) steeds weer boven komt. Ook is de vraag wat de logica is van beslissingen die tot het bestaande stelsel van deels verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties leidt



(Commissie Kohnstamm 2004; Nota Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2018). Voorts ontstaat complexiteit door spanningen tussen publieke en private rechtsvormen (Nota Evaluatie Kaderwet ZBO's 2012), de vele uitzonderingsbepalingen op de Kaderwet (ABD Topconsult 2013) als ook de diversiteit in taken van organisaties binnen dezelfde verantwoordingskaders: "Kennis-gestuurde agentschappen voor wie de "kennistaak knelt met de verantwoordingseisen" op kostprijs" (Aef/USBO 2021a: 30-1).

In het afgelopen decennium is het zwaartepunt van de uitvoering deels verplaatst van verzelfstandigde organisaties naar vooral het lokale niveau. Ook dit is bedoeld als complexiteitsreductie voor de uitvoering door de uitvoering in het sociale domein bijvoorbeeld zo veel mogelijk op één niveau te concentreren, maar roept vervolgens toch ook weer complexiteits- en verantwoordingsvragen op. Er worden belangrijke vragen gesteld bij de "uitvoering door medeoverheden" (Nota SGO-brief Visie op de Rijksoverheid 2017: 8); een vraagstuk dat overigens ook al veel langer aandacht krijgt getuige bijvoorbeeld de aandacht voor "interbestuurlijke convenanten" bij de Commissie Scheltema (1993: 21).

Het gevolg van het voorgaande is dat de eenvoudige regel van de ministeriële verantwoordelijkheid op sterk gespannen voet verkeert met de complexiteit van de omstandigheden van het bestuur. Het kan er toe leiden dat de "minister zich persoonlijk afzijdig gaat houden of bij ambtenaren juist om de minister niet te informeren over riskante zaken". (Commissie Scheltema 1993: 15). Of juist omgekeerd tot het doorzetten van "ongesorteerd informatie" zodat de minister er van geweten kan hebben. Ministers kunnen verantwoordelijk worden gehouden voor "aspecten van de uitvoeringspraktijk die feitelijk en soms ook formeel buiten hun bereik vallen (Nota Andere Overheid 2003: 6-7). De Raad van State (2020: 14) vat samen wat in veel van de nota's op verschillende manieren wordt geconcludeerd:

"Uit de analyse van deze onderlinge samenhangende verschijnselen zal naar voren komen dat de ministeriële verantwoordelijkheid in deze tijd niet alleen als zodanig discussie oproept, maar ook in haar praktische uitwerking steeds minder goed functioneert."

Echter, waar de analyses bijna steevast wijzen op complicerende en divergerende ontwikkelingen, die op gespannen voet staan met het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid, daar is dit laatste leerstuk uiteindelijk wel cruciaal en onomstreden. Zo ook bij de Raad van State (2020: 61) die na een kritisch, soms bijna stekelige, analyse van de in de praktijk steeds minder goed functionerende ministeriële verantwoordelijkheid begint met het belangrijkste advies: "Behoud én herijking ministeriële verantwoordelijkheid." We noemden dit al de basso ostinato van het debat; feitelijk het belangrijkste leerstuk waarmee over verantwoording van de uitvoering wordt gedacht. Het is cruciaal voor de



democratische rechtsstaat, past heel moeilijk bij zeer veel ontwikkelingen, maar blijft desondanks cruciaal voor de democratische rechtsstaat.

Observatie 5: Verantwoording als bedoelingsonthuller

Met de eerste observatie, dat de beleidsstukken over verantwoording en uitvoering uiting lijken te geven aan een circulair debat, gaven we aan dat de onderwerpen aan vraagstukken in de loop van de tijd een duidelijke mate van stabiliteit vertonen, vaak revolverend rond complexiteit en ministeriële verantwoordelijkheid en de zorg dat de uitvoering niet de noodzakelijke aandacht krijgt. Toch zijn er in de tijd wel enkele verschuivingen. Wat opvalt is de casuïstiek en de soms specifieke voorbeelden die een belangrijke rol spelen in de rapporten. Het doornemen van de rapporten, en de passages daaruit die over verantwoording gaat, beidt een staalkaart van vraagstukken die op enig moment veel politieke en maatschappelijke aandacht kregen. De rapportages vibreren mee met de issues van de tijd. Tussen de staatsrechtelijke beschouwingen over de ministeriële verantwoordelijkheid spreekt de Commissie Scheltema (1993) dan ineens over de casus van de Ziekenfondsraad. In andere rapportages gaat het, afhankelijk van het tijdsmoment, over het door Kok-II gewenste herstel van het politiek primaat, over de verantwoording van financiële taakstellingen na de financiële crisis, de casus Michael P. of het belang van de menselijke maat.

Verantwoording fungeert zo als bedoelingsonthuller: bij alle doelen, wetten, waarden en verwachtingen die er zijn kan (aangekondigde) verantwoording onthullen wat echt van de uitvoering wordt verwacht, wat echt het allerbelangrijkste is dat moet worden gerealiseerd. Het biedt de uitvoering in theorie zo een kompas om op te koersen. Lastig is daarbij wel dit kompas regelmatig met terugwerkende kracht wordt ingezet; waarbij de onthulling van de bedoeling pas post factum plaatsvindt.

Observatie 6: structureel groeiende zorg om incidentalisme

Al in de rapportages uit de vorige eeuw wordt zorg uitgesproken over personalisering van verantwoording, om de afrekencultuur die dat kan oproepen en het incidentalisme dat dit tot gevolg kan hebben in de verantwoording. Dit is in de loop der tijd steeds krachtiger terug te lezen. Volgens de RVS (2020: 14) is sprake van een incident-gedreven verantwoordingscultuur die kan leiden tot een afrekencultuur (ibidem, p. 46). Het sluit aan bij de conclusie van Andeweg en Thomassen (2011) na de door hen geleide audit van de Nederlandse democratie: “van afspiegelen naar afrekenen” en wat Paul 't Hart lang geleden mooi en polemisch verwoordde als een inquisitiedemocratie.



Deze zorg om de werking van verantwoording in de politieke verhoudingen en een gemediatiseerde context komt veelvuldig naar voren in de verschillende rapportages. Daarbij wordt vaak benoemd hoe regelmatig verantwoording wordt gevraagd ook waar er geen verantwoordelijkheid is. “Zelfs” de relatief klassieke Commissie Kohnstamm (2003) merkt op dat “het parlement veelvuldig verantwoording vraagt ook als bevoegdheden zijn ingeperkt.” Het is een signaal dat vaak, en vaak wat voorzichtig geformuleerd, naar voren komt (zie Commissie Sint 1994; Commissie Holtslag 1998; WRR 2000; Commissie Kuiper 2012; RVS 2020; AEF / USBO 2021)

Observatie 7: horizontale verantwoording als gemankeerde innovatie

Horizontale verantwoording is het belangrijkste aanvullende perspectief op verantwoording vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid dat door de jaren heen naar voren wordt gebracht; zij het slechts in een beperkter deel van de gelezen rapportages. Naar ons weten is het allereerst door Bovens (2000) in Nederland geïntroduceerd, al grijpt het terug op klassieke spanningen die al veel eerder in wetenschappelijke literatuur over verantwoording en verantwoordelijkheid zijn benoemd. Veelal is aangegeven dat verantwoording nodig is maar dat er grenzen zijn aan wat de verticale lijn via de minister en Kamer goed kan verwerken. Aanvullende vormen van verantwoording, die ook een directe relatie leggen tussen uitvoeringsorganisaties en de omgevingen waarin zij operationeel functioneren, zijn dan een logisch complement op de ministeriële verantwoordelijkheid.

Horizontale verantwoording is het meest krachtig bepleit in de Nota Kabinetvisie “Andere overheid” (2003), waar wordt geschreven: “Te weinig wordt gebruik gemaakt van het potentieel van de civil society om horizontale verantwoordingsrelaties te creëren.” In deze nota wordt een scheiding tussen sturing op hoofdlijnen vanuit de minister naar voren gebracht in combinatie met “alternatieve vormen van meer horizontale verantwoording en controle.” In concreto wordt daarbij verwezen naar klantenpanels, kwaliteitshandvesten, digitale informatie en open data, benchmarking, peer reviews of ‘maatschappelijke raden van advies’.

Dit pleidooi voor horizontale verantwoording is niet onomstreden. Het is een begrip dat om te beginnen in slechts een beperkt deel van de rapportages die we bestudeerden wordt genoemd. Bovendien beoogt een deel van de rapporten om de ‘verantwoording’ te scheiden van het ‘horizontale’. In dezelfde periode verschijnt een aantal andere rapportages dat een aantal van de concrete horizontale instrumenten waardeert maar uitdrukkelijk wil melden dat horizontale verantwoording “het toezicht van de minister niet kan vervangen” (Algemene Rekenkamer 2002) of “niet op [zou] gaan” (Commissie Kohnstamm 2003). Kernpunt in deze wat defensieve reacties is dat de politieke controle door de minister de basis is voor de verantwoording en dat is van een andere orde dan wat in interactie met burgers en



maatschappelijke organisaties gebeurt (zie hier de basso ostinato van de ministeriële verantwoordelijkheid). Dat laat onverlet dat de instrumenten waardevol kunnen zijn als “horizontale checks and balances” (Algemene Rekenkamer 2014), dat het belangrijk is goed naar signalen vanuit de samenleving te luisteren (Commissie Kohnstamm 2003) en dat dit waardevol kan zijn (Commissie Gerritse 2006). Maar verantwoording zou niet het doel van dergelijke arrangementen moeten zijn.

Het onderwerp blijft – met én zonder de toevoeging ‘verantwoording’ – in de jaren nadien soms terugkomen. De Commissie Kuiper (2012) is onder verwijzing naar het voorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk lovend over de belofte van horizontale verantwoording en geeft aan dat het een “waardevolle aanvulling op bestaande verantwoordingsmechanismen” kan zijn. Het feit dat de bestaande vormen van horizontale verantwoording door uitvoeringsorganisaties zelf zijn ontwikkeld signaleert “dat de relatie van deze diensten tot de samenleving en de burger bij de instelling van deze diensten niet geregeld was. Het geeft ook aan dat deze verzelfstandigde diensten behoefte hebben aan de inbreng van opdrachtgevers, klanten en burgers. Zij nemen burgers daarmee serieus en wensen hun bedrijfsvoering op die burger af te stemmen.” Wel constateert de Commissie dat “nog onvoldoende gebruik gemaakt van nieuwe instrumenten, zoals horizontale verantwoording.” Bij de recente evaluatie van de kaders voor zelfstandige organisaties bevestigen AEF/USBO (2021b) deze observatie: “Grootschaliger vormen van horizontale, publieke verantwoording zijn we nog weinig tegengekomen en spelen amper een rol in het vervangen van verticale, politieke verantwoording. Daarbij speelt ook dat er nog geen (gedeelde) visie is op hoe meer publieke verantwoording vorm moet krijgen en welke kaders daarbij moeten gelden.”

Alles bijeen is ‘horizontale verantwoording’ (of ‘horizontale checks and balances’ als u het liever zo leest) een gemankeerde vernieuwing. Het wordt al decennia genoemd als alternatief dat theoretisch een rol kan spelen in aanvulling op de verticale lijn. Het heeft ook de theoretische mogelijkheid om signalen van mensen, als partners, afnemers, klanten of cliënten van specifieke producten of diensten die de uitvoering levert, terug te vertalen naar bestuur en politiek. Het past ook in de Nederlandse, meer horizontale en informele, sturings- en verantwoordingsstijl (Schillemans et al 2022). Desalniettemin is de ontwikkeling – mede door het ontbreken van duidelijke kaders, normen en beleid – niet heel veel verder dan ten tijde van de handreiking ‘innovatie in verantwoording’ die 22 jaar geleden vanuit het ministerie van BZK (2000) is opgesteld. Horizontale verantwoording / checks & balances zijn daarmee een gemankeerde innovatie; er is meer steun, meer uitwerking en scherpere normstelling nodig om dit type instrumenten krachtiger te maken (zo dat wenselijk is). Doel daarvan zou moeten zijn om feedback over wat de uitvoering feitelijk doet ‘terug te laten stromen’, op basis van gestructureerde en robuuste informatie die zich richt op kwaliteit van feitelijke uitvoering.



Verantwoording van uitvoering in praktijken

Waar in het voorgaande de aandacht was gericht op de beleidsteksten gaan we in deze sectie in op praktijken van verantwoording. Om die praktijken te bespreken maken we gebruik van een drietal vragenlijstonderzoeken die in 2006, 2017 en 2021 zijn uitgevoerd. De vragenlijsten zijn verspreid onder de leiding van verzelfstandigde organisaties, zoals agentschappen, zbo's en in het meest recente onderzoek ook de adviesraden en planbureaus bij de Rijksoverheid. De resultaten die we hier beschrijven zijn dus gebaseerd op de ervaring van en rapportage door personen die betrokken zijn bij de leiding van vooral uitvoeringsorganisaties over de verantwoordingspraktijk. Zie bijlage 2 voor achtergronden en methodologische verantwoording van dit rapport.

De drie afzonderlijke vragenlijstonderzoeken zijn los van elkaar uitgevoerd met ieder een eigen doel. Wel zijn vergelijkbare vragen gesteld waardoor het mogelijk is om enkele historische ontwikkelingen in de verantwoordingspraktijken te laten zien en te duiden. Hieronder bespreken we drie thema's: de ontwikkeling van verantwoordingspraktijken door de tijd heen, van 2006 tot 2021, de verantwoordingspraktijken in internationaal perspectief en tot slot de verantwoordingspraktijken per type organisatie. Aan de hand van die ontwikkelingen kunnen we stellen dat het discours over verantwoording vergelijkbaar mag zijn, de praktijk van verantwoording lijkt wel degelijk wat te veranderen tijdens de eerste decennia van de eenentwintigste eeuw.

Ontwikkeling van verantwoordingspraktijken

Ondanks de circulaire aard van het discours over verantwoording in beleidsteksten zien we enkele interessante ontwikkelingen in de praktijk van verantwoording. Om die ontwikkelingen te kunnen beschrijven hebben we ons hier geconcentreerd op twee fases van het verantwoordingsproces: het aanleveren van informatie over prestaties in de uitvoering (informatiefase) en de consequenties die mogelijk volgen uit het evalueren en bespreken van die informatie (sanctioneringsfase).

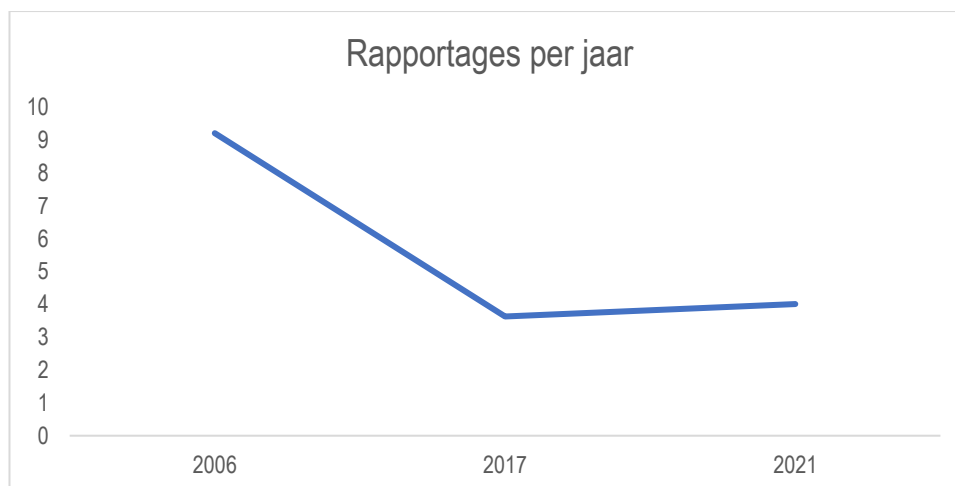
We vroegen de hooggeplaatste respondenten allereerst hoe vaak ze informatie aanleveren over het optreden en de prestaties van hun organisatie aan het moederministerie. Hierbij is specifiek gevraagd naar het aanleveren van informatie in de vorm van periodieke rapporten, formele evaluaties, externe audits, schriftelijke informatie na een formeel verzoek en het informeel aanleveren van informatie. Als we 2017 als uitgangspunt nemen zien we daar de hoogste frequentie bij het informele contact. We zien dat organisaties gemiddeld iedere twee weken contact hebben met het moederministerie om op



informele manier informatie te geven over de kerntaak van de organisatie (gemiddeld 27,5x per jaar). Een klein aantal organisaties rapporteert dagelijks op deze manier aan het ministerie (7 procent); 16 procent doet dat wekelijks en 37 procent doet dat maandelijks. Gemiddeld wordt bijna maandelijks informatie gegeven als opvolging aan een formeel verzoek (10,1x per jaar), maar de meeste organisaties doen dat ieder kwartaal (36 procent). Rapportages worden gemiddeld iedere vier maanden opgeleverd (3,0x per jaar); de meeste organisaties doen dat ieder kwartaal (52 procent) en een groot deel ook jaarlijks (36 procent). Audits vinden gemiddeld bijna ieder jaar plaats (0,9x per jaar gemiddeld) en periodieke evaluaties vinden gemiddeld 0,6x per jaar plaats. Bij 15 procent van de organisaties vindt nooit een audit plaats, bij 11 procent geen externe evaluatie en 5 procent levert geen rapportage aan.

Er is sprake van een hoge interne samenhang tussen de antwoorden, wat betekent dat we kunnen stellen dat er organisaties zijn die in het algemeen veel of juist weinig informatie leveren aan het ministerie. We kunnen deze gegevens daarom aggregeren en door de tijd heen vergelijken. Aan de antwoorden op deze vraag zien we dat het aanleveren van informatie door uitvoeringsorganisaties aan het moederministerie in de percepties van respondenten in de loop van de tijd afneemt. In 2006 rapporteerden organisaties nog gemiddeld 9,2x per jaar aan hun moederministeries – dat is gemiddeld iedere zes weken; ruim tien jaar later nam dat aantal naar ongeveer eenmaal per kwartaal (3,6x per jaar in 2017 en 4,0x per jaar in 2021). In figuur 4 is deze afname in beeld gebracht, er is een duidelijk verschil te zien tussen de eerste twee jaartallen, waarna tussen 2017 en 2021 kan worden gesteld dat de aantallen zo goed als constant blijven.

Figuur 4: Aanleveren informatie aan moederministerie





Noot: afstand tussen jaartallen niet op schaal.

Aan het andere eind van het verantwoordingspectrum vroegen we in twee onderzoeken ook naar de consequenties die konden volgen voor de organisaties of de leiding zelf. We vroegen wat het ministerie kon beslissen als gevolg van (on)tevredenheid over de prestaties van de organisatie. Ook hebben we in de versie van 2017 gevraagd naar de waarschijnlijkheid dat het ministerie deze belonings- of sanctie-instrumenten inzet op basis van het niveau van functioneren van de organisatie. Op die manier kunnen we de praktijk beschouwen voorbij de wettelijke mogelijkheden die het ministerie tot haar beschikking heeft. Onder genoemde beloningen of sancties vallen bijvoorbeeld: het aanpassen van het budget, bindende besluiten nemen, autonomie vergroten of verkleinen, publieke *naming of shaming*, bonussen, het beïnvloeden van de carrièremogelijkheden van de bestuurders van de organisatie en personeel² aannemen of ontslaan.

Het gebruik van beloningen en sancties blijft in alle gevallen beperkt, zowel in 2006 als in 2017. In 2006 antwoordden de meeste directeuren dat sancties vaak niet mogelijk zijn (73 procent gaf aan dat er geen sancties mogelijk zijn) en dat ook beloningen niet mogelijk zijn, behalve bonussen of salarisverhoging (30 procent gaf aan dat die mogelijkheid bestaat). In 2017 gaven ook de meeste respondenten (57-85 procent)³ aan dat beloningen of sancties niet mogelijk zijn, of dat ze mogelijk zijn maar dat het gebruik erg onwaarschijnlijk blijft.

We zien dat er grote samenhang bestaat tussen de mogelijkheid van sancties of beloningen onderling. Dat wil zeggen: als één van de instrumenten kan worden ingezet, geldt dat vaak ook voor de andere instrumenten. Dit maakt het mogelijk om naar een geaggregeerde maat voor sancties en beloningen te kijken. Als we naar een geaggregeerde maat kijken voor de inzet van sancties en beloningen zien we dat de waarschijnlijkheid van het gebruik van sancties en belonen in de loop van de jaren is toegenomen. De soorten sancties en beloningen wijken wat van elkaar af in de vragenlijsten van 2006 en 2017, maar we zien wel een duidelijke aanwijzing van toename van de waarschijnlijkheid van het gebruik. Waar we in 2006 zien dat gemiddeld 14 procent van de directeuren aangeeft dat bepaalde sancties en beloningen worden gebruikt, zien we dat aandeel stijgen tot gemiddeld 28 procent in 2017. In het bijzonder zien we dat in Nederland beloningen en sancties op de loer liggen in de vorm van carrièremogelijkheden van de

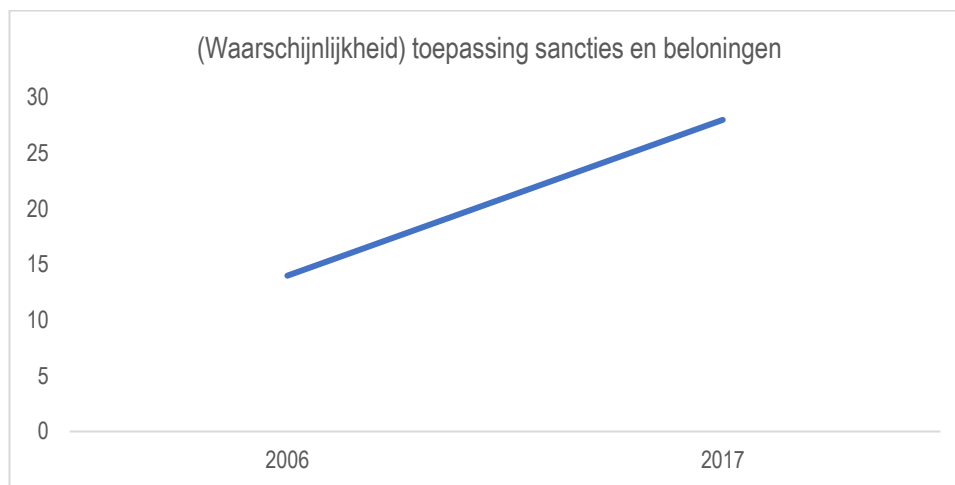
² Inclusief bestuurder(s).

³ Het laagste aandeel, 57 procent, betreft het nemen van bindende besluiten is niet mogelijk (25 procent) of mogelijk maar erg onwaarschijnlijk (32 procent); het hoogste aandeel, 85 procent, betreft het aanstellen of ontslaan van personeel inclusief bestuurder(s) is niet mogelijk (56 procent) of mogelijk maar erg onwaarschijnlijk (29 procent).



bestuurders of directeur. Gevolgen voor het budget van de organisatie komen juist weer weinig voor in vergelijking met andere landen (Schillemans et al. 2022). Hierbij moet worden opgemerkt dat in 2017 een discussie speelde over de toekomst van het model van de Algemene Bestuursdienst (Noordegraaf et al. 2020).

Figuur 5: Mogelijkheid en waarschijnlijkheid van gebruik sancties en beloningen



Noot: percentage bestuurders dat aangeeft dat bepaalde sancties en beloningen mogelijk en waarschijnlijk zijn bij slecht/goed functioneren van de organisatie. De specifieke gevraagde instrumenten wijken af tussen 2006 en 2017, maar vanwege de grote interne samenhang tussen de soorten sancties en beloningen geeft dit een duidelijke aanwijzing voor een toename in de onderzochte periode.

Wat we hier constateren is dat er tussen 2006 en 2017 een omslag lijkt te hebben plaatsgevonden in de aard van het verantwoordingsproces tussen ministeries en (uitvoerings-)organisaties op afstand van het ministerie. We zien dat er een afname heeft plaatsgevonden van de informatie-uitwisseling tussen beide partijen: de respondenten geven aan duidelijk minder te rapporteren dan een decennium eerder. Dit zou in verband kunnen staan met de komst van de Kaderwet en of de professionalisering van het relatiemanagement via het driehoeksmodel. Bekend is dat er wel wat veranderingen zijn in de afgelopen jaren; zo wordt er bijvoorbeeld meer geëvalueerd dan een decennium geleden (zie het nog steeds minder dan wenselijk en ook niet altijd voldoende stevig) (cf. Van Thiel & Van der Velde 2022). Hoe het ook zij, die afname gaat samen met, wordt mogelijk gecompenseerd door, een toename in de mogelijkheid en waarschijnlijkheid van het gebruik van sancties en beloningen door het ministerie.



Daarmee verschuift het zwaartepunt van het verantwoordingsproces van de voorkant van informatieverschaffing naar de achterkant van sanctionering.

Tegelijkertijd vindt er in Nederland ook relatief veel uitwisseling van informatie plaats richting maatschappelijke partners (waar onder horizontale verantwoording). De relevantie van de relatie met de maatschappelijke omgeving lijkt sterker geprononceerd dan in de landen om ons heen, zoals we in de hierna volgende sectie zullen bespreken. Toch zien we geen verschil met de landen om ons heen als we vragen of het belangrijk is voor de organisatie om prestatie-informatie beschikbaar te maken voor alle belanghebbenden of dat het belangrijk is om regelmatig strategisch overleg te plegen met maatschappelijke belanghebbenden. Het lijkt er dus op dat de relevantie van de omgeving wel degelijk scherp op het netvlies staat van de bestuurders maar dat dit niet automatisch leidt tot meer informatie-uitwisseling of strategisch overleg. Bovendien blijkt uit het onderzoek van Brummel et al. (2021) dat de relevantie van de maatschappelijke omgeving voor bestuurders in hoge mate samenhangt met media-aandacht. We zien dus ook hier sporen van de incident-gedreven verantwoordingscultuur die we reeds in de observaties noemden en die ook in het RvS-rapport uitgebreid wordt besproken.

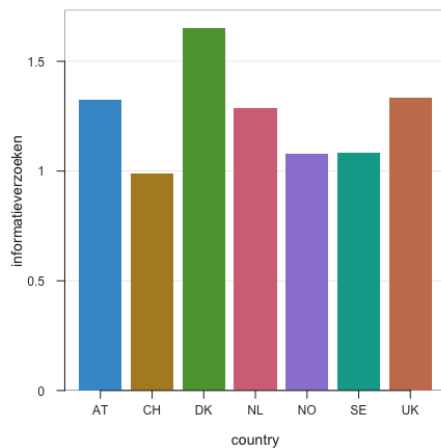
Verantwoordingspraktijken in internationaal perspectief

We kunnen Nederland met de data van 2017 ook in internationaal perspectief plaatsen. Ter vergelijking kijken we naar 6 andere landen waar hetzelfde onderzoek is uitgevoerd onder directeuren en bestuurders van vergelijkbare organisaties. Naast Nederland is deze vragenlijst ook uitgezet in het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Australië. Deze landen hebben een enigszins vergelijkbare administratieve en politieke cultuur en een hoofdzakelijk protestantse traditie van verantwoording in het openbaar bestuur. Vanzelfsprekend zijn er ook belangrijke verschillen tussen de landen. Een blik op de landen om ons heen helpt bij het beter begrijpen van onze eigen gebruiken en ook hier valt een aantal zaken op.

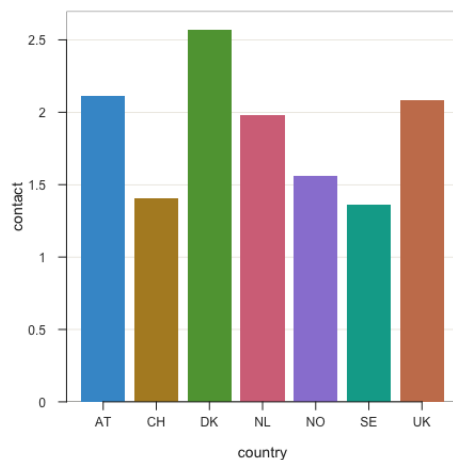
Als we kijken naar de afzonderlijke fases in het verantwoordingsproces zien we dat Nederland in de middenmoot zit op het gebied van informatie aanleveren en de hoeveelheid contact met het moederministerie. In Zwitserland, Noorwegen en Zweden is de informatie-uitwisseling iets lager, in het Verenigd Koninkrijk en Australië vrijwel gelijk en in Denemarken wat hoger. Ook in de hoeveelheid contact tussen ministerie en directeur of bestuurders is een vergelijkbaar patroon te herkennen waarbij Nederland zich rond het gemiddeld bevindt. Figuur 6 laat de verschillende landen zien, zowel ten aanzien van informatieverschaffing als ook formele en informele contacten, waarbij Nederland nergens een extreme positie inneemt binnen deze groep van enigszins vergelijkbare landen.



Figuur 6a: informatie-uitwisseling tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie



Figuur 6b: contacten tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie



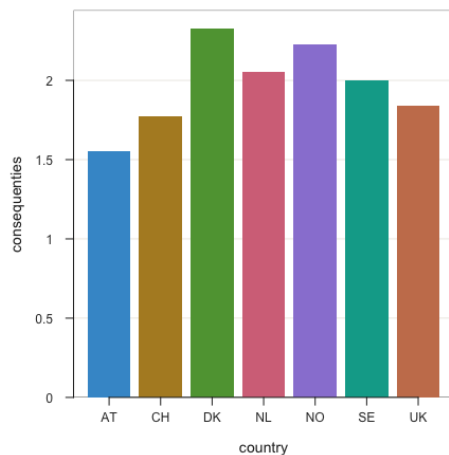
Noot: getallen op de y-as zijn geaggregeerde gemiddelden aantal informatieverzoeken/contacten per jaar, getransformeerd naar logaritme. Zie bijlage 2 voor details.

Op het gebied van consequenties zien we ook dat Nederland geen extreme score laat zien. Tegelijkertijd zien we dat er alleen in Denemarken en Noorwegen een grotere kans bestaat op beloning of sanctionering naar aanleiding van prestaties van de organisatie. Figuur 7 geeft een overzicht van de verschillen tussen de landen. We zagen in de vorige sectie dat Nederland door de tijd een stijging in het gebruik van beloningen en sancties ziet, maar in vergelijking met andere landen om ons heen ontstaan



er geen uitschieters. Dit kan zowel duiden op een bredere trend naar verantwoording met minder informatie-uitwisseling en meer sanctionering, ofwel een beweging van de Nederlandse traditie naar het gemiddelde van de landen om ons heen.

Figuur 7: (waarschijnlijk) inzet van consequenties bij (on)voldoende presteren



Noot: getallen op de y-as zijn geaggregeerde gemiddelden aantal informatieverzoeken/contacten per jaar, getransformeerd naar logaritme. Zie bijlage 2 voor details.

Op basis van een kleinere vergelijking tussen vier van de zeven landen (het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zwitserland en Nederland) kunnen we ook een aantal stijlen van verantwoordingsregimes identificeren (Schillemans et al. 2022). Voor deze vergelijking is de respondenten gevraagd hoe relevant verschillende stakeholders zijn voor de organisatie. Zoals verwacht is het moederministerie voor alle organisaties de meest relevante stakeholder. Toch kunnen we ook een aantal verschillen in kaart brengen die duiden op enigszins afwijkende stijlen van verantwoordingsregimes. In deze vergelijking beschrijven Schillemans en collega's (ibid.) dat in Nederland net als in Zwitserland verticale verantwoordingsfora minder belang genieten dan onder directeuren van vergelijkbare organisaties in Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Bovendien is het moederministerie erg relevant, zoals hierboven vermeld, maar in vergelijking met de andere landen zijn de regering en coördinerende departementen (zoals BZK, Financiën) juist minder relevant voor de organisaties.

Nederland kent daarentegen juist veel aanvullende en horizontale verantwoordingsfora waaraan directeuren en bestuurders veel belang hechten, denk bijvoorbeeld aan de Ombudsman, die in vergelijking meer relevant wordt geacht. Ook belangengroepen en organisaties in het maatschappelijk middenveld (horizontaal) worden relevanter geacht in Nederland dan in de andere drie landen. Deze



resultaten duiden op een minder verticaal georiënteerd verantwoordingsregime in Nederland. In plaats daarvan is er ook een duidelijke oriëntatie op andere belanghebbenden en behoefte aan horizontale verantwoording bij grote uitvoeringsorganisaties, zoals ook al was benoemd door de Commissie Kuiper (2012). Deze bevinding ondersteunt de traditie van horizontale verantwoording en overleg tussen partners zoals ook te zien in vele andere onderdelen van de Nederlandse bestuurscultuur. Die andere vormen van verantwoording zijn overigens nauwelijks geformaliseerd en genormeerd en spelen een heel kleine rol in de strategische relaties met uitvoeringsorganisaties. Het is vooral iets dat door Rijk en uitvoering vaak belangrijk wordt gevonden en verder aan de uitvoeringsorganisaties is om in te vullen. De mate waarin en wijze waarop zij dat doen kan sterk variëren en is in daad niet altijd even stevig als soms in woord (zie ook Brummel et al 2021). De basismonitor 'overheid op afstand' laat (onder meer) mooi zien wat voor vormen van consultatie en contact met stakeholders er bestaan bij veelal uitvoeringsorganisaties (Yesilkagit et al 2022).

Daarnaast valt op dat Nederland ten opzichte van deze andere drie landen een sterke traditie heeft van informeel contact – dat wil zeggen, contacten zonder dat daarvoor een formele agenda en/of notulen worden geproduceerd. We zien dat er relatief meer contact is met het ministerie 'in de wandelgangen' dan in de andere drie landen; dit grotere aantal informele contacten met het ministerie vindt voornamelijk plaats door de directeur of bestuurder zelf.

Verantwoordingsbesef bij de uitvoering

Naast de inrichting en praktijk van verantwoording is het ook belangrijk om te letten op de gevoelde verantwoording oftewel het verantwoordingsbesef onder directeuren en bestuurders van uitvoeringsorganisaties. Zoals toegelicht in de start van dit rapport betekent dit concept de verwachting dat er mogelijk een moment van verantwoording volgt in de toekomst. Het is erg belangrijk om bij dit idee van verantwoordingsbesef stil te staan. Ten eerste is een van de belangrijkste doelen van verantwoording dat beslissingen beter doordacht worden genomen. Op het moment dat besluitvormers een beslissing nemen moeten ze denken: 'kan ik dit achteraf uitleggen?'. De anticipatie van verantwoording kan op die manier in belangrijke mate bijdragen aan het nemen van goede (te verantwoorden) beslissingen. Ten tweede beleeft ieder individu deze anticipatie op individuele wijze. Twee bestuurders kunnen (in theorie) exact gelijk hebben gepresteerd en hen kan identieke consequenties te wachten staan. Toch kan de eerste bestuurder vol trots het gesprek ingaan met het ministerie, terwijl de tweede bestuurder wakker ligt op de avond voorafgaand aan een gesprek. De perceptie van de bestuurders vormt mede de beslissingen die ze nemen, en de verschillende



interpretatie van hun verantwoordingsomgeving kan daarom ook een verschillend effect hebben voor beide bestuurders.

In het laatste deel van dit rapport staan we stil bij de vraag op welke manier directeuren en bestuurders van uitvoeringsorganisaties verantwoording anticiperen, welke omgevingsfactoren hierbij een rol spelen en op welke manier dat gevoel wordt beïnvloed. Ook hier putten we uit de gegevens van het vragenlijstonderzoek uit 2017.

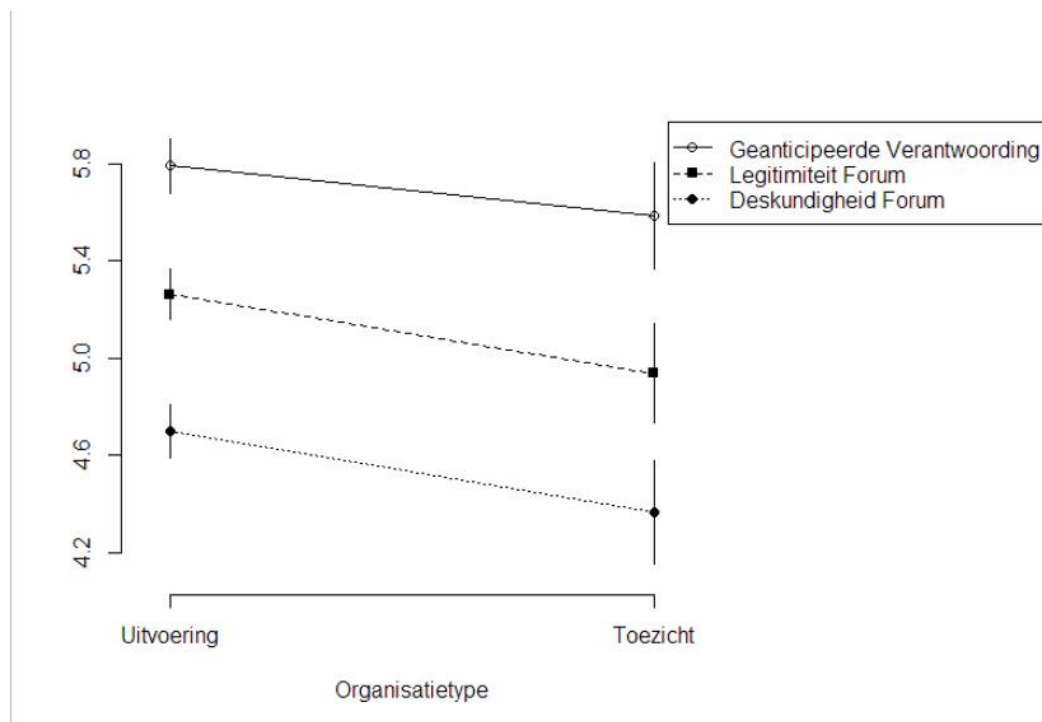
Drie vragen staan centraal in de anticipatie van verantwoording (Overman en Schillemans 2022). Ten eerste, verwachten directeuren of bestuurders dat zij zich over belangrijke beslissingen in de toekomst moeten verantwoorden? Ten tweede, is degene aan wie zij zich verantwoorden deskundig genoeg om het werk goed te kunnen beoordelen; hebben zij voldoende kennis van de praktijk om op een adequate manier te evalueren? En ten derde, vinden de directeuren of bestuurders het überhaupt legitiem dat degene aan wie zij verantwoording afleggen hun beoordeelt?

In het algemeen kunnen we stellen dat het verantwoordingsbesef onder directeuren en bestuurders hoog is, zowel in Nederland als in de andere landen waar dit onderzoek is uitgevoerd. Dit verbaast niet, want ook in gesprekken met ambtenaren treffen we vrijwel nooit mensen die niet graag vertelt over het werk dat zij doen. Tegelijkertijd vinden we ook hier enige variatie die aanleiding geeft tot verdere beschouwing.

We zien ten eerste een verschil tussen toezichthouders en (andere) uitvoeringsorganisaties. We zien dat directeuren en bestuurders in de uitvoering op alle dimensies meer verantwoordingsbesef hebben. Dat is ook verklaarbaar aan de hand van de autonomie die toezichthouders nodig hebben om hun werk onafhankelijk te kunnen uitvoeren. Figuur 8 toont de verschillen tussen de verschillende types van organisaties. Voor dit figuur is gebruikgemaakt van de gegevens van alle landen in de survey; in Nederland zien we precies hetzelfde patroon.



Figuur 8: verantwoordingsbesef bij uitvoering en toezicht



Noot: adaptatie van Overman, Schillemans en Van der Heijden 2022, figuur 2.

Naast het type organisatie spelen nog een aantal andere institutionele factoren een rol bij het verwachten van verantwoording (Schillemans et al. 2021). Het juridische type organisatie (bijvoorbeeld agentschap, ZBO) maakt geen verschil voor het verantwoordingsbesef van de top. Wat wel uitmaakt is de hoeveelheid beleidsautonomie en de financiële autonomie. Beleidsautonomie, onder meer het prioriteren van doelen en vrijheid in gebruik van beleidsinstrumenten, is geassocieerd met lager verantwoordingsbesef, met name op het gebied van legitimiteit en deskundigheid van degene aan wie verantwoording wordt afgelegd. Financiële autonomie, onder meer het aangaan van leningen of zelfstandig vaststellen van tarieven, is juist geassocieerd met een wat hoger verantwoordingsbesef, te weten op het gebied van legitimiteit van degene aan wie verantwoording wordt afgelegd. In geringe



mate zien we deze patronen ook terug als we kijken naar hoeveel bestuurders daadwerkelijk aangeven te rapporteren. In de data van 2006 zien we een statistisch significante en positieve samenhang tussen de mate van financiële autonomie en rapportage aan het moederministerie. In de data van 2017 zien we een statistisch significante en negatieve samenhang tussen beleidsautonomie en rapportage.

Een grotere samenhang zien we tussen verantwoordingsbesef en de praktijk van verantwoording (ibid.). We zien dat zowel het vragen om prestatie-informatie en de waarschijnlijkheid van beloningen of sancties beide een sterke samenhang hebben met alle dimensies van verantwoordingsbesef. Tegelijkertijd zien we dat er geen effect is van contactfrequentie tussen ministerie en de organisatie. Die laatste bevinding geeft aan dat het effect van het vele informeel contact tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie in Nederland uiteindelijk weinig bijdraagt aan het verantwoordingsbesef bij de uitvoering. Juist de verzoeken om prestatie-informatie en de mogelijkheid voor sancties of beloningen hebben hier het sterkste effect.



Conclusies en reflecties

Deze beschouwing heeft een beeld geschetst van de staat van de uitvoeringsverantwoording op basis van het beleidsdiscours van de afgelopen decennia en drie vragenlijsten uit 2006, 2017 en 2021. De beschouwing heeft zo inzicht gegeven in kernthema's in het beleid en de ervaren praktijken van verantwoording bij uitvoeringsorganisaties. Ook geeft het zicht enkele veranderingen in de tijd en in hoe de praktijken bij uitvoeringsorganisaties afwijken ten opzichte van andere grote organisaties en hoe ze in Nederland afwijken van praktijken in enigszins vergelijkbare landen.

Deze beschouwing heeft vooral een overzicht willen bieden van hoofdontwikkelingen en inzichten die uit de bronnen naar voren komen. We resumeren eerst in het kort de belangrijkste bevindingen uit beide delen van de analyse en brengen daarna drie grotere punten van reflectie naar voren.

Observaties beleidsdiscours over verantwoording en uitvoering

1. Het debat over verantwoording is een **circulair** debat: in beleidsstukken over uitvoering en verantwoording komen al enkele decennia steeds dezelfde (soort) thema's en argumenten naar voren.
2. In het beleidsdiscours worden aan verantwoording **vele**, niet noodzakelijk verenigbare, **doelen** toegeschreven.
3. *Het* steeds terugkerende (en geproblematiseerde) dominante ijkpunt om verantwoording van de uitvoering mee te beoordelen en organiseren is de **ministeriële verantwoordelijkheid**.
4. Polyfonie van **complexiteit**: complexiteit - van taken, verantwoordelijkheden, organisatiestructuren of anderszins – is *het* vraagstuk dat steeds weer terug keert.
5. Verantwoording als **bedoelingsonthuller**: door de verantwoording blijkt voor - of soms achteraf - wat van alle doelen in de uitvoering nu echt bedoeld was of zou kunnen zijn.
6. Structureel groeiende zorg om **incidentalisme**: in rapportages is al decennia zorg over incidentalisme te lezen; maar de toon waarin dat gebeurt wordt scherper in de loop van de tijd.
7. Horizontale verantwoording als **gemankeerde innovatie**: horizontale verantwoording (of checks and balances) komen periodiek naar voren als kansrijke aanvullingen op de ministerie verantwoordelijkheid maar worden niet structureel vormgegeven of gereguleerd.



Observaties onderzoeksresultaten over verantwoording en uitvoering

1. **Afnemende rapportage-intensiteit:** tussen 2006 en 2017/21 neemt in de beleving de hoeveelheid aan rapportages vanuit (uitvoerings)organisaties aan kerndepartementen af.
2. **Toenemende (waarschijnlijkheid) sancties en beloningen:** tussen 2006 en 2017/21 neemt in de beleving van respondenten de waarschijnlijkheid op toepassing van sancties of beloningen vanuit kerndepartementen juist toe.
3. **Media en verantwoording:** er is een sterke samenhang tussen (gepercipieerde) mediaberichtgeving en processen van verticale en horizontale verantwoording.
4. Verantwoordingsprocessen in Nederland zijn op kernpunten gemiddeld: zowel ten aanzien van het rapporteren aan ministeries, de contacten tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries en de waarschijnlijkheid van sancties of beloningen, lijkt Nederland een **middenmoter** in vergelijking met redelijk vergelijkbare landen.
5. **Breed en informeel:** bijzonder aan de Nederlandse verantwoordingsstijl is de breedte aan (verantwoordings)oriëntatie bij uitvoeringsorganisaties. Nederlandse respondenten kennen relatief veel belang toe aan andere organen (zoals de Nationale Ombudsman), maatschappelijke organisaties en burgers (incl. horizontale verantwoording). Ook is er een relatief hoge informaliteit van rapportages en contacten.
6. **Hoog verantwoordingsbesef:** in het algemeen kunnen we stellen dat het verantwoordingsbesef onder de leiding van uitvoeringsorganisaties hoog is.
7. Het **verantwoordingsbesef** bij de leiding van uitvoeringsorganisaties is hoger dan bij die van toezichthoudende organisaties.
8. Het verantwoordingsbesef relateert nadrukkelijk aan de beleids- en financiële **autonomie** van organisaties (en niet aan de vraag of het een zbo of een agentschap betreft of aan de intensiteit van contacten).
9. De mate van **expertise** bij ministeries om scherpe verantwoordingsvragen te stellen is het meest kwetsbare element in hoe zij hun verantwoordingsvragende rol invullen.



Drie reflecties

Van informeren naar sanctioneren: risico op incidentalisme

De belangrijkste conclusie die uit het rapport naar voren komt is dat er aan de ene kant een inhoudelijk circulair debat in beleidsteksten te lezen valt die resoneert rond de basso ostinato van de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar tegelijkertijd zien we wel een verschuiving in de tijd, in de zin dat de antwoorden van de respondenten vanuit uitvoeringsorganisaties suggereren dat het zwaartepunt van de verantwoordingspraktijk zich heeft verplaatst. De onderzoeksresultaten suggereren een afnemende hoeveelheid (of afnemend belang van) rapportages aan kerndepartementen parallel aan een toenemende kans op inzet van beloningen en sancties. Het zwaartepunt van de verantwoording lijkt zo te verschuiven van de initiële informatiefase, waarin de uitvoering inzicht geeft in het handelen en presteren, naar de finale sanctioneringsfase, waarin wordt bijgestuurd, gesanctioneerd of eventueel beloond.

Een optimistische interpretatie van deze ontwikkeling zou zijn dat het een stijlverandering in de verantwoording impliceert die in de wetenschappelijke literatuur vaak als overgang van *police patrol* naar *fire alarm* wordt geduid (cf. McCubbins & Schwartz 1984). Waar de politiepatrouille breed, ongericht en algemeen is, daar is de fire alarm smal, gericht en specifiek. Indien duidelijk is wat de normen en doelen zijn waar achteraf op wordt geïntervenieerd kan dit een efficiënt en ook richtinggevend model voor verantwoording zijn in complexe omstandigheden. De verschuiving van informeren naar sanctioneren zou dan als efficiëntieslag of optimalisering kunnen worden begrepen.

Een meer pessimistische interpretatie van de verschuiving van informeren naar sanctioneren zou zijn dat er een risico op incidentenpolitiek in verscholen zit. Rapportages die een gedegen overzicht bieden nemen af in frequentie of belang terwijl de kans op ingrijpen als er 'iets' is toeneemt en 'de' bedoeling soms pas achteraf wordt onthuld. Het is een risico dat verder worden geschraagd door de sterke samenhang die bestaat tussen media en (verticale en horizontale) verantwoordingspraktijken. Het zou gevolgen kunnen hebben voor het opereren van uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld in relatie tot het innovatieklimaat (De Groot et al 2022). En het sluit aan bij de toenemende zorgen in beleidsrapporten over incidentenpolitiek in de verantwoording. Dit kan potentieel – maar of dat echt zo is zou nader moeten worden onderzocht – leiden tot een afrekencultuur die als onveilig kan worden beleefd.



Professionalisering en verbreding verantwoording

Een tweede conclusie is die van een groeiende spanning tussen de in uitgangspunt eenvoudige leerstelling van de ministeriële verantwoordelijkheid als ijkpunt voor verantwoording en de toenemende complexiteit van processen, organisaties en verantwoordelijkheden in het bestuur. Zoals ook eerder door de Raad van State (2020) geformuleerd zijn die spanningen niet nieuw maar worden ze wel als steeds scherper beleefd. Er wordt ook al lang gesproken over aanvullende checks and balances (of soms horizontale verantwoording) in aanvulling op verticale verantwoording vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid. Hiervoor bestaat ook best veel steun in de Nederlandse verhoudingen. Maar deze aanvullende vormen zijn, zoals een decennium geleden ook al werd opgemerkt (Commissie Kuiper 2012), nog steeds niet sterk ontwikkeld. Ze zijn überhaupt zwak geoutilleerd en leggen geen echt gewicht in de schaal in vergelijking met de verticale verantwoording.

Verantwoording kan een belangrijke rol spelen in het hernieuwd vormgeven van de ministeriële verantwoordelijkheid voor complexe uitvoeringsprocessen. Dit vraagt inspanning om de kwaliteit van verantwoording te waarborgen en erkenning en waardering van de professionele houding van ambtenaren en bestuurders van uitvoeringsorganisaties, die een sterk ontwikkeld verantwoordingsbesef hebben. Bovendien vraagt het om een perspectief met als uitgangspunt consensus in plaats van confrontatie, waarin politiek, ministerie en uitvoeringsorganisatie zich in de verantwoording richten op de doelen zoals die vooraf zijn geformuleerd en niet achteraf nieuwe doelen 'onthullen'. Het vastgestelde doel geeft ruimte aan gerichte en kwalitatief hoogwaardige verantwoording over de kern van de taak van de uitvoeringsorganisatie. En signalen vanuit de uitvoering en burgers moeten, naast die uit de politiek, kunnen doorklinken in de verantwoording.

Verdere professionalisering van verantwoording geeft ruimte voor het structureel inpassen van horizontale checks and balances (of verantwoording), complementair aan de verantwoording via het ministerie. Dit kan door voorstellen voor aanvullende checks and balances, signalen uit de uitvoering en van burgers, veel steviger te outillieren en een zelfstandige en stevige plaats te geven in de uitvoering. Dat zou ook vragen om het uitwerken van aanvullende normen voor goede professioneel-ambtelijke verantwoording, in aanvulling op de ministeriële verantwoordelijkheid, en krachtige aanvullende checks and balances. Dit is een keuze waar veel draagvlak voor lijkt te bestaan, die zich kan baseren op praktijken die al ontwikkeld zijn, en die geen grote hervormingen van het bestuur nodig maakt.



Kwaliteit verantwoordingsprocessen

We hebben in deze rapportage verschillende aspecten van de verantwoording over de uitvoering besproken met een nadruk op observaties en opvattingen in het eerste deel en frequenties, patronen en kwantitatieve veranderingen in het tweede deel. Anders dan bijvoorbeeld in het recente onderzoek naar evaluaties (cf. Van Thiel & Van der Velde 2022) kunnen we daarbij geen inzicht geven in de *kwaliteit* van de verantwoording. Dat wil zeggen, we hebben geen zicht op de kwaliteit van de informatie. We hebben geen zicht op het verband tussen het aanleveren van verantwoordingsinformatie, de beoordeling ervan en de eventuele inzet van sancties en beloningen. We hebben geen zicht op de impact van verantwoording en het burgerperspectief op besluitvormingsprocessen in de uitvoering. En we hebben geen zicht op de kwaliteit van de reflectie die die verantwoording oproept bij uitvoeringsorganisaties, departementen, bewindslieden en uiteindelijk in de Kamer. Om de staat van de uitvoeringsverantwoording echt te beoordelen is deze laatste stap – die nog onderzoek zou vergen – nodig. Verantwoording is als zodanig een doel in de democratische rechtsorde, zoals hier eerder besproken, maar is daarnaast ook een middel tot andere doelen. Verantwoording is een *voorwaarde* voor de (zelf)kritische reflectie die nodig is bij politiek, ministeries en uitvoering om de uitvoering verder te verbeteren. Verantwoording aan beleid en politiek, maar ook aan burgers en de samenleving meer in het algemeen, geeft potentieel inzicht en daarmee voeding aan kritische en constructieve reflectie. Een belangrijke vervolgvraag die uit dit onderzoek naar voren komt richt zich op de kwaliteit van verantwoording en de effecten die het heeft op politiek, ministeries en in de uitvoering. Het ontwikkelen en vasthouden van kwalitatief hoge verantwoording is ook een manier om potentiële negatieve effecten te voorkomen, inclusief frustratie en verlies van het zicht op de belangrijke onderdelen van de uitvoering. Gebruikmaken van de professionele neiging tot verantwoorden, en in overeenstemming komen tot nastrevenswaardige doelen, kan bijdragen aan het verder verbeteren van de verantwoordingsprocessen voor de uitvoering.



Referenties

Andeweg, R., & Thomassen, J. (2011). *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden University Press.

Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. New York: Brookings Inst Press.

Bovens, M. (2000), *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Oratie. Universiteit Utrecht.

Bovens, M. (2005), Publieke verantwoording Een analysekader. In: Bakker, W., & Yesilkagit, K. (red). *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom. p. 25-55.

Bovens, M. en T. Schillemans (eds.) (2009), *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma

Bovens, M., Schillemans, T. & Goodin, R. E. 2014. *Public Accountability*. In M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press, p. 1-20.

Brummel, L., S. Overman & T. Schillemans (2021), Uitvoeringsorganisaties tussen staat en straat. De relevantie van maatschappelijke verantwoording voor directeuren van ZBO's en agentschappen. *Bestuurswetenschappen* (75) 1, pp 27-45

Brummel, L., T. Schillemans, L. Triesscheijn, M. Dekkers, D. Schelfhout, E. de Craen, A. van Veldhuisen (2021), *Uitkomsten survey. Bijlage als onderdeel van deelonderzoek B3 van de brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand*. Utrecht: AEF / UU.

Elzinga, D. J. (1989). Verantwoordelijkheid. In: M. Bovens, C. Schuyt en W. Witteveen 1989 (red.), *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit*, Tjeenk Willink, Zwolle.

Groot, S. de, C. Kolar, S. Vrieling & J. Straetemans (2022), Innovatie Barometer Overheid 2021: 'Medewerkers bepalen de innovatiekracht van overheidsorganisaties'. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/innovatie-barometer-overheid-2021/>

Hall, A. T., Frink, D. D., & Buckley, M. R. (2017). An accountability account: A review and synthesis of the theoretical and empirical research on felt accountability. *Journal of Organizational Behavior*, 38(2), 204-224.

McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American journal of political science*, 165-179.

Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: accountability in modern democracies*. London: Springer.

Noordegraaf M, Schiffelers MJ, van Harten J, et al. (2020) *Kwaliteit van mobiliteit. De werking van de Algemene Bestuursdienst*. Utrecht: USBO Advies.

Overman, S., & Schillemans, T. (2022). Toward a public administration theory of felt accountability. *Public Administration Review*, 82(1), 12-22.

Overman, S., Van Genugten, M., & Van Thiel, S. (2015). Accountability after structural disaggregation: Comparing agency accountability arrangements. *Public Administration*, 93(4), 1102-1120



Schillemans, T. en M. Oude Vrielink, (2007), *Horizontale verantwoording als substituut en complement. Trendstudie naar het denken over horizontale verantwoording op rijksniveau*. I.o.v. Ministerie van BZK. Universiteit van Tilburg.

Schillemans, T., & Van Thiel, S. (2009). Onbekend en onbemind: Beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen. *Bestuurswetenschappen*, 63(6), 53.

Schillemans, T., S. Overman, P. Fawcett, M. Flinders, M. Fredriksson, P. Laegreid, M. Maggetti, Y. Papadopoulos, K. Rubecksen, L. Hellebø Rykkja, H. Houlberg Salomonsen, A. Smullen, M. Wood, (2021), Understanding Felt Accountability. The institutional antecedents of the felt accountability of agency-CEO's to central government. *Governance*, 34, 3, 893–916.

Schillemans, T., Overman, S. Flinders, M., Laegreid, P., Maggetti, M., Papadopoulos, I., Wood, M. (2022). Public Sector Accountability Styles in Europe. Comparing Accountability and Control of Agencies in the Netherlands, Norway, Switzerland, and the UK. *Public Policy and Administration*. Online first. Doi: 10.1177/09520767221098292.

Thiel, S. van (2011). Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. In: R. Andeweg & J. Thomassen. (red.). *Democratie doorgelicht*. Amsterdam, Leiden/Amsterdam University Press. p. 457-475.

Thiel, S. van & F. van der Velde (2022). *Leren van evalueren: een onderzoek naar ZBO-evaluaties*. Rotterdam: EUR.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), *Klem tussen balie en beleid*. Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties

Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.

Yesilkagit, K., & Van Thiel, S. (2008). Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review*, 8(2), 137-153.

Yesilkagit, K., C. Braun, M. Muller, R. Vossen & I. Hobma (2022), *Basismonitor overheid op afstand 2022*. Den Haag: Leiden University.



Bijlage 1 Bronnenlijst beleidsanalyse

Rapporten en nota's over uitvoering en/of verantwoording

ABD Topconsult (2013), *Onderzoek naar de herpositionering van ZBO's*

AEF/UU (2021a), *Evaluatie van de kaders voor ZBO's, agentschappen, adviescolleges en planbureaus*

AEF/UU (2021b), *Heldere kaders voor soepel samenspel.*

Algemene Rekenkamer (1994), *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*

Algemene Rekenkamer (2012), *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Reikwijdte en implementatie*

Algemene Rekenkamer (2014), *Vernieuwing van de rijksdienst*

Algemene Rekenkamer (2015), *Aandachtspunten bij de organisatie van op afstand geplaatste taken*

Coalitieakkoord (2021), *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*

Commissie Bosman (2021), *Klem tussen balie en beleid*

Commissie Gerritse (2007), *ZBO's binnen kaders*

Commissie Holtslag (1998), *De Ministeriele Verantwoordelijkheid Ondersteund*

Commissie Kohnstamm (2003), *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*

Commissie Kuiper (2012), *Verbinding verbroken? Parlementair Onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten*

Commissie Scheltema (1993). *Steekhoudend ministerschap.*

Commissie Sint (1994). *Verantwoord verzelfstandigen*

Commissie Wiegel (1993). *Naar kerndepartementen: kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000), *Innovatie in verantwoording. Handreikingen externe verzelfstandiging*, Den Haag: Ministerie van BZK

Nota Hervormingsagenda Rijksdienst (2013)

Nota Kabinetsvisie "Andere overheid" (2003)

Nota Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (2012)

Nota Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016 (2018)

Nota functioneel bestuur (1990)

Nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (1999)

Nota Uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst (2011)

Nota Zelfstandige bestuursorganen (2015)



Raad van State (2020), *Ministeriele verantwoordelijkheid: Een ongevraagd advies van de afdeling advisering*

Scheltema, M. (1974), *Zelfstandige bestuursorganen. Oratie*

SGO-brief Visie op de Rijksoverheid (2017)

WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*



Bijlage 2 Databestanden kwantitatieve analyses

Methodologische verantwoording

Voor de resultaten van het de sectie Verantwoording in praktijken is gebruikgemaakt van drie vragenlijstonderzoeken. De drie onderzoeken zijn onafhankelijk van elkaar uitgevoerd en hadden telkens hun eigen doelstelling. Er is gebruikgemaakt van de beschikbare data om aanwijzingen van trends en ontwikkelingen in kaart te kunnen brengen ten behoeve van het huidige onderzoek.

Vragenlijstonderzoek 1 is in Nederland uitgevoerd in 2006 door Sandra van Thiel en Kutsal Yesilkagit in het kader van een internationaal vergelijkend onderzoek naar verzelfstandigde organisaties. Dit internationale onderzoek staat bekend onder de naam COST-COBRA en werd geleid door Koen Verhoest, Per Laegreid, Sandra van Thiel en Geert Bouckaert. De vragenlijst is beantwoord door bestuurders van 219 verzelfstandigde organisaties (responsratio van 38 procent).

Vragenlijstonderzoek 2 is in Nederland uitgevoerd in 2017 door Thomas Schillemans en Sjors Overman in het kader van een internationaal vergelijkend onderzoek naar verantwoording door verzelfstandigde organisatie. Dit onderzoek staat bekend onder de naam Calibrating Public Accountability en stond onder leiding van Thomas Schillemans. In het Nederlandse deel zijn 105 uitnodigingen verspreid, waarop 56 vragenlijsten zijn ingevuld (responsratio van 53 procent). In totaal zijn in de 7 landen 1096 uitnodigingen verspreid en werd 45 procent (n=496) beantwoord.

Vragenlijstonderzoek 3 is uitgevoerd in 2020 door Lars Brummel en Thomas Schillemans in het kader van een onderzoek dat door Andersson Elffers Felix en de Universiteit Utrecht werd uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK. De vragenlijst is beantwoord door bestuurders van 105 organisaties op afstand (responsratio van 49,5 procent).

De resultaten in **Figuur 4** en **Figuur 6a** over informatieverstrekking zijn gebaseerd op de vragen: Hoe vaak wordt op de volgende manieren informatie aan het departement verstrekt: periodieke rapporten, formele evaluatie, externe audit, schriftelijk na formeel verzoek, informeel. Antwoorsopties varieerden van nooit tot iedere dag in 8 stappen. De antwoorden hebben een hoge interne samenhang en zijn gehercodeerd naar een gemiddeld aantal per jaar. Vervolgens zijn de getallen logaritmisches getransformeerd.

De resultaten in **Figuur 5** over sancties en beloningen zijn gebaseerd op twee afzonderlijke vragen. In 2006 op de vragen: worden de volgende sancties toegepast als de organisatie niet presteert als overeengekomen: minder beloning of bonus voor top management en personeel, reductie van



financiële middelen van de organisatie, minder autonomie voor het management/de organisatie in relatie tot het moederministerie, reorganisatie of afschaffen van de organisatie. Omgekeerd werd hetzelfde gevraagd met betrekking tot de mogelijkheid van beloningen (met uitzondering van de laatste vraag). Antwoordopties waren ja of nee. In het onderzoek uit 2017 is gewerkt met de vragen: kan het moederministerie gebruikmaken van de volgende instrumenten om prestaties naar (on)tevredenheid te bestraffen of te belonen: vergroten/verkleinen budget, taken toevoegen/afnemen, bindende richtlijnen uitvaardigen, vergroten of verkleinen van de autonomie van de organisatie, aanstellen of ontslaan van personeel (inclusief bestuurders), publiekelijk prijzen of afvalen van de organisatie, vergroten of verkleinen van de carrièremogelijkheden van bestuurders van de organisatie. Antwoordopties waren ja, dat kan het, en het is waarschijnlijk dat het gebeurt; ja dat kan het, en het is enigszins waarschijnlijk dat het gebeurt; ja dat kan het, maar het is onwaarschijnlijk dat het gebeurt, nee, dat kan het niet. Antwoorden zijn verdeeld in twee categorieën, waarbij de eerste twee antwoordopties en de laatste twee opties zijn samengevat. Er is sprake van grote onderlinge samenhang, daarom is het gemiddelde genomen als indicatie voor de mogelijkheid tot straffen en belonen. Vervolgens zijn de cijfers uit 2006 en 2017 met elkaar vergeleken.

De resultaten in **Figuur 7** zijn eveneens gebaseerd op deze gegevens over sancties en beloningen uit 2017.

De resultaten in **Figuur 6b** over contact zijn gebaseerd op vragen: Hoe vaak is er contact met vertegenwoordiger van het ministerie over uw belangrijkste taak door de bestuurder in een formele vergadering, door de bestuurder op informele wijze, door anderen op lagere niveaus in de organisatie in formele vergadering, door anderen op lagere niveaus in de organisatie op informele wijze. Antwoordopties en bewerking waren gelijk aan die over informatieverstrekking.

De resultaten in **Figuur 8** zijn gebaseerd op vragen uit de Utrechtse schaal voor verantwoordingsbesef (Overman, Schillemans en Grimmelikhuijsen 2021). Aan alle respondenten is gevraagd te identificeren wat de belangrijkste taak van de organisatie was. Hieruit hebben we twee groepen gehaald, waarvan een groep toezichthouden en de andere groep alle andere uitvoeringstaken als belangrijkste taak identificeerde. Deze taken omvatten: betaling of inning van geld, professionele dienstverlening, constructie en onderhoud, kwaliteitsborging/certificering/accreditatie, registratie, informatie en communicatie, onderzoek, beleidsadvies/-ontwerp/-evaluatie, shared services. Het bevestigende patroon dat we vinden in de rapportage die de bestuurders aangeven volgt uit een regressieanalyse met informatieverstrekking als afhankelijke variabele en beleidsautonomie, financiële autonomie, omvang in fte en taak als onafhankelijke variabelen.



De overige resultaten zijn afkomstig uit de wetenschappelijke artikelen waaraan is gerefereerd in de lopende tekst.



Colofon

Deze rapportage is geschreven in opdracht van het ministerie van BZK ten behoeve van de staat van de uitvoering.

Voor het gebruik van de data uit 2006 danken we graag Kutsal Yesilkagit.

dr. Sjors Overman is universitair docent en onderzoeker bij het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) aan de Universiteit Utrecht.

Prof. dr. Thomas Schillemans is hoogleraar bestuur en beleid, i.h.b. 'verantwoording, gedrag en instituties', bij het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) aan de Universiteit Utrecht.

Prof. dr. Sandra van Thiel is hoogleraar Publiek Management bij Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Radboud Universiteit te Nijmegen.

Aylin Munyasya, Msc heeft de master Research in Public Administration and Organisational Science afgerond in augustus 2022.