

Denkend
Denkend
Denkend

bestuur
bestuur
bestuur
bestuur

**Over verantwoording, gedrag en
centrifugale druk**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Thomas Schillemans



Universiteit Utrecht

Rede, in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van de leerstoel 'bestuur en beleid, met een focus op verantwoording, gedrag en instituties'

Aan de Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie,
Universiteit Utrecht, 16 oktober 2019

Departement Bestuur- en Organisationswetenschap (USBO)

Mede namens de Nederlandse School voor
Openbaar Bestuur (NSOB)

Inhoudsopgave

-
1. **Verantwoording als wissel** → 5

 2. **Denken en bureaucratie** → 7
 - 2.1 Denkend bestuur → 10

 3. **Verantwoording en denken** → 14
 - 3.1 Verantwoording aan de top:
het vallende zwaard → 14
 - 3.2 Verantwoording aan de basis:
tactiek zonder ‘Auftrag’ → 17
 - 3.3 Verantwoording in het hart:
heden geen gedoe svp! → 18
 - 3.4 Centrifugale druk → 20

 4. **Denken door verantwoording?** → 22
 - 4.1 Gedragkennis en verantwoording → 24
 - 4.2 Vermenselijkte verantwoording → 27
 - 4.3 Agenda voor onderzoek, ontwerp
en onderwijs → 28
 - 4.4 Zorg, fascinatie & volharding → 29

 5. **Dankwoord** → 31

 6. **Referenties** → 34



1. Verantwoording als wissel

Deze rede gaat over denkend bestuur en over de kansen die verantwoording biedt voor beter doordacht – slimmer, en daarmee ook gewoon beter – bestuur in de publieke sector.

Ik realiseer me terdege dat ik met deze inzet onbedoeld prikkels zend naar uw wenkbrauwen en kaakspieren. Uw wenkbrauwen dreigen te fronsen. Denkend bestuur? Is dat geen *contradictio in terminus*? Een combinatie van twee begrippen die niets met elkaar te maken hebben? Met andere woorden, heeft een openbare lezing over denkend bestuur eigenlijk wel een betekenisvol onderwerp?

Daar komt bij dat ook uw kaakspieren aan een langgerekte gaap dreigen te beginnen. Vijfenvertig minuten *praten over verantwoording*? Vijfenvertig minuten waarin boekhouders en pennenlikkers, controlesystemen en jaarverslagen, op ons pad dreigen te komen? Dat is meer dan drie keer de tienduizend meter schaatsen, zonder tegenstander, zonder winnaar en zonder rondetijden! Met andere woorden, is verantwoording eigenlijk wel een boeiend onderwerp?

Mijn antwoord op beide vragen zal vandaag nadrukkelijk bevestigend zijn. Ja, denkend bestuur is een echt en echt belangrijk onderwerp, vooral in deze tijd van centrifugale druk op de publieke sector. En ja, verantwoording is wel degelijk boeiend en bovendien echt belangrijk. Het is de meest krachtige externe invloed op individueel gedrag (Hall, Frink & Buckley 2017). Als het goed gaat, geeft verantwoording richting aan ons handelen en verheldert wat nu echt de bedoeling zou kunnen zijn. Maar in de praktijk kan verantwoording ook ongelooflijk demotiverend uitpakken en afleiden van de kern van de zaak. Verantwoording is daarmee een cruciale wissel in het besluitvormingsspoor van de publieke sector die soms toe leidt naar – en soms juist afleidt van – denkend bestuur.

Ik breek hier daarom een lans voor denkend bestuur en bespreek waarom en hoe verantwoording daaraan kan bijdragen. Dat doe ik door inzichten uit bestuurskunde en gedragswetenschap te combineren. En ik ben in het gezelschap van drie personages die het verhaal illustreren. Ik stel ze kort aan u voor. Het eerste personage is Lodewijk Asscher toen hij nog minister was in het vorige kabinet. Het tweede personage is Mireille van Leeuwen. Zij werkt als gezinscoach voor een instelling die gezinnen met complexe problematiek bijstaat. Zij bestaat niet echt, maar is bedacht door Albert Jan Kruiter en Clara Pels (2012). Het derde personage noemen we R412. Het is ‘respondent 412’ en komt uit een internationaal onderzoek dat we hebben

uitgevoerd bij bestuurders van grote uitvoeringsorganisaties, zoals bijvoorbeeld het UWV, DUO of het RIVM (Overman, Schillemans et al 2018).

Lodewijk Asscher, R412 en Mireille van Leeuwen verschillen in heel veel opzichten van elkaar. Wat ze echter gemeen hebben is dat ze belangrijke maar moeilijke beslissingen nemen in de publieke sector en werken binnen grote publieke organisaties. En dat zijn, zoals iedereen weet, grote bureaucratieën. En een denkende bureaucratie lijkt een ongerijmde gedachte.

2. Denken en bureaucratie

In de loop der tijd is een steeds kritischer interpretatie van het woord ‘bureaucratie’ gemeengoed geworden¹. Bureaucratie wordt geassocieerd met eindeloze formulieren en invulschermen. Bureaucratie staat voor paarse krokodillen en Kafkaëske toestanden. De vooroordelen tegen bureaucraten zijn legio en dat heeft echte gevolgen voor wat zij doen, zo laat collega Lars Tummers zien in een nieuw onderzoeksproject over ‘luie ambtenaren’². De negatieve interpretatie van het woord blijkt a fortiori als we de definitie bekijken zoals die bijvoorbeeld door digischool.nl voor de onderbouw van het vmbo is beschreven. Bureaucratie is dan een

‘Verschijnsel waarbij een groot, log, apparaat van ambtenaren de mensen verstrikt in regeltjes en voorschriften en daardoor problemen geeft op het gebied van handel, contacten, enz. Hierdoor verloopt alles traag en is het moeizaam om iets te regelen.’³

Wie wat verder terug gaat in de tijd, en daarbij ook door wat oude boeken over de bureaucratie bladert, zal verbaasd zijn door deze eendimensionale en kritische interpretatie. Bureaucratie is in letterlijke zin bestuur door het bureau. De regels en procedures zijn maar het halve verhaal. Als het alleen om de regels zou gaan, dan zou het taalkundig natuurlijk ook correcter zijn om te spreken van regulacratie: het bestuur door de regels. Of, in meer modern Nederlands, formulierocratie of invulschermocratie.

De andere helft van het verhaal gaat over deskundigheid. In het klassieke werk van Max Weber (2005) staat naast de regels ook de neutrale⁴ deskundigheid van het ambtelijk apparaat centraal. De bureaucratie onderscheidt zich van andere organisatievormen, doordat degenen die er beslissingen nemen worden geselecteerd, getraind en bevorderd *juist* op basis van deskundigheid. Specialisatie en training zorgen ervoor dat degene die beslissingen

-
- 1 De kritiek op ‘bureaucratie’ is wijdverbreid. Uit een analyse van de verkiezingsprogramma’s van Nederlandse bestuurderspartijen – d.w.z. de partijen die bijna alle naoorlogse ministers hebben geleverd – komt naar voren dat zij allemaal in de loop der tijd steeds kritischer en negatiever zijn gaan spreken over de overheid, bureaucratie en ambtenaren (Schillemans & Den Otter 2014).
 - 2 Zie: <https://larstummers.com/lazy-bureaucrats/>
 - 3 Zie: http://www.digischool.nl/ak/onderbouw-vmbo/materiaal/begrip/b_turkij.htm, 21-10-2019
 - 4 Volgens Bo Rothstein en Jan Teorell (2008) is onpartijdigheid, qua betekenis gelieerd aan neutraliteit, de centrale waarde van het bestuur. Zij stellen dat democratie – en dan meer specifiek politieke gelijkheid, zoals verwoord door Dahl – de centrale waarde van het politieke systeem is. Vervolgens is onpartijdigheid de centrale waarde van het administratief systeem: om de door de politiek partijdig geformuleerde richting onpartijdig uit te voeren in het beleid.

neemt ook over deskundigheid beschikt. Deze organisatievorm komt volgens Weber op, op het moment dat de omvang en complexiteit van het bestuur toenemen. Bureaucratie als organisatievorm en bestuurskunde als discipline zijn zo nauw verbonden met de groeiende omvang en complexiteit van publieke taken in moderne samenlevingen⁵. In een context van toenemende complexiteit en onzekerheid is meer deskundigheid, meer reflectie, in feite meer denkend bestuur, nodig.

Hoewel Weber de rationele superioriteit van de bureaucratie onderstreepte was hij niet blind voor negatieve gevolgen. Rationele systemen zouden de mens gevangen kunnen nemen in een *Stahlhartes Gehäuse*, een ijzeren kooi. Dat is natuurlijk heel herkenbaar. Ook ik zie de nadelen van starre systemen en ook ik maak regelmatig mee dat bureaucratie verwordt tot invulschermocratie. Maar dat laat onverlet dat er in het bestuur wel degelijk ook die andere logica schuilt. Naast de logica van regels, controle en beheersing staat ook de logica van deskundigheid, reflectie en oordeelsvermogen. En allebei zijn nodig voor goed bestuur.

Dit komt scherp naar voren in Herbert Simon's klassieker *Administrative Behavior*. Hier legt hij uit dat de functiescheiding in het bestuur nodig is om verantwoordelijkheden goed te kunnen toedelen. De deskundigen in de organisatie moeten verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun oordelen maar zij hebben daartoe ook discretie – ruimte – nodig (Simon 1997: 7-9). Bestuurders zoals Asscher zijn immers leken die wel in globale termen kunnen aangeven welke richting wenselijk is, maar vervolgens is het aan deskundigen in het systeem zoals R412 om dit te vertalen naar specifieke praktijken waarmee mensen zoals Mireille van Leeuwen uiteindelijk echt waardevol werk kunnen doen. Met andere woorden, als we Simon volgen, dan is het belangrijk dat grote organisaties juist ook deskundigheid in stelling brengen. Hij noemt dat het centrale sociaal-psychologische probleem: hoe kan de organisatie zo worden ingericht dat effectieve beoordelingsprocessen worden gestimuleerd (Simon 1997: 2).

Een wrang, maar toch ook bijzonder en illustratief voorbeeld, is uitgewerkt door de sociaal-psycholoog Phil Tetlock. In zijn geweldige boek *Superforecasters* met Dan Gardner bespreekt hij onder meer welke organisatieprincipes individuen in staat stellen om beter te oordelen. Tot zijn eigen lichte schrik komt hij terecht bij de Pruisische militaire doctrine, zoals die door Helmuth von Moltke aan het einde van de 19e eeuw is opgesteld. Enerzijds was het

5 Zie Schillemans (2013) voor de link tussen toenemende complexiteit en de opkomst van de bestuurskunde. Zie Van Ostaijen (2016) voor een smakelijke reflectie op de opkomst van de bestuurskunde en haar kennis-integratieve karakter.

Pruisische leger een klassieke bureaucratie, met zichtbare hiërarchische verschillen, strakke regels en van bovenaf gedicteerde plannen. Tegelijkertijd was het volgens Von Moltke cruciaal om nooit volledig op je eigen plan te vertrouwen omdat alles onzeker is tijdens de oorlog. In tegenstelling tot ons beeld van Duitse discipline werd daarom bijvoorbeeld ook van jongere officieren verwacht dat zij tegenspel durfden te bieden. Zij mochten de plannen van hun bazen bekritisieren. Dit kon doordat er sprake was van ‘Auftragstaktik’: duidelijke doelen en een gedeelde missie⁶ maar zonder bindende instructies (Tetlock & Gardner 2016: 217; 221). De bottomline in deze uiterst succesvolle bureaucratie waren niet regel en hiërarchie, zoals wij eigenlijk zouden verwachten, maar, en nu citeer ik Tetlock, valt in één woord samen te vatten met: “denk!” (Tetlock & Gardner 2016: 215).

Durf je instructies ter discussie te stellen – durf ze in het uiterste geval te negeren – als je denkt dat dat nodig is om je missie te realiseren.

Het Duitse voorbeeld staat niet op zich. In zijn klassieke necrologie over de grote Amerikaanse overheidsbureaucratieën verhaalt James Q Wilson (1989) over de opkomst en in zekere zin ondergang van krachtige, professionele publieke organisaties in het twintigste-eeuwse Amerika. Wilson schrijft over bekende bureaucratieën zoals de FBI, CIA en NASA maar ook over in Nederland minder bekende organisaties zoals de Federal Communications Commission, de Food and Drug Administration en de Social Security Administration. In zijn historisch geïnformeerde analyse, met een scope die absoluut uniek is, laat hij zien dat veel van deze overheidsorganisaties in technisch opzicht heel succesvol waren in de naoorlogse jaren. Dat kwam niet in de laatste plaats doordat zij een heldere missie en verantwoordelijkheid koppelden aan veel autonomie, precies zoals Simon zou voorschrijven. Er was, volgens Wilson, sprake van een ‘gift van discretie’ door de politiek aan deze bureaucratieën die aan de basis stond van doordacht en effectief publiek handelen.

6 Zie Wilson (1989) voor het belang van een gedeelde missie in bureaucratische organisaties. Zie Simon (1997: 11) voor organisaties als ‘selectieve’, dus ‘restrictieve’ constructies rond bepaalde waarden, als basis waarvoor ze verantwoordelijk kunnen worden gehouden.

Het gaat in het bestuur dus niet om de regels alleen⁷. Het gaat om het in stelling brengen van deskundigheid aan de ene kant in combinatie met beheersing aan de andere kant. Zonder deskundigheid en oordeelsvermogen verwordt bureaucratie tot domme regulacratie. En zonder controle en coördinatie verwordt bureaucratie tot arrogante technocratie. Goed bestuur behoeft een productieve balans van beiden⁸. Regels én oordeelsvermogen; voorspelbaarheid én deskundigheid; naleven én nadenken.

2.1 Denkend bestuur

Met denkend bestuur doel ik in deze rede op een bestuur waarin de waarden van deskundigheid, oordeelsvermogen en reflectie centraal zijn. Deskundigheid is nodig, omdat de taken van het bestuur steeds complexer zijn geworden. De problemen waar de samenleving mee kampt vergen het uiterste van ons collectieve denkvermogen. Denk aan de uitdagingen rondom duurzaamheid of de ingrijpende sociale en economische gevolgen van migratie. Maar denk ook aan ogenschijnlijk kleinere, maar voor mensen echt belangrijke, vraagstukken, zoals de rubberkorreltjes op kunstgrasvelden waar we mogelijk ernstig ziek worden (RIVM 2018; Van den Berg et al 2019).

Naast deskundigheid is vervolgens ook oordeelsvermogen nodig, omdat de echt belangrijke beslissingen altijd worden genomen in onzekerheid.

7 In feite is bureaucratie een dual process perspectief op organiseren, in analogie met de dual process theorie van ons brein. Zoals hier later uiteen zal worden gezet, onderscheiden veel gedragswetenschappers twee kernprocessen van besluitvorming in ons brein. Enerzijds is er het snelle, 'intuïtieve' denken, waarmee we zonder veel cognitieve inzet heel veel zaken afdoen. Dit is gebaseerd op routines en vaste patronen. Anderzijds is er het trage denken, waarmee we verschillende zaken afwegen. Dit is gebaseerd op expliciete en mentaal belastende mentale inspanning. Zie Kahneman (2003) voor de twee mentale processen. Op dit punt valt gemakkelijk een analogie te trekken met de bureaucratie. Enerzijds worden veel zaken volgens standaard operationele processen afgedaan, hiervoor heb ik recent het woord 'gladde gevallen' geleerd. Dat is de business as usual en het domein van de regels en de voorspelbaarheid. Anderzijds is er ook deskundigheid, de expliciete afweging, en het nemen van beslissingen in niet standaardiseerbare situaties. Een perspectief op bestuur dat regels met deskundigheid combineert suggereert dus dat ook in het bestuur een duaal proces aan de orde moet zijn van voorspelbare regels en doordachte beslissingen waar de regels geen uitsluitel bieden. Daar komt bij dat periodieke reflectie op het nut en de houdbaarheid van die regels ook gezond is.

8 Zie voor een andere manier om de spanning tussen beheersing en controle enerzijds en deskundigheid en oordeelsvermogen anderzijds weer te geven het theoretische debat over de principaal-agent theorie en stewardship theorie (Schillemans & Bjurstrøm 2019). Zie voor een ruimer perspectief op de verschillende logica's in het bestuur het kwadrantenmodel van de NSOB, dat vier perspectieven op de rol van de overheid onderscheidt en verbindt: Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist (2015).

Cruciaal is dat vooraf niet duidelijk is wat precies de bedoeling is⁹. Deskundigheid alleen is onvoldoende om te beslissen wat er moet gebeuren rond duurzaamheid, migratie of rubberkorrels. Er zijn tegenstrijdige feiten, onzekere gevolgen, strijdige belangen en conflicterende regels. Goed oordeelsvermogen is nodig om tot de best doordachte, zo goed als mogelijke, beslissing te komen.

Bij de uitvoering van die beslissing blijft kritische reflectie onontbeerlijk. Want niet alleen in de oorlog, ook rond duurzaamheid, migratie en rubberkorrels is alles onzeker. Werkenderweg is daarom steeds ook kritische reflectie nodig¹⁰ op vragen als: werkt de gekozen aanpak eigenlijk wel? Draagt de uitvoering van het beleid eigenlijk bij aan de missie? Kunnen we het niet anders doen? Of, wat gaat er eigenlijk mis als we niets doen?

Het belang van deskundigheid en oordeelsvermogen ligt besloten in de aard van het openbaar bestuur en het vakgebied van de bestuurskunde, al blijft het daar naar mijn smaak te vaak impliciet en krijgt het minder aandacht dan wenselijk zou zijn. Al vanaf de eerste introductie in de bestuurskunde leren onze studenten dat ons vakgebied inzichten uit verschillende kennisgebieden combineert en integreert (Van Ostaijen 2016). De bestuurskunde baseert zich op verschillende imperialistisch getypeerde 'steun'-disciplines als het recht, politicologie, sociologie en management & organisatie. Maar bestuurskundigen maken daarnaast nog gebruik van inzichten, theorieën en methoden uit tal van andere disciplines (Gadellaa, Curry & Van de Walle 2015).

-
- 9 Het boek *Verdraaide organisaties* (Hart & Buiting 2012) heeft de afgelopen jaren bij veel mensen een gevoelige snaar geraakt. Veel mensen herkennen het gevoel dat de structuren en processen in organisaties zijn losgezongen van wat zij ervaren als de eigenlijke bedoeling. Hart en Buiting beschrijven daar in meer toegankelijke termen wat Mark Moore (1995) in meer academische (en economisch geïnspireerde) woorden schrijft over publieke waarde. In beide boeken lijkt het idee te worden geformuleerd dat er een kenbare en eenduidige bedoeling of publieke waarde ten grondslag ligt aan publieke organisaties. Dat is niet erg overtuigend en historisch incorrect. 'De' bedoeling of 'de' publieke waarde bestaat niet als zodanig maar is wel een cruciale vraag. Welke waarden dienen we nu echt en wat zou de bedoeling kunnen zij van wat we doen? Als mensen niet meer in staat zijn om de verantwoording te relateren aan die vraag dan gaat er vermoedelijk iets niet goed.
- 10 Tussen de twee uitersten van standaardisatie en oordeelskundigheid zit nog de optie die Mintzberg 'pigeonholing' noemde. Bij complexe vragen die buiten de standaardiseerbare kaders vallen, wordt dan een 'operator' gezocht die zo goed mogelijk bij het probleem past (Van Aart 2005: 20).

Elders heb ik de bestuurskunde om die reden dan ook een eerstelijns sociale wetenschap genoemd, naar analogie met eerstelijns gezondheidszorg (Schillemans 2017). In de eerste lijn komt kennis vanuit verschillende bronnen in een toegepaste vorm samen rond concrete vraagstukken. Dat vraagt van de eerstelijns onderzoeker dat zij goed verbonden is met de hyperspecialisten op deelterreinen en vervolgens in staat is om kennis uit verschillende bronnen te integreren en in concrete situaties te gebruiken. Dit vooronderstelt een hoog ontwikkeld vermogen tot afwegen en relateren die niet programmeerbaar is.

In de organisatie van het bestuur en in het normatieve denken over wat goed bestuur is, is steeds sprake van meervoudigheid waarbij deskundigheid een belangrijke component is. Snellen (2007: 81) verwoordde dit bijvoorbeeld als de vier botsende rationaliteiten van beleid. Er is allereerst de politieke rationaliteit: beleid moet politiek gewenst zijn en is de uitdrukking van de geweldloze strijd om belangen, posities en ideeën tussen actoren. In het verlengde daarvan moet het beleid natuurlijk ook democratisch zijn en op enige wijze uitdrukken wat het volk wil. Tegelijk is er ook de juridische rationaliteit. We leven niet alleen in een democratische staat maar ook in een rechtsstaat. Goed beleid moet dus ook voldoen aan de intrinsieke eisen die er vanuit een juridische rationaliteit aan worden gesteld. Ook is er de economische rationaliteit die van belang is voor beleid. Beleid moet niet alleen politiek (democratisch) gewenst en juridisch passend, maar ook doelmatig en doeltreffend, of effectief en efficiënt, zijn. Tot slot onderscheidt Snellen ook de wetenschappelijke rationaliteit. Wetenschappelijke kennis is nodig omdat “kennis omtrent de gedragswijzen en de mogelijkheden tot interventie in de verschillende sectoren van de samenleving een voorwaarde [is] voor rationeel overheidsbeleid” (Snellen 2007: 84). Bij dit laatste punt onderstreept Snellen de evidente waarde van (wetenschappelijke) deskundigheid die noodzakelijk is voor betekenisvol bestuur.

Wie (scholar)googlet op trefwoorden die zijn gerelateerd aan de eerste drie rationaliteiten – wie dus zoekt op woordcombinaties van bestuur met politiek, recht, democratie of efficiëntie – kan zijn of haar hart op halen. Er zijn enorm veel boeken en artikelen gepubliceerd waarin de politieke, juridische of economische rationaliteit van bestuur en beleid centraal staat. Heel anders wordt het met zoektermen die over ‘deskundigheid van bestuur’ of ‘wetenschap en bestuur’ of ‘denkend bestuur’ gaan. Behoudens een langjarige en nogal welles-nietes-achtige discussie over de merites van evidence-based beleid en een intrigerende WRR-publicatie (Schuyt et al 2007) blijft het zoekscherm dan nogal leeg. Met andere woorden, het belang van deskundigheid en kennis voor het bestuur staat weliswaar niet ter discussie maar functioneert als een vanzelfsprekendheid die lijkt te zijn verworden

tot een vanzelfzwijgendheid. Dat wordt verder onderstreept als we kijken naar kritische verhalen over het optreden van het bestuur. Opnieuw is het gemakkelijk om tal van publicaties te vinden waarin het bestuur wordt verweten te weinig democratisch, rechtsstatelijk, responsief of efficiënt te zijn en steeds is er een roep om meer. De verschillende rationaliteiten zijn immanent hegemoniaal en hebben de neiging zichzelf als superieur te zien. Het vierde perspectief van deskundigheid dreigt dan uit beeld te verdwijnen en krijgt in ieder geval opvallend weinig aandacht in het discours over de staat van de staat.

Wat vervolgens echt impliciet blijft in het denken over bestuur, is dat de fundamentele kerncompetentie die nodig is bij meervoudige waarden die van integratief oordeelsvermogen moet zijn.

Als beleid moet voldoen aan verschillende eisen en rationaliteiten die ieder voor zich hegemoniale trekken hebben én ook nog eens op gespannen voet met elkaar verkeren, dan is de kerncompetentie van het bestuur om zo wijs mogelijk te oordelen en zo goed mogelijk recht te doen aan strijdige, legitieme verwachtingen.

Het integreren van perspectieven en zo goed mogelijk onderling afwegen is cruciaal. Het bestuur heeft daarmee een tragisch karakter (zie ook Frissen 2013): het kan nooit aan alle eisen en verwachtingen voldoen. Het bestuur moet kiezen of arbitrerend tussen gewenste opties in de wetenschap die bijvoorbeeld ook Agamemnon had dat de keuze voor één optie (bijvoorbeeld je land), ten koste zal gaan van een andere belangrijke waarde (in zijn geval zijn kind). Maar sommige opties zijn wel beter, inclusiever en rijker dan andere en het is de kunst van het bestuur om die te vinden.

Een goed oordeel is geen geprogrammeerd oordeel waarin de besluitvormer een lijstje eisen afvinkt. Het gaat juist om oordeelskracht in situaties waar een optelsom van eisen geen eenduidige uitkomst oplevert. Opvallend is dat de drie overige rationaliteiten van beleid regelmatig worden vertaald naar lijstjes (of ellenlange lijsten van) desiderata. Zo wordt de kwaliteit van de democratie bijvoorbeeld soms afgemeten aan vele tientallen specifieke criteria (Beetham et al 2008). Er zijn veel concurrerende codes of manifesten van goed bestuur in omloop met vaak lange lijsten criteria waar ook steeds wat op af te dingen valt (Rothstein 2012). Ook voor toezichthouders in de publieke sector bestaan normenstelsels met soms afvinkbare en onrealistisch lange lijstjes van eisen (Schillemans & Bovens 2019) en ook hier is good governance een object van overheidstoezicht geworden (zie Bokhorst et al 2018). Denken over goed bestuur dreigt dan in het domein van naleven en beheersing te worden getrokken.

3. Verantwoording en denken

Voor het realiseren van denkend bestuur is één van de kernopgaven – het sociaal-psychologisch probleem, zoals Simon dat noemde – het scheppen van condities waarin de deskundigen in het bestuur ook worden geprikkeld om hun oordeelsvermogen in te zetten. Hier komt verantwoording in beeld. Verantwoording is in theorie namelijk een cruciaal mechanisme van reflectie. Als we ons verantwoorden kijken we terug en stellen in feite de vraag: was dat nou de bedoeling? Verantwoording geeft omgekeerd ook richting aan ons handelen. Als ik nu dit besluit neem word ik daar in de toekomst dan om beloond of bestraft? Wat zijn nu de krachtigste vormen van verantwoording in het openbaar bestuur? En zijn die behulpzaam voor denkend bestuur? Om die vragen te beantwoorden gaan we te rade bij onze drie personages.

3.1 Verantwoording aan de top: het vallende zwaard

Lodewijk Asscher was minister en vicepremier in het tweede kabinet-Rutte en partijleider van de Partij van de Arbeid. Zijn partij nam deel aan zo'n beetje de enige coalitie die na de verkiezingen van 2012 te smeden viel. De VVD en de PvdA zijn traditioneel elkaars tegenpolen¹¹, maar zij waren als electorale winnaars min of meer tot elkaar veroordeeld. Het kabinet Rutte-II wilde de geschiedenis in gaan als een hervormingskabinet¹² dat voor stabiliteit zou zorgen na crisisachtige jaren. Het kabinet voerde ingrijpende hervormingen door op terreinen die in de jaren daarvoor 'op slot'¹³ zouden zitten. Het hervormde bijvoorbeeld de sociale zekerheid, deed ingrepen in de woningmarkt, voerde grote decentralisaties door in zorg en sociaal domein en sloot met 40 maatschappelijke organisaties een energieakkoord. Was dat allemaal eigenlijk de bedoeling?

Voor politici als Asscher zijn de verkiezingen het voornaamste verantwoordingsinstrument (Franklin, Soroka & Wlezien 2014). De kiezer is de beoordeelaar – het verantwoordingsforum, zo zouden wij in meer abstracte termen zeggen (Bovens & Schillemans 2009) – die een oordeel velt over politici. De aankomende verkiezingen zijn een belangrijk ijkpunt voor hun dagelijkse beslissingen. Als je het goed doet wordt je straks door de kiezer beloond en word je herkozen. Als het niet goed is, dan heeft de kiezer de kans “to throw the rascalls out”, zoals het zo krachtig heet in het Engels (Miller & Wattenberg 1985).

11 Inmiddels zou je kunnen zeggen dat de VVD en de PvdA de buitenste middenpartijen zijn in de politieke constellatie van de 21e eeuw.

12 Zie Chavannes (2017) voor het kabinet Rutte-Asscher als expliciet 'hervormingskabinet'.

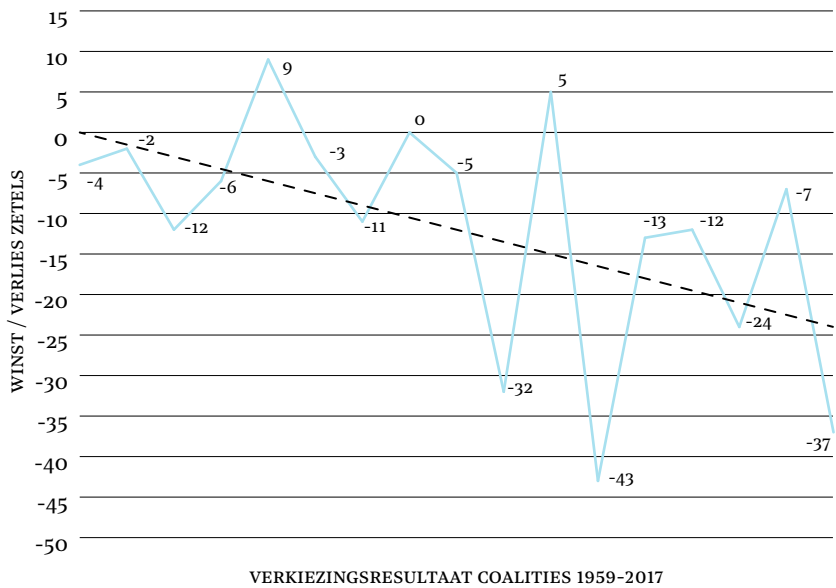
13 Zie Eijffinger et al (2006) voor de woningmarkt of Op het Veld en Wachtmeester (2012) voor de decentralisaties.

En dat laatste deed de Nederlandse kiezer dus massaal. Het hervormingskabinet kreeg een geweldige oorwassing in het stemlokaal. Bijna de helft van de zetels ging verloren. Vooral de PvdA kreeg er stevig van langs. Asscher's partij viel terug van 38 naar 9 zetels. Een absolute recordnederlaag van 29 zetels voor een coalitiepartij. De kiezer als verantwoordingsforum leek daarmee een duidelijk signaal af te geven aan de coalitie en met name de Partij van de Arbeid: dat wat jullie hebben gedaan was niet onze bedoeling!

Tenminste ... was dat verantwoordings signaal wel zo duidelijk?

Mensen die de politiek al een tijdje volgen weten dat dit kabinet niet het enige is dat bij de volgende verkiezingen op een nederlaag werd getraakteerd. Heel veel coalities lijken te verliezen. Sterker nog, het lijkt zo te zijn dat wat ze ook doen, regeringscoalities altijd verliezen. Zie deze grafiek¹⁴ over winst maar vooral verlies van Nederlandse regeringscoalities sinds 1959.

Figuur 1: Zetelverlies (of winst) regeringscoalities



14 Deze tabel is gebaseerd op de stembusresultaten van Nederlandse coalities na afloop van regeerperiodes van 1959-2016. De individuele uitslagen van coalities als geheel worden weergegeven als ook een automatisch gegenereerde trendlijn. In deze grafiek is niet zichtbaar dat sommige partijen uit de coalitie wel degelijk als verkiezingsoverwinnaar uit de strijd kunnen komen. Wat we hier zien is de electorale winst – of bijna altijd het electorale verlies – van een regeringscoalitie als geheel na afloop van een regeerperiode.

De grafiek laat zien hoe veel zetels de regerende coalitie – dus alle regeringspartijen samen – wonnen of verloren bij de volgende verkiezingen. De rode trendlijn laat zien dat coalities *bijna altijd* maar vooral ook in *sterk toenemende mate* verliezen. Dat worden de politieke kosten van de macht genoemd¹⁵. Wereldwijd nemen de osten van regeren toe¹⁶. Het nemen van regeringsverantwoordelijkheid wordt door de kiezer steeds harder afgestraft in het stemlokaal. Het verlies treft niet alle regeringspartijen, sommige hebben er meer last van dan andere. Naar ongeacht hoe het verlies onderling wordt verdeeld, het signaal dat de kiezer inmiddels met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zendt via verkiezingen als primaire vorm van verantwoording is dit: *‘Wat het ook is dat je hebt gedaan, het was niet de bedoeling! You’re out!’*

Het is zoals het is. Verkiezingen zijn cruciaal en absoluut noodzakelijk, laat daar geen enkel misverstand over bestaan. Maar de aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid van electoraal verlies is als verantwoordingssignaal wel ongelooflijk ongelukkig. Als een beloning voor goed beleid onmogelijk lijkt, maakt dat betrokkenen zenuwachtig en gestresst. En stress is een slechte basis voor reflectie en heeft een aantoonbaar negatief effect op ons oordeelsvermogen¹⁷. Het leidt bovendien ook de aandacht af van de hoofdzaak – zo goed mogelijk beleid maken – naar allerlei belangrijke maar ook onbelangrijke bijzaken, zoals reputatiemanagement of de laatste opiniepeilingen¹⁸.

15 De kosten van meeregeren in coalities bedragen doorgaans 1-3% van de zetels. Kleinere partijen verliezen gemakkelijker zetels door mee te regeren dan grotere partijen. Zie Van der Velden, Schumacher & Vis (2018).

16 Nederland is niet het enige land waar we dit patroon zien. Op basis van vergelijkende data laat Moses Naim (2014: 90; 251) zien dat regeringen tegenwoordig wereldwijd steeds meer en steeds zwaarder verliezen bij verkiezingen en ook gemiddeld steeds korter zitten.

17 In een indrukwekkende integratieve bespreking van onderzoek naar de effecten van stress op onder meer het menselijk oordeelsvermogen stelt Staal (2004: 76) samenvattend: “The research literature concerning the effects of stress on judgment and decision making demonstrates that both individual and team processes are degraded”.

18 Er zijn veel critici die in dit verband aangeven dat juist de ‘traditionele’ politieke partijen die doorgaans regeren zich te veel laten leiden door electorale overwegingen, zorg om peilingen en permanente campagnes. Zie bijvoorbeeld Cuperus (2001) over de ‘overname’ van partijbureaus tijdens campagnes die hij ‘haat’. In de omvangrijke literatuur over de mediatisering van politiek en bestuur (zie Schillemans & Pierre 2019) staat in feite ook de claim van ‘goal displacement’ centraal. De kritiek is dan dat politieke en bestuurlijke actoren zich onder druk van de (media) buitenwereld verliezen in bijzaken. Kepplinger (2002) bijvoorbeeld adstrueerde hoe de kern van het ambt van Kamerlid veranderde van ‘wetten maken’ naar ‘issuing statements’.

3.2 Verantwoording aan de basis: tactiek zonder ‘Auftrag’

We gaan naar ons tweede personage, Mireille van Leeuwen. Waar de minister bovenaan de besluitvormingspiramide staat, daar staat zij als gezinscoach juist aan de basis en werkt met gezinnen met meervoudige problemen. Eén van haar klanten is Peter. Peter heeft al jaren geen werk, drinkt te veel en heeft allerlei schulden. Peter onderhoudt met zijn jongere partner Sharon een samengesteld gezin van zes kinderen. Met verschillende van die kinderen gaat het niet goed, zo vindt ook de Jeugdzorg, en Sharon is zwanger van de zevende.

Om dit gezin met meervoudige problemen te helpen is behoorlijk veel hulpverlening op gang gekomen. Naast Van Leeuwen zijn er nog 18 andere professionals aan het werk en een belangrijk deel van het werk dat Van Leeuwen doet is er op gericht om uit te vinden wie die anderen zijn en wat die doen. Peter wordt soms moedeloos van alle hulp. Hij wordt moedeloos van alle hulpverleners die, in zijn woorden, binnenkomen, koffie drinken, praten, en dan visitekaartjes en telefoonnummers achterlaten als ze weer vertrekken. Op een dag was hij het beu. Peter timmerde, ondanks of mede dankzij de 19 hulpverleners die hem bijstaan, zijn voordeur dicht en verschanste zich binnen met een deel van zijn gezin.

Hulpverleners als Mireille van Leeuwen werken voor instellingen die vaak door gemeenten worden gecontracteerd (hoewel ook sprake kan zijn van een subsidierelatie) om gerichte zorg te bieden. De primaire vorm van verantwoording ligt besloten in het contract. Voor het handelen van Van Leeuwen gelden strakke kaders en regels en dat geldt ook voor de achttien andere hulpverleners. Belangrijk is dat ze allemaal aan de slag zijn voor dat ene gezin maar wel allemaal hun eigen doelen hebben. Sommige hulpverleners zijn er voor de financiële problemen, anderen voor de veiligheid van de kinderen of om Peter aan het werk te helpen. Deelproblemen worden ontkoppeld en toebedeeld aan de zorg van gespecialiseerde instellingen die allemaal hun eigen registratiesysteem en registratiemethode hebben. Iedere professional probeert binnen de procedurele en financiële kaders die gelden bij te dragen aan de oplossing van één deelprobleem. Ook dat laatste punt is van belang voor wat zij doen, zoals Van Leeuwen zegt, “Hulpverlening is [natuurlijk] ook een manier om geld te verdienen, het gaat dus [ook] om omzet, om productie.” (Kruiter & Pels 2012: 39).¹⁹

¹⁹ Zie voor de verantwoordingsspanningen rond bureaucratie, politiek, professionaliteit en markt ook Klingner, Nalbandian en Romzek (2002).

Voor Mireille van Leeuwen geldt wat voor veel sociale professionals geldt: ze doet haar uiterste best om het gezin zo veel mogelijk te helpen. Maar ze doet dat wel in een verantwoordingscontext waarin de moeilijke missie – het oplossen van de complexe gezinsproblematiek – is ingeruild voor tastbare en telbare activiteiten. Er is een focus op een deelprobleem, normering van beschikbare tijd per klant, duidelijke registratie en richtinggevende financiële kaders. Allemaal begrijpelijk en goed en veel daarvan is ongetwijfeld onvermijdelijk. Ernstig is wel dat het uiteindelijke doel van de hulpverlening uit beeld kan verdwijnen waardoor degene die moet worden geholpen zich moedeloos verschanst achter een dichtgetimmerde voordeur.

Eerder sprak ik over de Auftragstaktik van Von Moltke: een kraakheldere missie in combinatie met de professionele ruimte om die te realiseren. Hier geldt bijna het omgekeerde: dwingende regels over concrete handelingen, maar zonder noodzaak, soms zelfs zonder geloof²⁰, om de missie echt te realiseren (zie ook RVS 2019).

3.3 Verantwoording in het hart: heden geen gedoe svp!

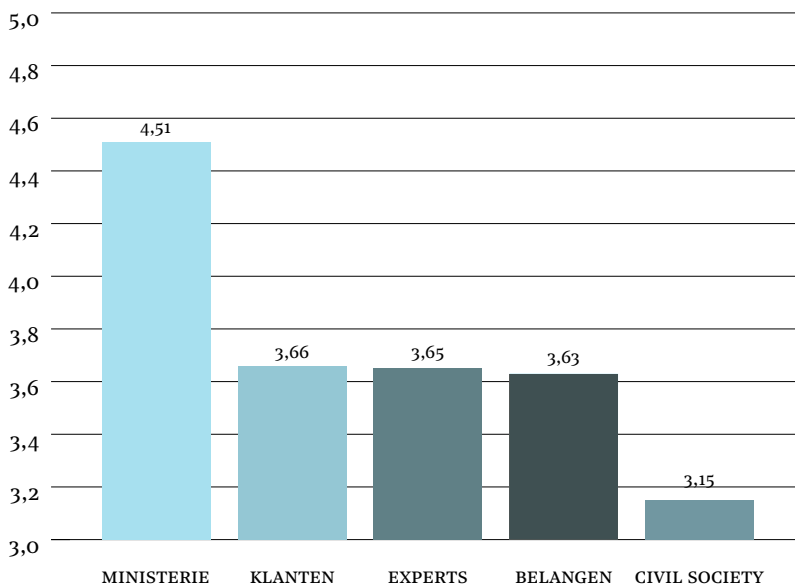
Tussen de minister aan de top en de hulpverlener aan de voordeur zitten grote uitvoeringsorganisaties in het hart van de publieke sector waar ons derde personage, R412, leiding aan geeft. Bestuurders als R412 werken in een dubbele verantwoordingsstructuur. Enerzijds werken zij in opdracht van, tussen aanhalingstekens, “Den Haag”: het ministerie en de minister. En anderzijds leveren zij diensten of houden zij toezicht, waarmee ze belangen van burgers, klanten en maatschappelijke partijen dienen. Ze hebben daardoor met tegengestelde verantwoordingsvragen te maken. Er zijn voor hen wel duizend dingen belangrijk, zo blijkt ook uit tal van onderzoeken. Meervoudige verantwoording is het meest voorkomende vraagstuk in de bestuurskundige literatuur (Bovens, Schillemans & Goodin 2014).

Wat telt nu als puntje bij paaltje komt en wat ervaren bestuurders in het hart van de overheidsmachinerie dat echt de bedoeling is? Wij vroegen het R412

20 Er bestaan verschillende ‘verhalen’ van sociale professionals die het onzeggare zeggen en aangeven dat wat zij doen mensen uiteindelijk eigenlijk niet helpt. Enkele van de personages in Kruijer en Pels (2012) hintten daar bijvoorbeeld op. Ook is het te lezen in het mooie boek van Mirjam Pool (2009) over mensen met schulden. Hier geeft een bewindsvoerder bijvoorbeeld aan dat maar een klein deel van de mensen die zij helpen uiteindelijk echt uit de schulden komt. In 2019 is wethouder Graus van Rotterdam regelmatig in het nieuws met de stelling dat de schuldhulpverleners niet worden geprikkeld om mensen echt uit de schulden te helpen. Zie: *Reset Rotterdam*. <https://www.rotterdam.nl/nieuws/reset-rotterdam/Reset-Rotterdam.pdf> Van der Voet en Steijn (2019), laten zien dat jeugdzorgwerkers sinds de decentralisaties niet minder bureaucratie maar wel minder impact ervaren van hun werk.

en honderden andere bestuurders (Overman, Schillemans et al 2018). We hebben hen gevraagd aan wie zij ervaren dat ze vooral verantwoording schuldig zijn en hoe zij tot hun oordelen komen. Dat leidt voor vandaag tot twee observaties. In de eerste plaats, hoewel ook klanten of afnemers en allerlei anderen belangrijk zijn, is de verantwoording aan minister en ministerie, zonder uitzondering en zonder concurrentie, het meest belangrijk. De opwaartse verantwoordingsrelatie naar “Den Haag” is vele malen belangrijker dan de verantwoordingsrelatie richting klanten, cliënten of burgers. De figuur hieronder geeft het relatieve belang van verschillende ‘verantwoordingsfora’ voor bestuurders als R412 weer²¹.

Figuur 2: gemiddeld belang ministerie en maatschappelijke verantwoordingsfora



De tweede observatie gaat over de vraag hoe R412 tot inhoudelijke oordelen komt. Moet hij of zij daar nu lang over nadenken en is het belangrijk om inhoudelijke keuzen van verschillende kanten te bezien? Is hier, kortom, sprake van denkend bestuur?

²¹ Deze figuur is gebaseerd op data die worden gepresenteerd in Overman, Schillemans et al (2018). Het betreft de gemiddelde antwoorden op de vraag naar het belang van een serie belanghebbenden voor inhoudelijke besluiten door bestuurders van uitvoeringsorganisaties (zbo's en agentschappen en vergelijkbare organisaties in zes andere landen). Respondenten antwoordden op een 5-punts schaal, waarbij '3' de neutrale waarde is. De antwoorden suggereren daarmee dat het ministerie altijd zeer belangrijk is, de maatschappelijke fora slechts een beetje belangrijk zijn.

Sommige bestuurders gaven aan dat het doordenken van beslissingen voor hen heel belangrijk is terwijl anderen aangaven er helemaal niet lang over na te hoeven denken. R412 staat symbool voor die tweede groep en is ook om die reden uit de survey gelicht. Voor hem of haar is het doordenken van kernbeslissingen gewoon niet echt belangrijk, zolang de hiërarchische relatie met het ministerie maar goed is en de organisatie zich aan de regels houdt.

Het verantwoordingssignaal dat hier in de praktijk lijkt te bestaan is dit: zo lang je geen 'gedoe' veroorzaakt in de uitvoering en je netjes aan de regels houdt, vinden we het wel best²². Dit sluit aan bij veel ander onderzoek dat laat zien dat het voor de leiding steeds belangrijker is om de minister, zoals een hoge ambtenaar het eens verwoordde, 'uit de wind te houden' en 'door de storm' te loodsen (Schillemans 2007)²³. Het politieke proces en de politieke belangen van de minister wegen het zwaarst en dat hoort op zich natuurlijk ook zo in een democratie. Tegelijk kan de aandacht voor goede uitvoering en het doordenken van complexe beslissingen daarmee naar de achtergrond verdwijnen. Het is een zorg die de afgelopen jaren ook vanuit het bestuur zelf regelmatig doorklinkt. Het is de zorg dat de hoofdzaak van publieke organisaties uit beeld raakt doordat de aandacht verschuift naar allerlei, belangrijke, maar zeker ook onbelangrijke, bijzaken. De uitvoering kan dan in de verdrukking raken.

3.4 Centrifugale druk

De drie personages zijn heel verschillend en zij moeten ook oordelen in heel andere verantwoordingscontexten. Tegelijk is er een gemene deler. Het effect van de voornaamste vormen van verantwoording die zij ervaren is centrifugaal; middelpuntvliedend²⁴. De verantwoording leidt hun aandacht af van de missie en van de kern van de zaak. In de verantwoording die zij er-

22 Een van de problemen is dat degene aan wie verantwoording wordt afgelegd lang niet altijd geïnteresseerd is in de ontvangen verantwoording. Daarmee zendt de ontvanger het signaal dat die verantwoording er eigenlijk niet echt toe doet waardoor het gemakkelijk als een administratieve ballast kan worden ervaren. Het tekent een verschijnsel dat ik met Madalina Busuioc 'forum drift' noemde: de organisatie legt wel verantwoording af maar het verantwoordingsforum toont zich nauwelijks geïnteresseerd en vervult de bedoelde verantwoordingsrol niet. (Schillemans & Busuioc 2015).

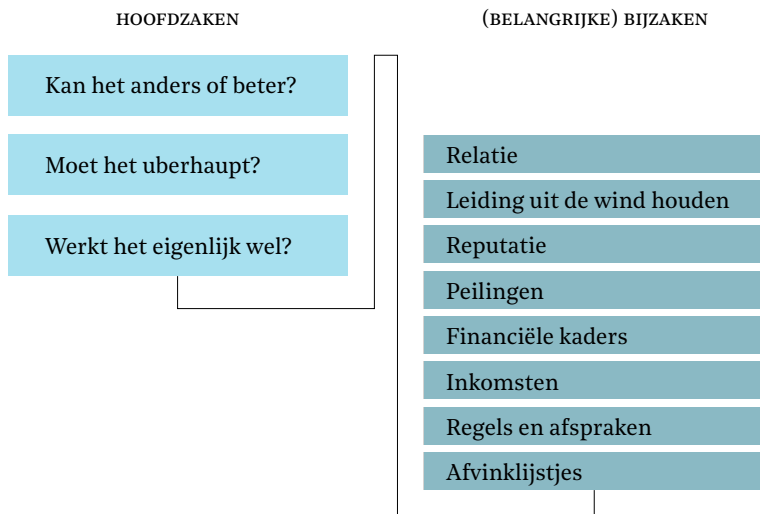
23 Zie bijvoorbeeld De Graaf (2010) en Van der Steen, Van Twist & Bressers (2018) voor mooi onderzoek naar de waarden van ambtenaren. Zie Moynihan en Roberts (2010) voor de claim dat politieke loyaliteit het kan winnen van deskundigheid.

24 Ook Naim (2013: 103-5) spreekt van een 'politieke centrifuge' waardoor het Weberiaanse spel van politici is veranderd. De belangrijkste elementen van die centrifuge zijn het functieverlies van politieke partijen, de inperking van de rol van de overheid, de introductie van 'hypercompetitie' op de 'politieke markt' en de steeds sterkere positie van individuen vergeleken met klassieke partijen en organisaties.

varen gaat het niet om fundamentele vragen zoals ‘werkt het eigenlijk wel?’, ‘moet het überhaupt?’, ‘kan het ook anders of beter?’ In plaats daarvan stuurt de ervaren druk de aandacht naar allerlei bijzaken, zoals het voldoen aan regels, beschermen van reputaties of het afvinken van lijstjes. Het is centrifugale druk, kortom, die denkend bestuur – en daarmee de kwaliteit van bestuur – ondergraaft. Behn (2001) spreekt in dat verband van de verantwoordingsparadox. Organisaties moeten zich verantwoorden over de vraag of zij zich netjes aan formele en financiële regels houden maar ook over de vraag of zij prestaties leveren en daarmee bijdragen aan hun missie. Dat laatste is vaak moeilijk vast te stellen, want lang niet alles is meetbaar en we zijn het ook vaak niet helemaal met elkaar eens over wat de bedoeling is. Maar niet-naleving van juridische of financiële normen is wel relatief eenduidig vast te stellen. Met als gevolg dat verantwoordingsdruk de aandacht afleidt van de kern van het werk en de prestaties van de organisaties naar het voldoen aan juridische en financiële eisen.

Dat is weliswaar echt belangrijk maar is niet de kern van de zaak. Hoewel we over de bedoeling van veel publieke organisaties kunnen twisten in een open samenleving, staat buiten kijf dat het voldoen aan regels als zodanig en het opleveren van een sluitende jaarverantwoording in ieder geval niet de reden kan zijn dat organisaties bestaan.

Figuur 3: centrifugale effecten van (verantwoordings)druk



4. Denken door verantwoording?

Dat brengt me bij de derde stap in mijn betoog: kan verantwoording nu een rol spelen in het versterken van denkend bestuur? Kan verantwoording ons helpen om beter na te denken over complexe besluiten?

‘Nou, doe maar niet’, zo zou het instinctieve antwoord op deze vraag kunnen luiden. Als je wil dat mensen echt gaan nadenken dan is verantwoording precies de verkeerde prikkel. Kijk naar Asscher, R412 en Van Leeuwen. Dus: *verantwoording, nee bedankt!*²⁵

Zorgen over toezicht en verantwoording

De staat van toezicht en verantwoording is voor velen een bron van zorg. De RVS (2019) spreekt van “zware, uniformerende registratielast” die leidt tot een “gevoel van nutteloosheid en machteloosheid”. In een rapport voor de politie wordt geconstateerd dat de cijfermatige verantwoording “de plank mislaat” en “ontkoppeld raakt van de praktijk” (Groen, Nap & Vos 2015). De WRR (2013: 118) signaleerde dat de “hogere doelen” van het beleid ontkoppeld raken van het toezicht. Er is dan sprake van ‘goal displacement’ (Merton 1939): de middelen verdringen de doelen.

Deze instinctieve reactie is te begrijpen als we kijken naar de ontwikkeling van toezicht, controle en verantwoording. Een aantal jaar geleden schreven Mark Bovens (2011) en ik een hoofdstuk over de *staat van de verantwoordingsstaat* waarin we samenvatten wat bekend was over het functioneren van de meest belangrijke vormen van publieke verantwoording. Dit leidde tot een heel eenvoudige conclusie: er is vooral *steeds meer* van. Internationaal onderzoek schraagt dit beeld van toenemende, stapelende, overlappende vormen van toezicht en verantwoording. Bestuurders en professionals klagen dat ze soms langer bezig zijn met het verantwoorden van wat ze doen dan dat ze nog tijd overhouden om überhaupt iets te doen. Het leidt tot allerlei negatieve kwalificaties, zoals verantwoording als zelfrijzend bakmeel (Ottow 2015) dat er voor zorgt dat organisaties gaan leiden aan multiple accountabilities disorder (MAD!) (Koppell 2005). Dit maakt mensen risicomijdend en defensief en leidt tot een samenleving waarin, en ik paraphraseer Michael Power (1997), we enorme hoeveelheden kostbare tijd verliezen aan rituelen van verificatie.

²⁵ Deze formulering is ongetwijfeld geïnspireerd door Schinkel’s (2008) even grappige als rake ‘Integratie? Nee bedankt!’

Echter, als we de aandacht verleggen van de formele mechanismen van verantwoording naar de menselijke ervaringen, en als we ons laten inspireren door gedragswetenschappers, dan ontstaat een veel zonniger perspectief²⁶. Verantwoording gaat dat niet over het bij elkaar knippen en plakken van een jaarverslag, maar om het beeld dat individuen hebben van wat er in hun professionele rol van hen wordt verwacht. Verantwoording is dan het moment in de toekomst waarin betekenisvol duidelijk wordt wat nu echt de bedoeling zou kunnen zijn. Of, zoals Carl Friedrich (1963) het lang geleden verwoordde, het gaat om de *rule of anticipated reactions*; om de anticipatie op toekomstige verantwoording die hier en nu weldadige effecten kan hebben.

We verleggen hiermee dus de aandacht van de formele vormen van verantwoording die traditioneel door ons bestuurskundigen worden bestudeerd, naar de vraag hoe besluitvormers verantwoording ervaren. Het gaat dan om de gevoelde verantwoording, zo leerde ik van psychologen (Hall, Frink & Buckley 2017) hetgeen we nu vooral dankzij Sjors Overman ook daadwerkelijk kunnen meten in de publieke sector met behulp van een gevalideerde vragenlijst die we hebben ontwikkeld. Als we willen weten wanneer mensen als Asscher, R412 en Van Leeuwen beter doordacht oordelen, dan is het van belang om te beginnen bij hun percepties van verantwoording. Wat ervaren zij dat van hen wordt verwacht – wat de bedoeling is – en hoe stuurt dat hun handelen?

Er is veel psychologisch onderzoek beschikbaar naar de effecten van verantwoording en de kwaliteit van menselijk oordelen (Lerner & Tetlock 1999; Hall, Frink & Buckley 2017). Algemeen geldt dat verantwoording de meeste belangrijke externe kracht is die tot sociaal gedrag leidt. En sociaal gedrag betekent dan het gedrag dat als sociaal gewenst wordt ervaren in de specifieke verantwoordingsrelatie in een specifieke context. De toon van dat psychologisch verantwoordingsonderzoek wijkt sterk af van de spreekwoordelijke bestuurskundige somberte over zelfrijzend bakmeel. In een analyse van alle experimenteel onderzoek naar verantwoording laat Marija Aleksovska (2019) zien dat verantwoording vooral heel veel positieve effecten kan hebben op het oordeelsvermogen van mensen (al zijn er ook in normatieve zin negatieve effecten). Als mensen anticiperen op gezaghebbende verantwoording, dan doen ze meetbaar beter hun best, maken zij minder fouten en wegen hun oordelen beter af. Hun oordelen worden gekenmerkt door, met een moeilijk woord, hogere integratieve complexiteit. Dit betekent dat zij in staat zijn om meerdere relevante aspecten van een vraagstuk te onderscheiden en die ook weer onderling te verbinden (Tetlock et al 2014). In situaties waarin het juiste oordeel niet op voorhand vaststaat – in de situaties dus waarin Asscher, R412

²⁶ Zie <https://accountablegovernance.sites.uu.nl/>

en Van Leeuwen opereren – is integratieve complexiteit van beslissingen een cruciale waarde. Als feiten en normen niet vanzelf tot een eenduidig beste uitkomst leiden, dan is het beste besluit noodzakelijkerwijs dat besluit dat het meest recht doet aan relevante feiten en normen.

Verantwoordingslessen van psychologen

Door experimenteel onderzoek slagen psychologen erin causale verbanden bloot te leggen waarmee zij evidence-based antwoorden hebben op verantwoordingsvragen die in de praktijk van het openbaar bestuur van belang zijn (al moeten ze daar nog verder worden onderzocht). Wanneer, bijvoorbeeld, beïnvloedt verantwoording hoe mensen ergens over denken of wanneer beïnvloedt het alleen maar wat ze zeggen dat ze denken (Lerner & Tetlock 1999: 266). Of: wanneer leidt verantwoording tot te veel stress bij mensen (Hall et al 2017: 210). En: wat zijn de gedragseffecten van verantwoording, zoals bijvoorbeeld het nemen van risico's, uitstellen van besluiten, maar ook sociaal gedrag en goed samenwerken (Aleksosvka et al 2019: 9)?

Kortom, als we de aandacht verleggen van de formele mechanismen van verantwoording naar het niveau van individuele oordeelsvorming, dan suggereert gedragswetenschappelijk onderzoek dat verantwoording in theorie bij uitstek aanzet tot denkend bestuur.

4.1 Gedragskennis en verantwoording

De combinatie van gedragswetenschap en bestuurskunde biedt belangrijke nieuwe kansen voor onderzoek (Jilke et al 2016; Schillemans & De Vries 2016). De gedragswetenschap leert heel in het algemeen dat mensen best kunnen nadenken over beslissingen maar dat meestal niet doen. De meeste beslissingen worden achteloos genomen en de meeste oordelen komen impulsief, letterlijk ondoordacht, tot stand. Ze worden genomen met wat systeem 1 wordt genoemd, het reflexieve brein (Kahneman 2011). Het reflexieve brein opereert niet heel anders dan de kniereflex die bij de juiste prikkel altijd precies dezelfde respons geeft. Systeem 1 is als de automatische piloot in het vliegtuig die volgens vaste patronen, zonder reflectie, opereert.

Mensen kunnen gelukkig wel nadenken. Daarbij benutten ze dan systeem 2, het trage denken en rustig afwegen. Echt nadenken, zou je zeggen. We kunnen het wel maar, en dat is de crux, we doen het meestal niet. Systeem 2 is als de menselijke piloot in het vliegtuig die bij een moeilijke manoeuvre de automatische piloot heel even uitzet om daarna weer heerlijk achterover te leunen terwijl de automatische piloot de stuurknuppel overneemt.

De vaste impulsen en routines van systeem 1 helpen ons om met beperkte inspanning heel veel voor elkaar te krijgen. Maar de vaste routines kunnen door gebrek aan reflectie ook gemakkelijk leiden tot allerlei fouten, in de literatuur doorgaans aangeduid als biases. In de woorden van Kahneman: ons brein is een *lazy machine for jumping to conclusions*²⁷. Deze luie machine kan op zich wel werken maar doet dat alleen na een licht-disruptieve aansporing, na een ‘duwtje om na te denken’ (Zuure 2014). Zonder aansporing neemt systeem 1 de overhand en jumpen we tot conclusies. We schatten dan bijvoorbeeld de kans op een aardbeving in San Francisco vele malen hoger in dan de kans op een aardbeving in Californië²⁸. We nemen bij de borrel het middelste drankje, niet omdat we daar nu net zo’n zin in hebben maar omdat het de normale keuze lijkt te zijn (Venema, Marchiori & De Ridder 2015). We vinden het ook erger om iets te verliezen dan dat we het leuk vinden om iets te winnen. We laten ons opereren bij een succeskans van 90% maar zien af van een operatie bij een faalkans van 10%. We hebben, in technische termen, verliesaversie. Het is een bias met mogelijk grote impact op beleid, zoals collega Barbara Vis (2011) laat zien.

Uit onderzoek blijkt dat politici en ambtenaren ook mensen zijn en dat ook hun oordelen door biases worden beïnvloed (zie bijv. Baekgaard et al 2017; Jilke & Tummers 2018; Meier & O’Toole 2013). Zelf heb ik in dat verband de afgelopen jaren bijvoorbeeld onderzoek gedaan bij toezichthouders en rechters. Zij kregen een realistische casus voorgelegd waarover ze zowel belastende als ontlastende informatie ontvingen. De informatie was op een bepaalde manier geordend: sommige deelnemers kregen eerst alle belastende informatie te lezen terwijl anderen juist eerst alle ontlastende informatie lazen. Dat viel de deelnemers natuurlijk op en de opzet was volkomen transparant. Desalniettemin had de volgorde van informatievoorziening grote invloed op de uiteindelijke beoordelingen. Dat wat mensen het laatste hadden gelezen maakte de grootste indruk. Toezichthouders die als laatste belastende informatie lazen waren significant kritischer dan de anderen en hun oordelen werden zo vervormd door de recency bias (Schillemans & Giesen 2019).

Belangrijk voor nu is dat verantwoording vervolgens weer een positief effect had op de kwaliteit van hun oordelen. Als deelnemers wisten dat zij zouden kunnen worden gevraagd om hun oordeel in het openbaar toe te lichten aan hun collega’s – dit is in feite een vorm van professionele verantwoording – dan deden zij zichtbaar en meetbaar beter hun best. Ze waren veel preciezer,

27 Dit en volgende voorbeelden komen uit Kahneman (2011).

28 Het voorbeeld van San Fransisco en Californie spreekt altijd tot de verbeelding. Jammer in dat verband dat de stad Groningen in de provincie Groningen ligt, want dat maakt het lastig om het goed naar de Nederlandse context te vertalen.

onderbouwden de oordelen beter en ze maakten ook minder fouten. De gevoelde verantwoording werkte als een aansporing, als een nudge, om systeem 2 te gebruiken en dan tot een beter doordacht en niet gebiased oordeel te komen²⁹.

Cruciaal aan dit voorbeeld is dat het niet om verantwoording in het algemeen gaat, maar om een specifieke vorm. Lang niet alle verantwoording verbetert de oordeelsvorming, het moet wel aan bepaalde vereisten voldoen (Schillemans 2016). In dit geval is bijvoorbeeld van belang dat de verantwoording vooraf verwacht werd door de deelnemers, waardoor bij hen Friedrich's regel van geanticiperde reacties in werking kon treden. Belangrijk is ook dat de verantwoording één op één terugslaat op de taak die mensen hebben uitgevoerd zodat, anders dan bij Asscher's casus, er eenheid van handelen en beoordeeld worden is. De verantwoording is direct gekoppeld aan het echte handelen van mensen. En de verantwoording wordt afgelegd aan een deskundig publiek van collega's dat in staat is gezaghebbend te oordelen en ook met interesse kijkt naar wat iemand echt doet. Dat laatste is vaak niet het geval in de publieke sector: er wordt wel verantwoording afgelegd maar de ontvanger van die verantwoording geeft niet thuis en is niet geïnteresseerd (Schillemans & Busuioc 2015).

Kortom, de vraag is niet of verantwoording wel of niet leidt tot denkend bestuur, maar onder welke specifieke verantwoordingscondities denkend bestuur wordt bevorderd. De psychologie helpt daarbij omdat het algemene kenmerken van verantwoording en oordeelsvorming heeft geïdentificeerd. Wij bestuurskundigen kunnen daar heel veel van leren. Het gaat, in woorden die ik heb opgestoken van Joram Feitsma (2019), om het makelen van gedragskennis in bestuurskundige omgevingen³⁰.

Een voorbeeld daarvan is het licht aangepaste CPA-model hieronder dat een op decennia van psychologisch onderzoek gebaseerd model schetst van de relatie tussen verantwoording en nadenken³¹. Het model benoemt een zestal

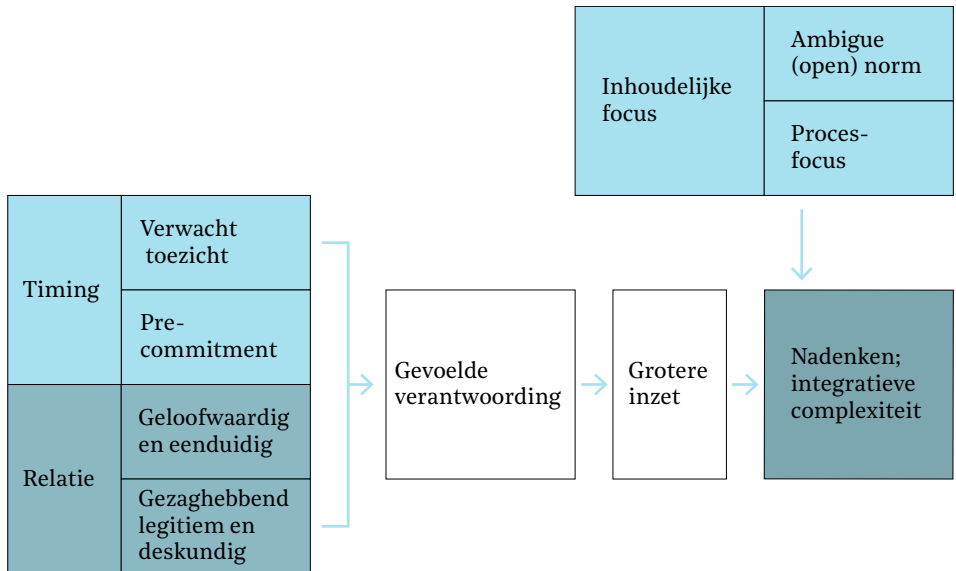
29 Zie voor het idee dat mensen ook kunnen worden genudged om op te letten en goed na te denken John et al (2013) of RMO (2014).

30 De gedragswetenschap is populair en heeft veel zeggingskracht. Tegelijk is het zaak om de gedragswetenschappelijke kennis kritisch-constructief te gebruiken. Te gemakkelijk worden resultaten uit het lab gegeneraliseerd naar de maatschappelijke werkelijkheid. Dat kan niet zo maar en vergt goed onderzoek waarin de externe validiteit en het realistisch gehalte van laboratorium-bevindingen stap voor stap worden vergroot. Daar komt bij dat de replicatiecrisis (en publicatiefraude) in de sociale psychologie vraagtekens zetten bij sommige bevindingen. Enige waakzaamheid is dus geboden als ook een serieuze inzet om de relevantie van belangwekkende resultaten uit lab langzaam te verkennen in bestuurlijke praktijken.

31 Met lichte wijziging overgenomen uit Schillemans (2019). CPA staat voor 'calibrated public accountability'. Het geeft aan dat verantwoording op verschillende manieren kan worden ingericht en, in theorie, gecalibreerd om de gewenste werking te hebben.

dimensies van verantwoording waarvan op grond van experimenteel onderzoek mag worden verwacht dat ze bestuurlijke actoren die complexe afwegingen maken aanzetten tot reflectie en hogere integratieve complexiteit van oordelen.

Figuur 4: bijgesteld CPA-model van verantwoording



4.2 Vermenselijke verantwoording

De combinatie van gedragskennis en bestuurskunde leidt tot een aantal fundamentele omwentelingen in ons denken over verantwoording en denkend bestuur. Het verschuift de aandacht van formele systemen van verantwoording naar individueel gevoelde verantwoording. Het verschuift de aandacht van de regels en rapportages op papier naar de effecten van verantwoording op het denken en handelen van mensen in de praktijk. Het verschuift de aandacht ook van een simplistisch welles-nietes spelletje over nut en noodzaak van verantwoording als zodanig naar meer specifieke analyse van passende verantwoording die één op één gekoppeld wordt aan ons gedrag. En het verschuift de aandacht van de logica van controle en beheersing naar de logica van deskundigheid en oordeelsvermogen. Goed bestuur gaat lang niet alleen over naleven alleen, we moeten ook stimuleren dat mensen die belangrijke en moeilijke beslissingen nemen ook goed nadenken. Juist in een context van centrifugale, impulsieve en negatieve druk moeten we de bestuurlijke instituties versterken om centripetale, reflectieve en door-dachte oordeelsvorming in het bestuur te stimuleren.

Tabel 1: contouren van vermenselijkte verantwoording in het bestuur

VAN...	...NAAR
Formele systemen	Individuele percepties
Eisen op papier	Handelen in praktijk
Normatief ('hoe moet het?')	Positief ('hoe werkt het?')
Welles-nietes verantwoording	Specifiek-passende verantwoording
Risico 'ontkoppeling' van gedrag	Ratio 'koppeling' aan gedrag
Controle & beheersing	Deskundigheid & oordeelsvermogen
Naleven	Nadenken

4.3 Agenda voor onderzoek, ontwerp en onderwijs

Tezamen wijzen de omwentelingen de weg naar een nieuwe agenda voor onderzoek naar, ontwerp van en onderwijs over verantwoording en denkend bestuur. Op die agenda prijken allereerst vooral heel veel nieuwe kennisvragen. Hoe ervaren mensen als Asscher, R412 en Van Leeuwen hun verantwoording en hoe beïnvloedt dat hun oordelen en handelen? Hoe ervaren zij de druk uit de omgeving en wanneer leidt die hen af van hoofdzaken? Onder welke omstandigheden komt denkend bestuur, met nadruk op deskundigheid, oordeelsvermogen en reflectie, tot volle wasdom? En wanneer kan verantwoording ons helpen om beter na te denken over complexe hedendaagse problemen als migratie, duurzaamheid of rubberkorrels?

Op die agenda staan vervolgens ook nieuwe designvragen. Kan verantwoording ook anders worden ingericht zodat het bijdraagt aan denkend bestuur? Zijn er bijvoorbeeld deliberatieve vormen van verantwoording te bedenken voor bestuurders als Lodewijk Asscher die hen feedback geven over wat zij echt doen? Zijn er directe vormen van verantwoording aan burgers denkbaar, zoals we de komende jaren samen met Lars Brummel (2019) onderzoeken, die ook echt de aandacht van bestuurders als R412 trekken? En zijn er organisaties in de publieke dienstverlening waar mensen als Mireille van Leeuwen vooral worden aangesproken op hun bijdrage aan de missie? Als academicus schiet mijn vermogen om pasklare oplossingen te bieden tekort. Dat is gelukkig ook niet nodig want er is al heel veel in beweging. Onder noemers als 'rijker verantwoorden', 'anders verantwoorden', of 'betekenisvol verantwoorden' zijn spannende initiatieven

ontstaan waarin het er in steeds wat andere woorden om gaat dat de verantwoording moet bijdragen aan de inhoudelijke missie. Als onderzoeker en kritische vriend wil ik de komende jaren graag helpen dit (nog) verder te brengen.

Rijker verantwoord en irt bedoelingen

De dreigende ontkoppeling van toezicht en verantwoording en de 'echte' bedoeling van het werk wordt de laatste jaren vaak gememoreerd (RVS 2019; WRR 2013; Van der Steen, Schram & Scherpenisse, 2018). Praktijkgericht onderzoek laat zien dat het van belang is voor het verrijken van verantwoording om professionals uit te dagen om hun praktijk te tonen maar ook om te reflecteren op de vraag of zij bijdragen aan organisatiewaarden (Groen, Nap & Vos 2019). Rijkere verantwoording biedt geen pasklaar antwoord maar signaleert juist een zoektocht naar een betekenisvolle dialoog die past bij de bedoelingen van het werk en de specifieke context. In de verantwoording staan vaak cijfers centraal. Die schetsen een helder maar ook vereenvoudigd beeld wat lang niet altijd recht kan doen aan de meer complexe onderliggende werkelijkheid. Om tot een rijkere en tegelijk robuuste verantwoording te komen, schetsen Scherpenisse, Van Twist en Van Delden (2019) hoe de verantwoording onder meer door gebruik van beelden, metaforen en personificaties kan versterken.

Op de agenda staan tot slot ook onderwijsvragen. Als denkend bestuur belangrijk is, dan zijn denkende mensen in het bestuur dat natuurlijk ook. Het is daarom een voorrecht dat ik via mijn leerstoel verbonden ben aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Want de NSOB is vermoedelijk de meest belangrijke broedplaats voor denkkraft in Den Haag. En ook in Utrecht, zeker in de master bestuur en beleid, hoop ik nog lang te mogen bijdragen aan de oordeelskraft van mensen met toekomst in het bestuur.

4.4 Zorg, fascinatie & volharding

Tot besluit, deze rede is geschreven vanuit een combinatie van zorg, fascinatie en volharding. Zorg over de centrifugale krachten in het bestuur die mensen te vaak afleiden van waar het echt over gaat. Zorg ook over de ongelukkige invloed van verantwoording, die ons aanzet tot het afvinken van lijstjes terwijl we vergeten na te denken wat nu echt de bedoeling zou kunnen zijn.

Tegelijk sta ik er met fascinatie voor de nieuwe kansen die ontstaan als we gedragskennis en bestuurskunde op een goede manier combineren en zo verantwoording vermensenlijken. En ik sta hier met volharding.

Volharding om vanuit mijn leerstoel met onderwijs en onderzoek, samen met organisaties en mensen uit het echte bestuur, bij te dragen aan denkend bestuur in tijden van centrifugale druk. Hier wil ik me de komende jaren voor inzetten. Dat is, denk ik, de bedoeling. En daar kunt u mij verantwoordelijk voor houden.

5. Dankwoord

Aan het einde van deze rede gekomen kom ik bij het moeilijkste moment, het dankwoord. Het is een moeilijk moment omdat er gewoon veel te veel mensen zijn die ik zou willen danken. Dus ik begin graag algemeen.

Ooit stelde een anonieme reviewer dat ik weliswaar over een breed netwerk beschik maar dat ik daar vooral, en ik citeer. “rondhang met de juiste types”. Dat was geloof ik niet als compliment bedoeld³². Maar er schuilt per ongeluk wel een kern van waarheid in. Ik heb persoonlijk en professioneel het grote geluk gehad om te mogen rondhangen bij heel veel van de juiste types, zeker met Frank van Eekeren en Albert Meijer in 008 en 013. Dank daarom allen, professioneel en privé, dat ik in jullie nabijheid heb mogen rondhangen en, gelukkig, meer heb kunnen doen dan dat.

Zonder velen van jullie tekort te willen doen, spreek ik daarnaast ook graag enkele specifieke dankwoorden.

Als eerste dank ik graag het College van Bestuur van onze universiteit voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik ervaar dat als een grote eer en verantwoordelijkheid die ik, zonder centrifugale druk, de komende jaren wil waarmaken. Veel dank gaat ook uit naar de benoemingsadviescommissie en de decaan die de benoeming mogelijk hebben gemaakt.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur waar deze leerstoel deels aan is verbonden. Het is een groot genoegen om hier de komende jaren te mogen bijdragen aan de spannende ontmoetingen tussen bestuurskunde als academische discipline en bestuurskunde als echte praktijk. Mooi is ook dat dit nieuwe verbindingen creëert rond toezicht, waar deze universiteit, mede dankzij Annetje Ottow en Judith van Erp, al een sterke reputatie heeft.

Een leerstoel op het breukvlak van disciplines kan alleen bestaan in een organisatie die samenwerking hoog in het vaandel heeft staan. Ik prijs mij gelukkig dat ik in Utrecht mag werken, in een faculteit met productieve verbindingen tussen recht, economie, bestuur- en organisatie (REBO). Het strategisch thema Institutions for Open Societies³³ versterkt dit nog verder, waardoor

³² Deze opmerking van de reviewer onderstreept en passant het belang van verantwoording. De reviewprocedure was namelijk anoniem en er was dus geen verantwoording. Ware de review nu wel openbaar geweest, dan zou deze opmerking vermoedelijk niet zo zijn zijn gemaakt. Op zijn minst zou de reviewer dan de behoefte hebben gevoeld om ook een argument toe te voegen aan deze diskwalificatie.

³³ <https://www.uu.nl/en/research/institutions-for-open-societies>

een klimaat is ontstaan waarin de vraag opgave bepaalt hoe en met wie je onderzoek doet. Van speciaal belang is daarbij de stream Institutions en Behavior en de samenwerking met Ivo Giesen, Hans Hoeken, Denise de Ridder, Stephanie Rosenkranz en Lars Tummers.

Tegelijk vormt ons departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap, de USBO, een cruciale basis. Ik ben trots dat ik deel mag uitmaken van een departement dat in veel opzichten aan de top staat en tegelijkertijd in sociaal opzicht een warme, open gemeenschap is. Het is niet dankzij mij dat dit zo is geworden maar ik ga het mijne doen om die combinatie van kwaliteit en gemeenschap blijvend te stimuleren en verder te versterken.

Vier mensen die van groot belang zijn voor mijn academische ontwikkeling dank ik graag in het bijzonder.

Allereerst Mirko Noordegraaf, de Bob Dylan van de Nederlandse bestuurskunde – je begrijpt niet altijd precies wat hij bedoelt maar het klinkt prachtig en, belangrijk, je voelt dat het goed zit.

Vervolgens dank ik graag Mark van Twist en Paul Frissen, decanen van de NSOB. Allebei gezegend met de macht van het woord, waarmee de een in staat is precies dat te zeggen wat mensen vaste grond onder de voeten geeft waarna de ander die vaste grond weer wegvaagt en hen aanzet tot fundamentele reflectie.

En als vierde dank ik Mark Bovens, van wie ik zo veel heb geleerd over de betekenis van verantwoording en verantwoordelijkheid, niet alleen door er samen als academici aan te werken maar zeker ook doordat hij het als academicus en mens voor-leeft.

Tot besluit gaat grote dank uit naar Anouk, Casper en Tycho. Toen mijn benoeming een feit was zijn we hier gaan eten. We hebben eerst een rondje door het gebouw gemaakt omdat dit het dichtste is bij Zweinstein als je in Utrecht kunt komen. We ontdekten torentjes en verborgen deuren. We hebben in de tuin gegeten en plannen gemaakt voor Amerika. En misschien, heel misschien, is ook nog een enkele keer het woord ‘voetbal’ gevallen. Op dit soort momenten komt alles wat belangrijk is samen en dat is, voor mij, de ware bedoeling. Dank dus daarvoor en ik zie uit naar al die mooie momenten die we samen nog gaan maken!



6. Referenties

Aart, C. van (2005), *Organizational Principles for Multi-Agent Architectures*, Basel: Birkhäuser.

Aleksovska, M., Schillemans, T., & Grimmelikhuijsen, S. (2019). Lessons from five decades of experimental and behavioral research on accountability: A systematic literature review. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(2), pp 1-18.

Baekgaard, M., Christensen, J., Dahlmann, C. M., Mathiasen, A., & Petersen, N. B. G. (2017). The role of evidence in politics: Motivated reasoning and persuasion among politicians. *British Journal of Political Science*, pp 1-24.

Beetham, D., Carvalho, E., Landman, T., & Weir, S. (2008). *Assessing the quality of democracy: A practical guide*. Stockholm: International IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/assessing-the-quality-of-democracy-a-practical-guide.pdf>

Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Berg, M. van den, A. de Bruin, J.W. Cohen Tervaert & P. Sauer (2019), Rubbergranulaat op kunstgrasvelden. Veilig of niet veilig voor kinderen? *Nederlands Tijdschrift Geneeskunde*, 2019; 163:D2339.

<https://www.ntvg.nl/artikelen/rubbergranulaat-op-kunstgrasvelden>

Bokhorst, M., M. van Genugten, M. Oude Vrielink & T. Schillemans (2018), Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur. Ontwikkeling van bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren. *Bestuurskunde*, 27 (4), pp 3-18.

Bovens, M. & T. Schillemans, (2009), Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders. In: Bovens, M. & T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, pp 19-34.

Bovens, M. & T. Schillemans (2011), Publieke verantwoording. De staat van de verantwoordingsstaat, in: R. Andeweg & J. Thomassen, *Democratie doorgelicht*. Het functioneren van de Nederlandse democratie, Leiden: Leiden University Press, pp 439-456.

- Bovens, M., Schillemans, T. & Goodin, R. E. 2014. *Public Accountability*. In M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans, *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp 1-20.
- Brummel, L. (2019), *The public in public accountability*. Paper gepresenteerd op de EGPA-conferentie in Belfast.
- Chavannes, M. (2017), *Hervormingskabinet Rutte II. Het hervormde te weinig en bevestigde de depolitisering van de politiek*. https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vkcbm30v6jk/hervormingskabinet_rutte_ii
- Cuperus R. (2001), *Waarom ik verkiezingscampagnes haat*. *Socialisme & Democratie*, 11/12, pp 514-519.
- Eijffinger, S. C. W., Buitter, W., Koedijk, C. G., Teulings, C. N., & Van Witte-loostuijn, A. (2006). *Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*. *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 27(6), pp 20-42.
- Feitsma, J. (2019). *Brokering behaviour change: The work of behavioural insights experts in government*. *Policy & Politics*, 47(1), pp 37-56.
- Franklin, M. N., Soroka, S. N., & Wlezien, C. (2014). *Elections*. In: Bovens, M., R.E. Goodin & T. Schillemans, *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: OUP, pp 389-404.
- Friedrich, C. J. (1963). *Man and his government: An empirical theory of politics*. New York: McGraw-Hill.
- Frissen, P. (2013), *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gadellaa, S., Curry, D., & Van de Walle, S. (2015). *Hoe bestuurskundig is de bestuurskunde? Nederlandse bestuurskundigen vergeleken met hun Europese vakgenoten*. *Bestuurskunde*, 25(3), pp 67-79.
- De Graaf, G. (2010). *The loyalties of top public administrators*. *Journal of public administration research and theory*, 21(2), pp 285-306.
- Groen, M., J. Nap & J. Vos (2015), *Rijker verantwoord: wat is de bedoeling?* *Tijdschrift voor de politie*, 77, 07, pp 38-9.

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), pp 204-224.

Hart, W., & Buiting, M. (2012). *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*. Deventer: Kluwer.

Jilke, S., Olsen, A. L., Tummers, L., & Grimmelikhuijsen, S. (2016). Gedragsbestuurskunde: Combineren van inzichten uit de bestuurskunde en de psychologie. *Bestuurskunde*, 24(3), pp 9-16.

Jilke, S., & Tummers, L. (2018). Which clients are deserving of help? A theoretical model and experimental test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), pp 226-238.

John, P., Cotterill, S., Richardson, L., Moseley, A., Smith, G., Stoker, G. & Nomura, H. (2013). *Nudge, nudge, think, think: Experimenting with ways to change civic behaviour*. London: A&C Black.

Kahneman, D (2003). A perspective on judgement and choice. *American Psychologist*. 58 (9) pp 697-720.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Londen: Macmillan.

Keppinger, H. M. (2002). Mediatization of politics: Theory and data. *Journal of communication*, 52(4), pp 972-986.

Klingner, D. E., Nalbandian, J., & Romzek, B. S. (2002). Politics, administration, and markets: Conflicting expectations and accountability. *The American Review of Public Administration*, 32(2), pp 117-144.

Koppell, J. G. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public administration review*, 65(1), pp 94-108.

Kruiter, A. J., & Pels, C. (2012). *De dag dat Peter de deur dichttimmerde*. Amsterdam: Van Gennep.

Lerner, J. S., & Tetlock, P. E. (1999). Accounting for the effects of accountability. *Psychological bulletin*, 125(2), pp 255 e.v.

- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2013). I think (I am doing well), therefore I am: Assessing the validity of administrators' self-assessments of performance. *International Public Management Journal*, 16(1), pp 1-27.
- Merton, R. K. (1939). Bureaucratic structure and personality. *Soc. F.*, 18, 560.
- Miller, A. H., & Wattenberg, M. P. (1985). Throwing the rascals out: Policy and performance evaluations of presidential candidates, 1952–1980. *American Political Science Review*, 79(2), pp 359-372.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Boston: Harvard University Press.
- Moynihan, D. P., & Roberts, A. S. (2010). The triumph of loyalty over competence: The Bush administration and the exhaustion of the politicized presidency. *Public Administration Review*, 70(4), pp 572-581.
- Naím, M. (2014). *The end of power: from boardrooms to battlefields and churches to states, why being in charge isn't what it used to be*. New York: Basic Books.
- Ostaijen, M. van (2016). De wil van Wilson: Onder bestuurskundigen- een reflectie op de zelfreflectie en een pleidooi voor bestuurskunde als politieke wetenschap. *Bestuurskunde*, 4, pp 94-104.
- Ottow, A. (2015), Tien jaar economisch toezichtlandschap. In: F. Mertens, J. Scherpenisse en M. van der Steen (red.), *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht*. Den Haag: NSOB, pp 102-117.
- Overman, S., T. Schillemans, et al (2018), *Comparing Governance, Agencies and Accountability in Seven Countries*. CPA Survey Report. Utrecht University School of Governance. https://www.researchgate.net/publication/323748161_Comparing_Governance_Agencies_and_Accountability_in_Seven_Countries
- Pool, M. (2009), *Alle dagen schuld*, Amsterdam: Atlas.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: OUP.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2014), *De verleiding weerstaan: grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2019), *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoord voor goede zorg*. Den Haag: RVS.

RIVM (2018), *Verkenning milieueffecten rubbergranulaat bij kunstgrasvelden*.
<https://www.rivm.nl/publicaties/verkenning-milieueffecten-rubbergranulaat-bij-kunstgrasvelden>

Rothstein, B. (2012). Good governance. In Levi Faur, D. (red), *The Oxford handbook of governance*. Oxford: OUP, pp 143-154.

Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), pp 165-190.

Scherpenisse, J., M. van Twist & M. van Delden (2019), *Verrijken van verantwoording. Inzichtelijk en interactief maken van afwegingen rond de aanpak van ondermijning*. Den Haag: NSOB.

Schillemans, T. (2007), *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.

Schillemans, T. (2013), Het eindeloze verhaal van de bestuurskunde. Complexiteit, vernieuwing en de Big Society. *Bestuurskunde*, 22, 1, pp 70-80.

Schillemans, T. (2016), Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability, *Public Management Review*. 18(9), pp 1400-1420.

Schillemans, T. (2017). Staat van de bestuurskunde: Samenvattend en persoonlijk slotakkoord. *Bestuurskunde*, 2017(1), pp 88-97.

Schillemans, T. (2019). Van naleven naar nadenken. Gedragswetenschappelijke inzichten voor de maatschappelijke functie van toezicht. In: H. van Kempen, red. *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad, pp. 36-57.

Schillemans, T. en M. Bovens (2019), Governance, Accountability and the Role of Public Sector Boards. *Policy & Politics*, 47, 1, pp 187-206.

Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2019). Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies. *International Public Management Journal*, pp 1-35.

Schillemans, T., & Busuioc, M. (2015). Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), pp 191-215.

- Schillemans, T. & I. Giesen (2019), *De kwaliteit van (juridische) oordelen*. Verslag van een experiment over verantwoording, bias en de kwaliteit van beoordelingen bij toezichthouders en in de rechtspraak. (in review).
- Schillemans, T., & den Otter, P. (2014). Groeiend ongemak. Bestuurderspartijen en de constructie van het vertrouwen in de overheid. *Bestuurskunde*, 23(2), pp 61-70.
- Schillemans, T. & J. Pierre (red.), (2019), *Media and Governance. Exploring the role of news media in complex systems of governance*. Bristol: Policy Press
- Schillemans T. en G. de Vries, 2016, De Homo Psychologicus op het Schip van Staat. Gedragskennis in bestuur en beleid, *Bestuurskunde*, 2016, nr. 3, pp 3-8.
- Schinkel, W. (2008). *De gedroomde samenleving*. Utrecht: Klement.
- Schuyt, K., Latour, B., Balkenende, J. P., van de Donk, W. B. J., Hemerijkck, A. C., Anderson, L., ... & Weingart, P. (2007). *The Thinking State?* Den Haag: WRR.
- Simon, H.A. (1997), *Administrative Behavior. A study of Decision-making Processes in Administrative organizations*. 4th Ed. New York: Free Press.
- Snellen, I. T. M. (2007). *Grondslagen van de bestuurskunde. Een essay over haar paradigma's*, Den Haag: Lemma.
- Staal, M. A. (2004). *Stress, cognition, and human performance: A literature review and conceptual framework*. Moffet Field: NASA. <https://ntrs.nasa.gov/archive/nasa/casi.ntrs.nasa.gov/20060017835.pdf>
- Steen. M. van der, J. Scherpenisse en M. van Twist (2015), *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M., van der, M. van Twist & D. Bressers (2018). The sedimentation of public values: how a variety of governance perspectives guide the practical actions of civil servants. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), pp 387-414.
- Steen, M. v.d., J. Schram & J. Scherpenisse (2018), *Het waarden van wonen. Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van woningcorporaties*. Den Haag: NSOB.

Tetlock, P. E., Metz, S. E., Scott, S. E., & Suedfeld, P. (2014). Integrative complexity coding raises integratively complex issues. *Political Psychology*, 35(5), pp 625-634.

Tetlock, P. E., & Gardner, D. (2016). *Superforecasting: The art and science of prediction*. New York: Random House.

Op het Veld, A en J. Wachtmeester (2012), *Decentralisatie betekent transitie & transformatie Nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en opgaven in maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Programmabureau Welzijn Nieuwe Stijl.

Velden, M. v.d., G. Schumacher en B. Vis (2018). Living in the Past or Living in the Future? Analyzing Parties' Platform Change In Between Elections, The Netherlands 1997–2014, *Political Communication*, 35:3, pp 393-412.

Venema, T., Marchiori, D., & De Ridder, D. (2015). A fuzzy nudge for fizzy drinks. *European Health Psychologist*, 17(S), pp 547.

Vis, B. (2011). Prospect theory and political decision making. *Political Studies Review*, 9(3), pp 334-343.

Voet, J. v.d. & B. Steijn (2019), Jeugdzorgwerkers ervaren minder impact van hun werk en onverminderde bureaucratie, *Sociale vraagstukken*. <https://www.socialevraagstukken.nl/jeugdzorgwerkers-ervaren-minder-impact-van-hun-werk-en-onverminderde-bureaucratie/>

Weber, M. (2005), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Hrsg. von Alexander Ulfig, Frankfurt am Main: Zweitausendeins-Verlag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Den Haag: WRR.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.

Zuure, J. (2014), Een duwtje om over na te denken. De belofte van nudging voor de terugtrekkende overheid. *Bestuurskunde*, 23, 3, pp 55-63.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.