

Samenvatting onderzoek

Zullen we het eens andersom doen?

Over het omkeren van de verantwoording tussen beleid en uitvoering

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)

Wiljan Hendriks, Mark van Twist, Jesse Dusseljee, Quirine Ganzeboom, Laura Schröer

Korte samenvatting van het onderzoek

Dit essay verkent via een gedachte-experiment hoe de verhouding tussen beleid en uitvoering kan verbeteren door de richting van verantwoording radicaal om te keren. Wat gebeurt er als uitvoeringsorganisaties niet langer alleen verantwoording afleggen aan beleid, maar juist beleidsmakers en bestuurders zich moeten verantwoorden aan de uitvoering? Daarbij doordenken de auteurs of en hoe hardnekkige patronen in de samenwerking tussen beleid en uitvoering door deze omkering kunnen worden doorbroken.

Naar analogie van de *flipped classroom* wordt onderzocht hoe het omkeren van de verantwoordelijkheid voor verantwoording ander gedrag en andere samenwerking kan oproepen. Het essay is geen empirisch onderzoek, maar een conceptuele en theoretische verkenning. De auteurs combineren inzichten uit de bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke literatuur met een analyse van bestaande verantwoordingspraktijken en illustreren hun redenering met voorbeelden uit een expertsessie met onderzoekers en leidinggevendenden uit beleid en uitvoering.

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

De auteurs concluderen dat de huidige verantwoordingsrelatie tussen beleid en uitvoering niet neutraal is, maar een asymmetrische rolverdeling creëert waarin uitvoeringsorganisaties voortdurend rekenschap moeten afleggen, terwijl beleidsmakers vooral optreden als beoordelaar. Deze inrichting stimuleert gedrag dat de afstand tussen beleid en uitvoering juist vergroot: uitvoerders gaan steeds harder werken, terwijl beleidsmakers worden gestimuleerd om meer informatie, rapportages en controles te vragen. De relatie tussen beleid en uitvoering belandt daarmee in een negatieve spiraal, terwijl beide gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitkomsten.

Het essay laat zien dat veel bestaande oplossingen – zoals uitvoeringstoetsen, rijkere verantwoording of meer dialoog – deze fundamentele asymmetrie niet doorbreken. Zij verbeteren de informatie-uitwisseling, maar laten de richting van verantwoording intact. Daardoor blijven dezelfde zelfversterkende patronen bestaan, zoals toenemende controle, oplopende verwachtingen, stapeling van beleid, institutionele verstarring en een focus op kortetermijnoplossingen.

De centrale conclusie is daarom dat een systeeminterventie nodig is: beleidsmakers en politieke bestuurders zouden zich (óók) moeten verantwoorden tegenover

uitvoeringsorganisaties over de kwaliteit van hun beleid, de gemaakte keuzes, de beschikbare middelen, de uitvoerbaarheid en de randvoorwaarden die zij creëren. Door de uitvoering als "significante ander" te positioneren ontstaat een meer wederkerige verantwoordingsrelatie, waardoor beleidsmakers eerder rekening houden met de uitvoeringspraktijk en hardnekkige gedragspatronen kunnen worden doorbroken.

Aanbevelingen en tips

Het belangrijkste inzicht is dat verbetering van de relatie tussen beleid en uitvoering niet primair vraagt om méér verantwoordingsinstrumenten, maar om een andere inrichting van de verantwoordingsrelatie zelf. Wie gedrag wil veranderen, moet de onderliggende verhoudingen en prikkels veranderen.

Voor politiek en bestuur

- Organiseer momenten waarop ministers, bestuurders en beleidsmakers zich expliciet en gezamenlijk verantwoorden tegenover uitvoeringsorganisaties.
- Leg niet alleen verantwoording af over beleidsinhoud, maar ook over uitvoerbaarheid, beleidsstapeling, verwachtingen, risico's en beschikbare middelen.
- Beoordeel beleid nadrukkelijk op de bijdrage aan goede publieke dienstverlening in plaats van uitsluitend op politieke daadkracht.

Voor beleidsdepartementen

- Gebruik signalen uit uitvoeringstoetsen, knelpuntenbrieven en praktijkervaring niet alleen als input voor nieuw beleid, maar ook als aanleiding om rekenschap af te leggen over eerdere beleidskeuzes.
- Maak zichtbaar welke signalen uit de uitvoering zijn opgepakt, welke niet en waarom.
- Wees aanspreekbaar op de totale belasting die nieuw beleid oplevert voor uitvoeringsorganisaties.

Voor uitvoeringsorganisaties

- Ontwikkel een andere verantwoordingsrol, namelijk als gesprekspartner die beleidsmakers bevraagt op hun keuzes en aannames.
- Gebruik bestaande signalen uit de uitvoering niet alleen om knelpunten te melden, maar ook om het gesprek te voeren over de kwaliteit van beleid en de condities voor goede uitvoering.
- Organiseer verantwoordingsbijeenkomsten waarin beleidsmakers uitleg geven over hun keuzes aan professionals uit de uitvoering.

De auteurs benadrukken dat "omgekeerde verantwoording" geen nieuwe hiërarchie creëert waarin uitvoering boven beleid komt te staan. Het doel is juist ander gedrag te stimuleren waarbij beleid en uitvoering gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van publieke dienstverlening en elkaar aanspreken op hun bijdrage daaraan.