

Zullen we het eens andersom doen?

Over het omkeren van de verantwoording
tussen beleid en uitvoering

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Wiljan Hendriks
Mark van Twist
Jesse Dusseljee**

**Quirine Ganzeboom
Laura Schröer**

dr. Wiljan Hendriks

is als senior onderzoeker en docent verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In zijn onderzoek richt hij zich op de uitdagingen die ontstaan uit het samenspel van overheidsorganisaties, publieke professionals en burgers.

Prof. dr. Mark van Twist

is bestuursvoorzitter en decaan van de NSOB. Hij is daarnaast hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiekprivate context, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Jesse Dusseljee MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB en heeft een achtergrond in geschiedenis, politicologie en filosofie.

Quirine Ganzeboom MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Laura Schröer MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In haar onderzoek richt zij zich onder andere op het signalerend vermogen van overheidsinstanties.

Inhoudsopgave

1. **Inleiding: *flip* de verantwoording?** → 4
 2. **'Zo logisch, waarom doen we het dan niet?'** → 7
 3. **Vast in de verkeerde verantwoordingspatronen** → 12
 4. **De rollen omdraaien?** → 18
 5. **Over de richting van rekenschap: hier omkeren!** → 26
- Eindnoten** → 33

1. Inleiding: *flip* de verantwoording?

Weet iemand het antwoord op een vraag?

“Weet iemand het antwoord op deze vraag? Iemand...?” De leerlingen kijken schaapachtig voor zich uit als hun docent deze vraag stelt en houden wijselijk hun mond. Ze weten immers dat rustig in de ‘luisterstand’ blijven beloofd wordt; na een ongemakkelijke stilte geeft de docent zelf maar antwoord. De rolverdeling is duidelijk: de leraar is aan het werk en probeert kennis over te dragen, leerlingen wachten af en nemen af en toe wat op. Lesgeven is hard werken – voor de docent althans: die moet lessen voorbereiden, leerlingen motiveren en continu op zoek naar een goede ingang voor interactie.

De verantwoordelijkheid over de klas zorgt ervoor dat de docent zich gemotiveerd voelt om zo goed mogelijk aan te sluiten bij wat leerlingen boeit in de hoop dat ze zo – uiteindelijk – betere prestaties behalen. Wanneer resultaten onverhoopt tegenvallen, gaat de leraar harder werken. Meer uitleg, uitgebreider voorbereiding of intensiever begeleiden.

Dat is een logische reactie die weliswaar op de korte termijn uitweg biedt, maar die uiteindelijk ook een destructieve dynamiek in de hand kan werken. Want hoe harder de docent aan het werk gaat, hoe sterker leerlingen worden verleid om in de luisterstand te gaan en niet zelf verantwoordelijkheid nemen over hun eigen leerproces – het is immers wel makkelijk als de ander dat allemaal doet. Het is een zichzelf versterkend patroon dat de docenten en leerlingen gevangen houdt in een rolverdeling die funest uitwerkt. De docent gaat steeds harder werken, omdat de leerlingen dat niet doen. En de leerlingen stellen zich zo op, omdat de docent steeds alle verantwoordelijkheid naar zich toe trekt.

Met *flip the classroom*¹ wordt deze rolverdeling omgedraaid. De gedachte is simpel: je leert nergens zo veel van als van de les die je zelf hebt voorbereid. Leerlingen bereiden zelf de les voor, moeten zelf nadenken over wat boeiend is en hoe anderen uit de luisterstand te krijgen zijn. De leraar gaat niet langer op zoek naar het juiste antwoord maar motiveert zijn leerlingen om zelf de goede vragen te stellen. Leerlingen en docent delen nu het ‘commitment’ voor het slagen van dezelfde les. Omdat ze de verantwoordelijkheid delen voor het leerproces, zit iedereen er – letterlijk en figuurlijk – anders bij.

¹ Kapur et al., 2022.

Dit essay doet verslag van een gedachte-experiment: wat gebeurt er als we nu ook eens de verantwoordelijkheid voor verantwoording radicaal zouden omkeren? Hoe verandert de verhouding tussen ‘beleid’ en ‘uitvoering’, als we de huidige praktijk van verantwoording – die specifiek gedrag oproept en reproduceert – andersom vormgeven? Zou het niet interessant zijn als we naar analogie van de *flipped* classroom, waarin leerlingen niet langer alleen luisteren maar zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leerproces, vormen van/voor verantwoording kunnen bedenken waarin ‘beleidsmakers’ niet langer – in ieder geval figuurlijk – achterover leunen, maar zich geactiveerd weten om een met ‘uitvoerders’ gedeelde verantwoordelijkheid voor goede publieke dienstverlening ook andersom in te vullen?² Immers, ook hier geldt dat je nergens zo veel van leert als de les die je zelf hebt voorbereid en mag verzorgen... Wellicht zijn langs die weg meteen ook diep ingesleten patronen, die misschien logisch lijken maar die potentieel contraproductief zijn, te doorbreken.

Dat de functionele scheiding tussen wat voor het gemak maar wordt aangeduid als ‘beleid’ en ‘uitvoering’ de verantwoordingsrelatie heeft gevormd in de voorbije jaren, is evident. Met het verzelfstandigen en het op afstand plaatsen van ‘de uitvoering’, is de verhouding tussen beide (in de praktijk altijd verweven) domeinen in een contraproductieve *verantwoordingsdynamiek* van eenrichtingsverkeer geraakt. Bestuurders en beleidsmakers zijn zich in hun verantwoording steeds minder gaan richten op wat sindsdien bijna vanzelfsprekend ‘de uitvoering’ is gaan heten, en steeds meer op verantwoording over de inzet van publieke middelen richting de volksvertegenwoordiging – op zich natuurlijk een logische ontwikkeling, gelet op hun eigen verantwoordingsplicht.

Eenmaal uitgedacht en doorgevoerd werkt de functionele scheiding zo tegelijk verhelderend én verhullend, want ook de uitvoering van beleid is ten diepste natuurlijk een *politiek-bestuurlijke* verantwoordelijkheid. Beleid krijgt voor burgers pas betekenis in de praktijk, zoals pijnlijk duidelijk werd bij de toeslagenaffaire en de aardbevingsproblematiek in Groningen³: het zijn niet de publieke dienstverleners die de uiteindelijke verantwoording dragen, maar de minister als politiek-bestuurder, want die legt verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging.

De praktijk leert ondertussen evenwel dat er in de loop van de tijd na alle verzelfstandigingen vooral *meer en intensiever* verantwoord wordt en dat

2 Het *flip the classroom*-denken heeft in het onderwijs breder geïnspireerd tot systeemveranderingen, zie Evers & Kneyber, 2015.

3 ROB, 2024.

verantwoording bovendien steeds vaker met name controle en risicobeheersing is gaan dienen, in plaats van leren en innoveren.⁴ Publieke dienstverleners worden geprikkeld steeds harder te werken om cijfers, overzichten en rapportages aan te leveren, terwijl anderzijds te zeggen valt dat bestuurders en beleidsmakers als het gaat om verantwoording over het gevoerde beleid (die de kaders daarvoor schept) hun rol en verantwoordelijkheid tegenover de ‘uitvoerders’ zijn gaan verwaarlozen. Verantwoording verliest zo aan ervaren wederkerigheid en wordt vervolgens vanuit uitvoeringsperspectief al snel ervaren als ‘administratieve ballast’.⁵ De publieke dienstverlener werkt hard, terwijl de departementale beleidsmaker wordt verleid een veeleisende en tegelijk afwachtende houding aan te nemen. Dat moet toch anders en beter kunnen?

4 Timmerman & Plus, 2009; Bovens & Schillemans, 2009; Van Montfort, 2009; Overman et al., 2022; De Groot et al., 2022.

5 Schillemans & Busuioc, 2015.

2. ‘Zo logisch, waarom doen we het dan niet?’

“Er is goed nieuws: publieke dienstverleners komen steeds meer voor zichzelf op.” Met deze boodschap opent de *Staat van de Uitvoering* van september 2024. Dat klinkt als een positieve noot, maar de ondertoon is bitter: de constatering dat publieke dienstverleners⁶ nu voor zichzelf opkomen, impliceert dat ze dit eerder blijkbaar niet deden – en dat die opstelling waarschijnlijk zelfs als normaal werd gezien. Wie verder leest, komt erachter dat ‘beter voor zichzelf opkomen’ in de praktijk vooral bestaat uit: duidelijker communiceren richting ministerie en politiek over de problemen die deze ‘uitvoerders’ tegenkomen en het actiever aandragen van oplossingen voor problemen die in de uitvoering ervaren worden.

Op het eerste gezicht lijkt dit logisch. Immers, het is ‘de uitvoering’ die geacht wordt het werk te doen, die de knelpunten in ‘het beleid’ ervaart en, bovenal, die de praktijk kent. Maar bij nadere beschouwing wordt hier eenzelfde patroon zichtbaar als in het traditionele klaslokaal: *de uitvoerder moet steeds harder werken, terwijl de beleidsmaker in de luisterstand kan*. Hoewel beleid en uitvoering gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitkomsten, is het vanzelfsprekende idee dat dus de publieke dienstverleners verantwoording zouden moeten afleggen over hoe het eraan toegaat in de praktijk; een beeld dat diep zit ingebakken in onze instituties, onze taal, ons handelen en in onze verwachtingen. Het lijkt alsof uitvoeringsproblemen vooral een kwestie zijn van en voor organisaties die de last daarvan dragen, alsof zij degenen zijn die het systeem moeten redden.

Dat heeft alles te maken met de *performatieve kracht* van onze institutionele rollentaal. Dat wil zeggen dat het expliciteren van ‘beleid’ en ‘uitvoering’ en het conceptueel onderscheiden ervan, op zichzelf al leidt tot een logisch lijkende rolverdeling en bijpassend handelingsperspectief. Net als in het traditionele klaslokaal, waar de docent de neiging heeft steeds harder te gaan werken als leerlingen even niet meedoen, reproduceert de scheiding tussen ‘beleid’ en ‘uitvoering’ gedrag dat die scheiding zelf juist bevestigt. Beleidsmakers zoeken naar zekerheid en vragen om (steeds meer en steeds uitgebreider) rapportages, publieke dienstverleners leveren die en roepen

⁶ Waar in het recente verleden gesproken werd over ‘uitvoeringsorganisaties’, wordt op dit moment steeds vaker gesproken over ‘publieke dienstverleners’. Daar waar dat de organisaties als actoren (subject) betreft, volgen wij dat in dit essay zo veel mogelijk. Daar waar het gaat over het vertalen van wet- en regelgeving naar de praktijk (actie), spreken wij over ‘uitvoeren’ en ‘uitvoering’.

daarmee weer nieuwe kwesties en onzekerheden op, en raken zo gevangen in een eindeloze lus van harder werken. De neiging is om de groeiende afstand te compenseren door publieke dienstverleners te vragen nog meer te doen, nog preciezer te zijn, nog harder te lopen. Maar hoe harder ze werken, hoe meer de vanzelfsprekendheid van de gegroeide onderlinge verhoudingen bevestigd wordt.

Deze zelfversterkende lus komt voort uit de introductie van de functionele scheiding⁷ tussen beleid en uitvoering. Publieke dienstverleners hebben nu eenmaal de taak toevertrouwd gekregen om te *doen*, tegenover departementen die geacht worden alles te *bedenken*. Er is sprake van een principaal-agent verhouding met bijpassende hiërarchie, die impliceert dat beleidsdepartementen de prioriteiten bepalen, regels vaststellen en politieke legitimiteit dragen. De publieke dienstverleners worden verondersteld de regels toe te passen, burgers te bedienen en resultaten te leveren. In die rol past het dat zij zich verantwoorden over hun doen en laten aan beleid. De uitvoering is vanuit deze schijnbare vanzelfsprekendheid niet alleen in organogrammen op afstand gezet, maar vaak ook zelfs letterlijk: fysiek gescheiden van de beleidsmakers in Den Haag. Er zijn twee afzonderlijke werelden ontstaan die werken aan dezelfde praktijk.

De verhouding tussen deze werelden is diep asymmetrisch geworden. Ook dat lijkt eigenlijk weer heel vanzelfsprekend: wie het gezag en de legitimiteit heeft, vraagt verantwoording; wie uitvoert, legt rekenschap af. Maar vanzelfsprekendheden zijn vaak ook blinde vlekken. Ze verhullen bijvoorbeeld dat asymmetrie contraproductief kan werken, juist omdat beleid en uitvoering in werkelijkheid veel sterker op elkaar aangewezen zijn dan de functionele én fysieke scheiding suggereert. Verantwoording lijkt een neutrale handeling tussen deze werelden die het werken aan de gedeelde praktijk mogelijk maakt, maar in werkelijkheid is het een performatieve praktijk die rollen bevestigt, posities versterkt en relaties vormgeeft. Het bestendigt de asymmetrische, hiërarchische verhouding tussen de uitvoeringorganisaties en beleidsdepartementen. Publieke dienstverleners moeten verantwoording afleggen en hebben dus iets uit te leggen aan het departement. Het departement mag oordelen. Het maakt de één tot docent en de ander tot leerling.

7 Gevoed door het gedachtegoed van *New Public Management* was het idee dat een *functionele scheiding* tussen beleid en uitvoering zou leiden tot meer specialisatie, wat de overheid efficiënter en effectiever zou maken. Het idee was dat publieke dienstverleners immers weten hoe abstract beleid in de praktijk 'landt' waardoor beleidsmakers zich alleen nog hoeven te richten op de uiteindelijke resultaten, want daarover moet immers verantwoording worden afgelegd aan het volk (zie o.a. Christenen & Laegrid, 2001; Huiting & Van Twist, 2020; Koppenjan & Dicke, 2019; Handvestgroep Publiek Verantwoorden, 2000; Timmermans & Plus, 2009).

Pogingen om deze verhouding te verbeteren – signalen ophalen, rapportages maken, betrokkenheid tonen – blijven vaak steken in dezelfde logica en houden het systeem zo gevangen in hetzelfde patroon. De uitvoering mag zich inmiddels dan wel uitspreken, maar beleid en politiek blijven de beoordelaars. De verantwoordingsrichting verandert niet; de hiërarchie blijft in stand. En dat is onvoldoende om een echte omkering te bewerkstelligen die het mogelijk maakt om het nu eens echt anders te doen. Want het gaat niet alleen over uitvoerbaarheid – daar hebben we de uitvoerings- en invoeringstoetsen voor. Het gaat erom dat ook politieke bestuurders en ambtelijke professionals in de context van beleid weten dat ze kunnen worden aangesproken op hun keuzes ten aanzien van regels en richtlijnen en de condities die ze scheppen voor publieke dienstverlening, en daarover worden geacht rekenschap af te leggen; juist ook aan die ‘uitvoerders’ zelf.

De vraag is wat er gebeurt als we de zo logisch lijkende rolverdeling nu eens omkeren. Wat betekent het als de departementale beleidsmakers zich moeten verantwoorden aan een uitvoeringsorganisatie? Niet omdat uitvoering ineens boven beleid staat, wel omdat er zo een vanzelfsprekende erkenning komt voor een wederzijdse afhankelijkheid die twee richtingen uitwerkt: het ministerie is afhankelijk van de uitvoering om beleid realiteit te laten worden, en zou daarom ook moeten kunnen uitleggen hoe het beleid is ontworpen, waarom keuzes zijn gemaakt en of de condities wel aanwezig zijn die wat vervolgens ‘uitvoering’ heet überhaupt uitvoerbaar maken.

‘Emancipatie van de uitvoering’ als illusie

Dat de verhouding tussen beleid en uitvoering is ‘scheef getrokken’, is geen originele constatering. Talloze publicaties wijzen op de tragische consequenties van de gebrekkige aansluiting tussen de beleidstorens van Den Haag en de werkvloer van publieke dienstverleners. Al jaren wordt in dat kader gepleit voor een ‘emancipatie van de uitvoering’: als de uitvoering een steviger stem krijgt, kan de scheefheid in de verantwoordingsrelatie worden rechtgetrokken; knelpunten in de uitvoering van beleid lossen zich dan vanzelf op, zo is de verwachting.⁸ Ook ontbreekt het niet aan praktische voorstellen om emancipatie van de uitvoering vorm te geven. Invoerings- en uitvoeringstoetsen, een ‘noodrem’ voor de uitvoering, of de beweging richting *stewardship* en ‘rijkere’ en meer horizontale vormen van verantwoording; allemaal zijn het alternatieven die de ‘prestatiepijn’ als gevolg van de hiërarchie tussen principaal en agent moeten verlichten door het idee van wederkerigheid in de verhouding te benadrukken.⁹

⁸ Zie o.a. ROB, 2024.

⁹ ROB, 2024.

Eigenlijk weten we zodoende al lang wat er nodig is, of welke wegen in elk geval te bewandelen zijn om de aansluiting tussen beleid en uitvoering te versterken.¹⁰ Toch lijkt het niet genoeg. Een gesprekspartner verwoordde het treffend: *“Er wordt al zeker twintig jaar gesproken over problemen in de verhouding tussen beleid en uitvoering en al twintig jaar worden dezelfde oplossingen aangedragen. Het klinkt allemaal zo logisch, maar waarom verandert het dan allemaal niet?”* Dat is volgens ons precies wat er speelt: we weten wat er nodig is – en toch lukt het niet. Echte verandering in de verhouding tussen beleid en uitvoering moeten we dan ook niet verwachten door nog een volgende ronde meer van hetzelfde te doen. In plaats daarvan moeten we ons richten op die andere vraag: *waarom* lukt het ondanks alle goede bedoelingen niet om de beoogde verandering te bewerkstelligen?

Gedrag als sleutel tot verandering

De kern van het probleem is naar ons idee dat we de uitweg op de verkeerde plek zoeken. Of beter gezegd: niet diepgaand genoeg zoeken daarnaar. Zo blijft elke poging om een andere richting in te slaan hangen op het niveau van symptoombestrijding, zonder dat de onderliggende oorzaken afdoende worden geadresseerd. Dat de publieke dienstverlener in de verantwoordingsrelatie hard moet werken, terwijl de beleidsmaker en bestuurder achterover kunnen leunen, is geen kwestie van een gebrek aan instrumenten, maar uiteindelijk een kwestie van *gedrag*. Gedrag dat wordt gestuurd door de structurering van het systeem en de incentives, gedragsprikkelers, die daarmee worden opgeroepen. Blijkbaar is het systeem van verantwoording zo ingericht dat deze bij de betrokkenen gedrag uitlokt dat niet strookt met de bedoeling ervan. Dat gedrag vloeit voort uit bestaande dynamieken en patronen die horen bij het systeem en heeft daarom een circulair karakter. Gebeurtenissen en handelingen grijpen op elkaar in en versterken elkaar. Daardoor wordt het al snel onduidelijk wat oorzaak en wat gevolg is – en dat wordt ook steeds minder relevant.¹¹ Denken in losse interventies binnen bestaande verhoudingen sluit hier niet goed op aan. In het beste geval krijgen ze het karakter van symptoombestrijding, terwijl de onderliggende relationele dynamieken onaangetaast blijven. In het ergste geval fungeren ze als katalysator die destructieve dynamieken niet verzwakken maar juist versterken.

Daarmee kan dit systemische gedragsperspectief tegelijk een aangrijpingspunt bieden voor het antwoord op de vraag die we ons eerder stelden: *‘Het is zo logisch, waarom doen we het dan niet?’* Wezenlijke veranderingen in een

¹⁰ Overman et al., 2022.

¹¹ Choy, 2013; Spanjersberg, 2022.

politiek-bestuurlijke context blijven vaak uit omdat er te weinig aandacht is voor onderliggende (machts-)verhoudingen en voor de taal en daarmee verbonden patronen die deze verhoudingen vormen, zoals Marijke Spanjersberg in haar boek *Tussentaal* (2022) overtuigend laat zien.¹² Problemen en oplossingen worden vooral gezocht *in* het individu of *in* de organisatie, waardoor deze zich terugtrekken in hun eigen rollen en posities – en de bestaande verhoudingen worden bestendigd. Een los instrument om de uitvoering een grotere stem te geven, of een medium om knelpunten aan het licht te brengen, kan dan juist averechts werken: de publieke dienstverlener wordt alleen maar uitgelokt om nóg harder te werken, waardoor de beleidsmaker – wederom – achterover kan blijven leunen. Er is meer nodig.

Op zoek naar patronen

De oplossingen die worden voorgesteld voor meer evenwicht in de verhoudingen, juist ook waar het om de verantwoording gaat, zoals rijker verantwoorden, horizontale verantwoording, aandacht voor signalen, blijven hangen binnen het bestaande systeem. Ze richten zich op symptomen, niet op de onderliggende structuur en de daardoor opgeroepen (potentieel destructieve) dynamiek. Zo behoudt het functionele onderscheid tussen beleid en uitvoering zijn vanzelfsprekendheid, evenals de daarmee verbonden hiërarchie, en blijft uitvoering gevangen in de eindeloze lus van harder werken, terwijl de beleidsmaker in de verleiding komt de eigen rol te beperken tot het uitvragen en afvinken van rapportages. De vraag is dus niet: *‘Hoe kunnen we de uitvoering beter laten functioneren binnen het bestaande systeem?’*, maar: *‘Kunnen we het systeem zelf veranderen, zodat de verhoudingen niet langer precies het gedrag oproepen dat we eigenlijk willen veranderen?’*

Om de ingesleten dynamiek te doorbreken, moeten we allereerst de patronen identificeren waarin de verantwoordingsrelatie tussen beleid en uitvoering stilzwijgend gevangen lijken te zitten. Pas als we deze patronen blootleggen, kunnen we begrijpen waarom logisch lijkende oplossingen niet werken – en hoe de verhoudingen echt zijn om te keren. In het volgende hoofdstuk zullen we vanuit dat besef vijf zelfversterkende patronen analyseren die de scheve verantwoordingsrelatie in stand houden en zelfs verergeren. Deze patronen laten zien hoe de huidige verhoudingen gedrag reproduceren dat de problemen niet oplost maar juist verergerert – en waarom een radicale omkering van de verhoudingen zelf de enige weg vooruit is.

¹² Spanjersberg, 2022.

3. Vast in de verkeerde verantwoordingspatronen

We *weten* wat er nodig is, maar toch *doen* we het niet. De ambitie is helder: meer symmetrie in de verhouding tussen beleid en uitvoering, gedeeld eigenaarschap en beleid dat zich voldoende rekenschap geeft van de uitvoeringspraktijk en ook bereid is zelf verantwoording af te leggen hierover. Tegelijkertijd blijven we gevangen in dynamieken die de scheve verhoudingen in verantwoordingsrelaties alleen maar bestendigen. De constatering dat het ‘niet lekker loopt’ tussen beleid en uitvoering is breed gedeeld, maar toch zijn het altijd de uitvoeringsprofessionals die een tandje moeten bijzetten – knelpuntenbrieven opstellen, uitvoeringstoetsen doen, signalen rapporteren, aan de ‘noodrem’ trekken – om aan vragen vanuit beleid te voldoen. De gedachte dat beleidsmakers zich ook omgekeerd wellicht zouden moeten verantwoorden over hun eigen beleid, en dat publieke dienstverleners óók rekenschap zouden kunnen en moeten vragen aan beleidsdepartementen, komt nauwelijks op. Hoe kan het toch dat de één altijd vervalt in de positie van ‘harder werken’, en de ander in de positie van ‘overvragen en afwachten’?

Daarvoor moeten we kijken naar de zelfversterkende patronen die deze impliciete rolverdeling tussen beleid en uitvoering produceren en reproduceren. We bespreken er vijf, gebaseerd op het werk van klassieke auteurs als Aaron Wildavsky en Peter Senge die dit denken over patronen en systemen eerder hebben toegepast op het openbaar bestuur. We illustreren ze met citaten uit een sessie met onderzoekers en leidinggevendenden uit de wereld van beleid en uitvoering die we hebben georganiseerd ten behoeve van dit essay.

Patroon 1: De controleparadox – beheersdrift door de *angst voor controleverlies*

“Het is prima om te verantwoorden, alleen is het de afgelopen jaren steeds meer verworden tot een controlesysteem waarbij de uitvoering op basis van een protocol wordt getoetst op basis van cijfers en financiën. [...] Niet financiën zouden leidend moeten zijn, maar de betekenis die aan de cijfers te geven valt.”

Dat de verantwoordingsdynamiek tussen beleid en uitvoering al snel vervalt in een patroon waarin de één steeds aan zet is en de ander buiten schot blijft is allereerst niet gek als we kijken naar inzichten uit de gedragswetenschappen.

Een logische reactie op de toegenomen afstand tussen beleid en uitvoering is het versterken van de informatievoorziening. Vanuit goede bedoelingen, zoals het bevorderen van het onderlinge vertrouwen en het verkrijgen van beter inzicht in de gevolgen van ‘hun’ beleid, bouwen bestuurders en beleidsmakers hun verantwoordingsvraag steeds verder uit. Dat wordt immers ook van hen gevraagd in het huidige verantwoordingsstelsel; in een principaal-agent model is informatie-asymmetrie tussen principaal en agent als het ware ingebakken, en is het geïnstitutionaliseerde vertrouwen tussen de twee broos.¹³ En dus zien we de afgelopen jaren een beweging waarin de aard van verantwoording steeds meer verschuift van generieke rapportages naar het met beloningen en sancties sturen op gestandaardiseerde indicatoren.¹⁴ Alles om de transparantie en daarmee het onderlinge vertrouwen te vergroten.

En toch kan dit precies averechts werken. Waar de goede bedoelingen zich richten op vertrouwen wekken, roepen deze in hun consequenties al snel juist een cyclus van wantrouwen op. Bestuurders en beleidsmakers vragen om gestandaardiseerde data, terwijl het werk in de uitvoeringspraktijk vaak helemaal niet goed in deze indicatoren te vangen valt. Vanuit de gedragswetenschappen¹⁵ weten we dat een toenemende vraag naar informatie dan al snel tot frictie leidt: publieke dienstverleners ervaren controle en wantrouwen, terwijl beleidsmakers de beperkte of moeizaam verkregen informatie interpreteren als gebrek aan transparantie en op basis daarvan het gevoel krijgen ‘dat er iets mis is’. Het gevolg is dan niet meer zekerheid en verbondenheid tussen principaal en agent, hier tussen beleid en uitvoering, maar precies het omgekeerde: het beleidsdepartement krijgt behoefte aan nóg meer inzicht in eventuele risico’s en tekortkomingen en versterkt de verantwoordingsvraag, en de uitvoeringsinstantie voelt zich vervolgens gedwongen nóg harder te lopen.

Patroon 2: Oplopende verwachtingen door *doing better, feeling worse*

“Je doet het wel goed, maar dat betekent niet direct dat het ook zo wordt ervaren en wordt toegekend. De verwachtingen stijgen, en daar moet je dan weer verantwoording over afleggen.”

¹³ Schram et al., 2015; Scherpenisse et al., 2020.

¹⁴ Overman et al., 2022.

¹⁵ Muller, 2018; Power, 1999.

De scheve verhouding tussen beleid en uitvoering wordt echter niet alleen veroorzaakt door de angst bij het beleidsdepartement ‘dat er iets mis gaat’ in de uitvoering. Ook wanneer het feitelijk juist goed gaat en er zichtbaar successen worden geboekt, is de tendens dat de verantwoordingsvraag alleen maar toeneemt en uitvoeringsprofessionals nog beter hun best moeten doen om daaraan te voldoen. Dit heeft te maken met oplopende verwachtingen. Zoals Wildavsky (1977) zag in de gezondheidszorg, kan betere publieke dienstverlening paradoxaal genoeg leiden tot toenemende ontevredenheid.¹⁶ Successen uit het verleden leiden immers tot hogere verwachtingen over de toekomst die steeds moeilijker zijn waar te maken, terwijl de resterende problemen juist steeds lastiger zijn ‘op te lossen’. Wanneer steeds stijgende verwachtingen niet snel in nieuwe successen blijken te kunnen worden omgezet, treedt een irritatie wekkend gevoel van ‘falen’ op, ondanks objectieve vooruitgang.

In de verhouding tussen beleid en uitvoering treedt deze dynamiek van oplopende verwachtingen en daardoor tegenvallende resultaten bij uitstek op, omdat beide conflicterende logica’s en andere tijdshorizonten kennen.¹⁷ In politieke zin draait beleid om snelle en zichtbare resultaten, terwijl de uitvoering van beleid juist vaak vertraagde effecten kent. Blijk geven van geboekte successen in verantwoordingsrapportages is dan geen reden voor applaus, maar veeleer een reden om nóg meer van de uitvoering te verwachten. Wanneer nieuwe resultaten dan uitblijven vanwege vertraagd optredende effecten die ook nog eens minder snel oplopen dan de verwachtingen, is dat politiek gezien een teken van ‘falen’ en aanleiding voor aanvullende verantwoordingsvragen. Wederom wordt de uitvoering uitgelokt tot harder werken, terwijl de gedachte dat verwachtingen aan de beleidskant misschien niet realistisch zijn en dat ook dáárover verantwoording zou moeten worden afgelegd, geen ruimte krijgt.

Patroon 3: Gestapelde regels en richtlijnen door de ijzeren wet van (beleids)accumulatie

“In beleid zit ook de illusie dat het rechtstreeks over de werkelijkheid gaat. Op het moment dat beleid niet goed of niet langer goed blijkt te werken, volgt al snel de roep om aanvullende maatregelen. Dan wordt duidelijk dat beleid en uitvoering twee afzonderlijke werelden zijn geworden die niet veel meer met elkaar te maken hebben.”

¹⁶ Wildavsky, 1977.

¹⁷ ‘t Hart, 2011.

De vorige twee patronen impliceerden het al: zowel wanneer het goed gaat als wanneer het minder goed gaat, er komt al snel méér beleid bij. Stijgende verwachtingen, een toenemende roep om beleid, een intensiverende verantwoordingsdruk voor degene die het allemaal moet uitvoeren. Roel in 't Veld bedacht voor dit patroon een veelzeggende kwalificatie, namelijk de 'ijzeren wet van beleidsaccumulatie': ongeacht de werking zal beleid zich onvermijdelijk opstapelen tot een complex bouwwerk, dat uiteindelijk onder zijn eigen gewicht dreigt ineen te zakken.¹⁸ Immers, wanneer beleid (b)lijkt te werken, moet het uitgebreid worden naar andere domeinen; en wanneer het juist niet (b)lijkt te werken, is het onvoldoende uitgewerkt en dient het dus te worden aangescherpt. En met het stapelen van beleid, stapelt ook de verantwoordingsdruk over de uitvoering ervan. Kortom: het maakt niet uit wat er gebeurt, er moet en zal harder worden gewerkt, ook als de effectiviteit van het beleid zo alleen maar afneemt en men het in de uitvoering dus eigenlijk nooit goed kan doen.

Waar het vorige patroon draaide om oplopende verwachtingen, gaat het hier om institutionele accumulatie: beleid heeft de neiging zich onafhankelijk van succes of falen steeds verder uit te breiden via regels en richtlijnen. Bovenstaand citaat laat zien hoe beleid daarmee een eigen werkelijkheid kan worden, los van de praktijk waarin het uitgevoerd wordt. De verbinding tussen beleid en uitvoering verzwakt naarmate het bouwwerk oprijst, waardoor signalen uit de praktijk minder doordringen en vormen van betekenisvolle verantwoording onder druk komen te staan. Wat resteert is een zich steeds herhalende reproductie van hetzelfde: de vraag vanuit de beleidsdepartementen stapelt zich op, de uitvoering moet steeds harder werken, en dat zal altijd zo blijven.

Patroon 4: Gestolde instituties door de *escalation of commitment*

“Als er eenmaal een systeem is, hoeft dat systeem zelf zich niet te verantwoorden; dat vragen we immers al van de partijen die binnen dat systeem hun werk moeten doen. Dat is de vanzelfsprekendheid van datgene dat al vastligt. Maar iets nieuws initiëren daarentegen.... Dat moet je tot in detail verantwoorden.”

Het onvermogen af te wijken van gebaande paden geldt niet alleen voor de welhaast onvermijdelijke stapeling van beleid en de daaruit voortvloeiende verantwoordingsdruk, het heeft even goed betrekking op de praktijk van

¹⁸ In 't Veld, 2010.

verantwoording zélf. Verantwoording is bij uitstek deel van zo'n geïstitutionaliseerd patroon waarin *escalation of commitment* kan optreden, en dus de tragische kant van padafhankelijkheid duidelijk wordt.¹⁹ Precies omdat de functie van instituties nou juist is om stabiliteit en continuïteit te bieden, zijn ze al gauw bron van 'institutionele inertie': het steeds moeilijker kunnen afwijken van bestaande en zorgvuldig opgebouwde structuren. Het huidige, sterk geformaliseerde verantwoordingssysteem, met output-metingen, financiële rapportages en gestandaardiseerde indicatoren, is na onder meer negatieve evaluaties van de Algemene Rekenkamer steeds steviger opgetuigd. De hardnekkigheid van geluiden als 'het gaat nou eenmaal zo' en 'zo doen we het hier nu eenmaal', en van de rolverdeling en het gedrag waarin beleid en uitvoering bijna automatisch vervallen, laat zich dan makkelijk verklaren. De verzonken kosten zijn simpelweg te groot.

De tragiek is echter dat dit patroon zelfs optreedt wanneer breed wordt erkend dat het systeem als zodanig niet goed meer functioneert²⁰. Denk nog even terug aan de vraag die eerder in dit essay voorbij kwam: 'het is zo logisch, waarom doen we het dan niet?' De overtuiging dat verantwoording *anders* moet is breed gedeeld, en toch lukt het niet. Het patroon van padafhankelijkheid maakt hier dat met elke instantie waarin de bestuurder of beleidsmaker weer de rol van afwachter controleur aanneemt en de uitvoering heel professioneel de rol oppakt van degene die 'moet gaan lopen' om zich te verantwoorden, de bestaande structuren en verhoudingen verder bestendigd; ook als dat eigenlijk niet de bedoeling is. Blijven meedoen aan een ogenschijnlijk 'natuurlijke' rolverdeling, maakt precies dat zij natuurlijk oogt. De enige manier om échte verandering teweeg te brengen, is dan gewoon maar te beginnen het anders te *doen*; niet via veranderingen binnen het systeem, maar door verandering *van* het systeem.

Patroon 5: Incidentenlogica die leidt tot *fixes that fail*

"Je zou denken: 'er zijn zoveel signalen over problemen met dit beleid, dan moet er wel de neiging zijn om het te willen oplossen'. Wij zouden het graag helemaal anders doen, maar dat is op korte termijn niet realiseerbaar. En zoals ze vaker zeggen: onze winkel moet wel open blijven tijdens de verbouwing..."

Er is nog een laatste patroon dat radicaal veranderen- of *omkeren*- van bestaande structuren en verhoudingen zo lastig maakt. Daar is namelijk tijd

¹⁹ Staw, 1976; Pollitt, 2008.

²⁰ Rubin & Brockner, 1975.

en ruimte voor nodig, de rust om even stil te staan en de kracht om het eens echt anders te doen. Hier speelt evenwel de dwingende urgentie van de incidentenlogica op, die nu eenmaal zijn eigen dynamiek kent met een gebrekkige aansluiting op de praktijk waarop zij betrekking heeft. Een herkenbaar patroon is hier de neiging tot snelle oplossingen onder druk, wat Senge (1977) in zijn werk 'fixes that fail' noemt.²¹

Dit is de dynamiek van het 'pleisters plakken'. Gevoelig voor maatschappelijke druk is de reflex om vooral snel met oplossingen te komen. Die leiden doorgaans weliswaar tot tijdelijke verbetering, maar zoals we eerder constateerden kenmerkt de uitvoeringspraktijk zich vaak door vertraagde effecten. Omdat het lastig is om hier in de context van politiek en beleid voldoende rekening mee te houden, ontstaan nieuwe problemen, die opnieuw vragen om snelle interventies; extra 'pleisters'. Zo ontstaat al snel een cyclus van symptoombestrijding waarmee de politiek het maatschappelijk vertrouwen dat zij hoopt te winnen, aan het einde van de rit juist beschadigt.

Ook het vraagstuk van verantwoording tussen beleid en uitvoering ontsnapt naar ons idee niet aan de logica van lapwerk. Oneerbiedig gezegd kunnen we ook voorstellen als voor 'horizontale verantwoording', 'rijker verantwoorden', 'invoerings- en uitvoeringstoetsen' of de 'emancipatie van de uitvoering' in dat licht zien: het zijn pleisters die wellicht een en ander kunnen repareren en verbeteren en beantwoorden aan de druk en urgentie om 'iets' te doen, maar gaan een aanpak van de hiervoor beschreven dieperliggende patronen uit de weg. De uitvoering moet 'een stem krijgen', 'emanciperen' en zich 'rijker verantwoorden', en daarmee blijven betrokkenen en belanghebbenden in positie en de ingesleten verhoudingen gewoon gehandhaafd. Anders gezegd: het systeem absorbeert kritiek zonder zichzelf fundamenteel te veranderen. Het is dynamisch conservatisme: harder werken om ten diepste niet te hoeven veranderen. Vooral de uitvoering moet harder werken, beleid kan redelijk rustig achterover blijven leunen. De vraag 'zo logisch, waarom doen we het dan niet?' is dus een verkeerde voorstelling van zaken; we doen het niet, precies *omdat* het (patroonmatig bezien!) bij nader inzien eigenlijk best logisch lijkt.

²¹ Senge, 1977.

4. De rollen omdraaien?

Het is een bijna natuurlijke beweging, zo vertellen de patronen ons: *als* we de aansluiting tussen beleid en uitvoering willen verbeteren, *dan* introduceren we nieuwe verantwoordingsinstrumenten om signalen ‘van onderop’ hun weg ‘naar boven’ te laten vinden. Wederom aanvullende vragen, nieuwe verantwoordingstoetsen, scherpere indicatoren, rijkere rapportages – wederom *meer* verantwoorden, waarbij de verantwoordelijkheid en het ‘vuile werk’ opnieuw eenzijdig bij de uitvoering komt te liggen. De vraag voor degene die rekenschap moet afleggen wordt alleen maar groter, terwijl degene die de vraag stelt en beoordeelt af kan blijven wachten.

Laten we nu eens terugkeren naar het voorbeeld van het omgekeerde klaslokaal – de *flipped classroom* – waarmee we dit essay begonnen. De neerwaartse spiraal van tegenvallende toetsresultaten en een steeds harder werkende leraar werd daar niet een halt toe geroepen door *meer* uitleg, voorbereiding en begeleiding – door méér inspanning binnen bestaande verhoudingen – maar door iets radicalers: door het volledig op zijn kop zetten van de verhoudingen zélf. Een interventie dus op het dieperliggend niveau van het systeem.

Het punt van destructieve patronen is niet dat de juiste instrumenten, methodes of kwaliteiten ontbreken, maar dat de betrokken actoren steeds in bepaalde rollen en daaruit voortvloeiend gedrag worden vastgezet die gezamenlijk een suboptimaal resultaat opleveren. De docent geeft les – dat is nou eenmaal zijn of haar functie – en gaat bij tegenvallende resultaten harder werken, de leerling ontvangt en kan dus op zijn of haar stoel blijven zitten. Hetzelfde geldt voor de verantwoording over publieke dienstverlening: de uitvoerder ‘voert nou eenmaal uit’ en moet verantwoording afleggen en harder werken wanneer dat ‘uitvoeren’ tegenvalt, de bestuurder en de beleidsmaker ‘maken’ en ‘besturen’ en hoeven zich dus niet te bemoeien met wat daarna of daarbuiten gebeurt.

Het is juist die verhouding zélf – die rolverdeling, keer op keer onbewust gereproduceerd – die het probleem in stand houdt. Want die roept gedrag op en brengt een relatiedynamiek teweeg waarover we het allemaal eens zijn: zo wil niemand het. Wat als we – in analogie met de *flipped classroom* – die klassieke rolverdeling eens radicaal omkeren? Wat als we ‘beleid’ de verantwoordingsrol laten innemen die voorheen alleen voor ‘de uitvoering’ bestemd was? Net zoals in het omgekeerde klaslokaal, waar leerlingen niet langer passief toekijken, maar actief de taken van de leraar overnemen.

Om deze omkering te kunnen doordenken, moeten we eerst scherp hebben wat verantwoordend eigenlijk is. Wat is het dat we om willen keren? In de definitie die Thomas Schillemans geeft, wordt duidelijk dat verantwoording precies gaat over een sociale relatie waar bijpassend gedrag uit voortvloeit, net als in de patronen die we bespraken. In essentie is verantwoording volgens Schillemans namelijk 'een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt of verplicht is om voor zijn handelen een uitleg en rechtvaardiging te geven aan een significante ander'.²² In het geval van de bestaande verhouding tussen beleid en uitvoering is de uitvoeringsinstantie degene die zich verplicht weet, en het beleidsdepartement de 'significante ander' die wacht op rechtvaardiging en uitleg. Deze invulling van de verantwoordingsrelatie is echter geen gegeven; ze is niet zelf onderdeel van de definitie van verantwoordend en de rolverdeling kan dus ook anders zijn.

Wat bovenstaande definitie daarnaast duidelijk maakt, is dat bij verantwoording het *handelen* van de actor centraal staat, in het licht van bepaalde *verwachtingen*: hij is of voelt zich verplicht om zich te verantwoorden over dit handelen, door de institutionele of minder institutionele structuren die hem daartoe bewegen. Bovendien moet dit handelen breed worden opgevat. Het gaat niet alleen om het leveren van de primaire diensten en prestaties die bij de rol en de positie van de actor horen, maar ook over de kaders en randvoorwaarden waarbinnen dat gebeurt: de besteding van publieke middelen, het inrichten van een goede organisatie en bedrijfsvoering, en het maken van gedegen risicoanalyses.²³

De uitvoering als 'significante ander'

Als we verantwoording begrijpen als een dergelijke 'sociale relatie' tussen een actor en een 'significante ander', dan is de cruciale vraag in dit essay wie de rol van 'significante ander' aanneemt. Binnen de bestaande verhoudingen is dat antwoord helder: de uitvoering verantwoordt zich aan beleid, beleid aan politiek, politiek aan parlement en samenleving. De blik omhoog domineert. De uitvoering verschijnt daarbij vooral als object van sturing, controle en beoordeling. Maar wat gebeurt er wanneer we ons durven voorstellen dat de uitvoering zélf de 'significante ander' van beleid kan zijn? Dan betekent dat simpelweg dat beleidsmakers en bestuurders zich verplicht voelen – of verplicht worden – om hun handelen uit te leggen én te rechtvaardigen aan uitvoeringsprofessionals. En wederom in brede zin: niet

²² Schillemans, 2005.

²³ Van Montfort, 2009.

alleen ten aanzien van hun primaire taak, het maken van beleid, maar ook ten aanzien van financiële, organisatorische en bedrijfsmatige kaders en randvoorwaarden waaronder dat beleid uitgevoerd moet worden.

Daarmee willen we nadrukkelijk niet vervallen in “meer vertrouwen”, “meer dialoog” of “meer horizontaal werken”. Dat soort interventies blijft vaak hangen in gedragsverwachtingen, terwijl de onderliggende verhoudingen hetzelfde blijven. Ons punt is juist dat ander gedrag pas ontstaat wanneer afhankelijkheden, risico's en verantwoordingslasten anders worden verdeeld. *Omgekeerde verantwoording* is daarmee geen cultuurprogramma, maar een herordening van diep ingesleten asymmetrische afhankelijkheden.

Natuurlijk kent dit gedachte-experiment – deze verbeeldingsexercitie – institutionele grenzen. Het politieke primaat verdwijnt niet, evenmin als bestaande democratische verantwoordelijkheden of financieringsstromen. Integendeel, omgekeerde verantwoording laat het politieke primaat intact. Ministers blijven politiek verantwoordelijk voor het handelen van hun departement en leggen daarover verantwoording af aan het parlement. Ook verandert de voorgestelde omkering niet dat uiteindelijk politieke afwegingen worden gemaakt tussen concurrerende publieke waarden, belangen en risico's. Omgekeerde verantwoording introduceert, kortom, geen alternatief gezagscentrum, maar een aanvullend verantwoordingsforum. Waar de parlementaire verantwoording antwoord geeft op de vraag wie politiek verantwoordelijk is voor het beleid, richt omgekeerde verantwoording zich op de vraag hoe dat beleid zich dan verhoudt tot de praktijk waarvoor het bedoeld is.

Het gaat er dus niet om dat publieke dienstverleners “de baas” worden over beleid. Waar het wel om gaat, is dat de huidige asymmetrie wordt doorbroken waarin vrijwel uitsluitend de uitvoering systematisch aanspreekbaar wordt gemaakt op de kwaliteit van het publieke handelen, terwijl de condities waaronder dat handelen plaatsvindt grotendeels buiten schot blijven. Dat betekent concreet dat beleidsmakers en bestuurders zich zouden moeten verantwoorden aan publieke dienstverleners over hun handelen in brede zin. Niet alleen over de inhoud van beleid, maar ook over de aannames, keuzes en randvoorwaarden die de uitvoering van dat beleid mogelijk moeten maken.

Daarbij maakt dit gedachte-experiment tegelijkertijd zichtbaar dat veel maatschappelijke opgaven zich in de praktijk weinig aantrekken van de grenzen tussen departementen en ministeriële portefeuilles. Juist omdat bewindspersonen en beleidsdirecties normaal gesproken primair worden aangesproken op hun eigen domein, ontstaat de neiging om verantwoordelijkheid te individualiseren en te verkokeren. Individuele

ministeriële verantwoordelijkheid kan daardoor óók een bron zijn van de asymmetrie tussen beleid die de grenzen trekt, en de uitvoeringspraktijk waar deze grenzen vaak helemaal niet bestaan. Omgekeerde verantwoording adresseert daarom niet alleen individuele beleidskeuzes, maar vooral ook de collectieve bijdrage van beleid en bestuur aan maatschappelijke opgaven die zich uitstrekken over departementale grenzen heen. Het is dan minder vanzelfsprekend om uitsluitend individuele portefeuillehouders aan te spreken, en logischer om ook het collectief van departementen en bestuurders rekenschap te laten afleggen over de vraag hoe gezamenlijk is gewerkt aan goed beleid.

Concreet gaat omgekeerde verantwoording dan over...

- ...*de inhoudelijke kwaliteit van beleid (primaire taak)*: waarom is gekozen voor dit beleid en niet voor alternatieven? Welke publieke waarden dienen deze keuzes?
- ... *de besteding en verdeling van publieke middelen (financiële kaders en randvoorwaarden)*: waarom zijn juist deze middelen beschikbaar gesteld voor uitvoering? Hoe verhouden ambities en middelen zich tot elkaar?
- ... *het bestuurlijke stelsel en het beleggen van taken en verantwoordelijkheden (organisatorische kaders en randvoorwaarden)*: waarom zijn verantwoordelijkheden op deze plek belegd? Zijn de institutionele voorwaarden voor uitvoering daadwerkelijk aanwezig?
- ... *verwachtingen, ambities en risico's (risicoanalyse)*: op basis waarvan worden ambities realistisch geacht? Hoe zijn onzekerheden, neven-effecten en uitvoeringsrisico's gewogen?

Het omkeren van de verantwoording betekent dus dat het handelen van beleidsmakers en politieke bestuurders centraal komt te staan. In feite is dit een correctie van wat we eerder beschreven als 'forum drift': de situatie waarin beleidsdepartementen vooral optreden als passieve beoordelaars van verantwoordingsinformatie uit de uitvoering, maar zich niet écht geïnteresseerd tonen in de uitwerking van beleid en hun eigen rol daarin. De vraag verschuift dan van: "heeft de uitvoering het beleid goed uitgevoerd?" naar: "in hoeverre zijn de problemen in de uitvoering mede het gevolg van beleidsmatige keuzes, aannames en structuren?" De uitvoering is dan niet langer slechts een verlengstuk van het beleidsdepartement, maar is een 'significante ander': een actor tot wie beleid zich actief moet verhouden en tegenover wie het eigen handelen gelegitimeerd moet worden.

In de praktijk zou die verantwoording zich bijvoorbeeld kunnen richten op de vraag welke signalen uit uitvoeringstoetsen, knelpuntenbrieven, wetgevingsbrieven, jaarverslagen en andere uitvoeringssignalen zijn opgepakt. Welke belemmeringen voor burgers en professionals zijn weggenomen? Welke zijn blijven bestaan, en waarom? Welke tegenstrijdigheden tussen regelingen zijn opgelost? Welke bijdrage hebben beleidsdepartementen geleverd aan domeinoverstijgende opgaven die publieke dienstverleners niet zelfstandig kunnen aanpakken? Juist zulke vragen maken zichtbaar dat niet alleen de uitvoering, maar ook beleid en bestuur invloed hebben op – én verantwoordelijk zijn voor – de kwaliteit van publieke dienstverlening.

Systemeinterventies: naar een omkering van verhoudingen

Precies vanuit die verschuiving in verhoudingen wordt het interessant om terug te keren naar de patronen uit het vorige hoofdstuk. Want als de verantwoordingsrelatie verandert, veranderen mogelijk ook de gedragingen, verwachtingen en dynamieken die daaruit voortkomen. Anders gezegd: hardnekkige patronen worden eindelijk doorbroken.

Doorbreken van patroon 1: De controleparadox – beheersdrift door de *angst van controle verlies*

In het huidige patroon leidt onzekerheid bij beleidsmakers en bestuurders tot een steeds verder uitdijende verantwoordingsvraag. Juist omdat zij zelf aanspreekbaar zijn op risico's, incidenten en politieke afbreuk, ontstaat de neiging om via indicatoren, rapportages en controles meer 'grip' te krijgen op de uitvoering. De verantwoordingslast van die behoefte aan controle landt echter vrijwel volledig bij publieke dienstverleners.

Wanneer de verantwoordingsrelatie wordt omgekeerd, verschuift niet simpelweg de informatiestroom, maar datgene waar verantwoording zich op richt. Niet langer staat centraal of uitvoeringsorganisaties voldoende bewijs produceren dat zij 'in control' zijn, maar of beleidsmakers wel de condities creëren waaronder betekenisvolle uitvoering überhaupt mogelijk is. En dat roept ander gedrag op. Niet méér controle, maar een verdedigbare verdeling van verantwoordelijkheden wordt gestimuleerd. Beleidsmakers worden immers zelf aanspreekbaar op de proportionaliteit van hun informatievraag, de stapeling van verantwoordingsverplichtingen en de vraag of indicatoren daadwerkelijk iets zeggen over publieke waardecreatie. Het relevante mechanisme is hier dus geen moreel appel op 'meer vertrouwen', maar een verschuiving in risicoverdeling. De bestuurlijke reflex om

onzekerheid af te wentelen op de uitvoering wordt begrensd doordat de last van controle-expansie gevoeld wordt door degene die haar veroorzaakt.

Dat vraagt in ieder geval dat niet alleen uitvoeringsprestaties, maar ook de verantwoordingsvraag zélf onderwerp van verantwoording wordt. Anders ontstaat dezelfde controledynamiek opnieuw en opnieuw.

Doorbreking van patroon 2: Oplopende verwachtingen door *doing better, feeling worse*

In het huidige patroon produceren successen nieuwe politieke verwachtingen. Doordat geen directe verantwoording afgelegd hoeft te worden over de realiteitswaarde van ambities, loont het om verwachtingen voortdurend op te schroeven. De verantwoordingsdruk landt immers *downstream*: bij de uitvoering.

Door de verantwoordingsrelatie om te keren wordt het minder aantrekkelijk om continu nieuwe steeds hoger opgespannen verwachtingen te formuleren. Bestuur en beleid worden immers zelf aanspreekbaar op de aannames onder hun beleid: tijdshorizon, uitvoerbaarheid, voorspelbaarheid van effecten en bestuurlijke stapeling. Dat roept ander gedrag op. Het relevante mechanisme is hier niet een roep om 'meer realisme', maar een concrete verschuiving in risicoverdeling. De bestuurlijke en beleidsmatige kosten en risico's van irreële verwachtingen komen niet langer uitsluitend terecht bij de uitvoering.

Daarvoor is in ieder geval nodig dat uitvoeringskennis niet pas achteraf als signaal wordt ingebracht, maar vooraf een plaats krijgt in de beoordeling van beleidskwaliteit. Niet als advies, maar als bron van georganiseerde tegenspraak waar beleid zich toe moet verhouden.

Doorbreking van patroon 3: Stapelend beleid door de *ijzeren wet van (beleids)accumulatie*

In het huidige patroon heeft beleid de neiging zich onafhankelijk van succes of falen steeds verder uit te breiden. Nieuwe problemen vragen om nieuw beleid, maar ook bestaand beleid dat succesvol lijkt, genereert uitbreiding naar andere domeinen en doelstellingen. De verantwoordingsdruk stapelt zich daarmee eveneens op – wederom vrijwel altijd aan de zijde van de uitvoering.

De omkering van verantwoording verschuift hier de aandacht van *beleidsproductie* naar *beleidsbelasting*. Beleidsmakers zouden zich dan niet alleen moeten verantwoorden over afzonderlijke beleidsinterventies, maar ook over de opgetelde gevolgen van beleidsstapelning voor de uitvoeringspraktijk. En ook dat roept ander gedrag op. Niet voortdurende toevoeging, maar selectiviteit en begrenzing worden interessanter. Beleidsmakers worden immers mede aanspreekbaar op de vraag of publieke dienstverleners het geheel van beleidsmatige verwachtingen, uitzonderingen en verantwoordingsverplichtingen nog goed kunnen uitvoeren. De kern van de verschuiving zit daarmee niet in een oproep tot ‘minder regels’, maar in het zichtbaar maken van de optelsom. De kosten van beleidsstapelning verschijnen dan niet langer uitsluitend als uitvoeringsprobleem, maar ook als consequentie van beleidsmatig handelen.

Dat betekent onder andere dat beleidsmaatregelen niet alleen afzonderlijk moeten worden geëvalueerd, maar juist ook in onderlinge samenhang - zoals we in de vorige paragraaf al voorstelden. Zo verschuift de aandacht van individuele beleidsinstrumenten, naar de verantwoordingsbelasting die het totaal oplevert.

Doorbreking van patroon 4: Gestolde instituties door de *escalation of commitment*

In het huidige patroon legitimeert het verantwoordingssysteem zichzelf. Juist omdat bestaande routines, formats en verantwoordingsstructuren diep geïnstitutionaliseerd zijn, lijken ze voor betrokkenen vanzelfsprekend. Alternatieven moeten zich daarentegen steeds volledig bewijzen.

De omkering van verantwoording doorbreekt deze asymmetrie doordat niet alleen nieuwe praktijken, maar juist ook bestaande structuren onderwerp van verantwoording worden. Zo ontstaat ruimte voor een fundamenteel andere dynamiek: niet alleen verandering moet zich legitimeren, maar óók continuïteit. Ook dat leidt tot ander gedrag. Het reproduceren van routines die misschien helemaal niet (langer) functioneel zijn, is veel minder vanzelfsprekend. Beleidsmakers en bestuurders worden dan zelf aanspreekbaar op de vraag waarom bestaande verantwoordingsarrangementen behouden blijven, ondanks signalen dat zij publieke dienstverleners onevenredig belasten en misschien zelfs vervreemden. Het relevante mechanisme is hier dus niet zozeer innovatie, maar eerder de problematisering van het bestaande. Zo krijgt wat eerder vanzelfsprekend leek, opnieuw aandacht als keuze.

Dat vraagt echter wel flexibiliteit. Het gaat daarbij niet om grootse systeemherzieningen, maar om ‘ruimtes’ waarin andere verantwoordingsrelaties tijdelijk gelegitimeerd worden. Nieuwe verhoudingen ontstaan dan niet eerst in theorie, maar in de praktijk. Zo kunnen via *trial and error* alternatieve patronen ontwikkeld worden en zich bewijzen.

Doorbreking van patroon 5: Incidentenlogica die leidt tot *fixes that fail*

In het huidige patroon ligt het primaat van probleemdefinitie bij politiek en beleid. Onder maatschappelijke en politieke druk ontstaat een voorkeur voor snelle, zichtbare interventies. Omdat beleidsmakers zich vooral moeten verantwoorden over ‘daadkracht’ en minder over systeemeffecten op langere termijn, ontstaat een duidelijke voorkeur voor maatregelen die onmiddellijk effect suggereren.

De omkering van verantwoording verschuift hier de relevante vraag. Niet langer staat centraal óf er is ingegrepen, maar hoe beleidsmakers zijn omgegaan met bekende neveneffecten, uitvoeringssignalen en risico’s van verschuivingseffecten. Daardoor verandert het dominante gedrag. Niet snelheid van interventie, maar explicitering van consequenties wordt belangrijk. De kosten van oppervlakkige probleemdefinities en tijdelijke ‘beleidspleisters’ worden zichtbaarder voor degene die het beleid formuleert. Daarmee wordt ook zichtbaar waarom veel bestaande hervormingsvoorstellen uiteindelijk beperkt blijven in hun effect. Voorstellen rond ‘rijker verantwoorden’, ‘meer horizontale verantwoording’ of ‘de uitvoering een stem geven’ kunnen weliswaar verbeteringen aanbrengen, maar laten de onderliggende asymmetrie vaak intact: de uitvoering moet zich nog steeds aanpassen aan beleid, terwijl beleid zelf grotendeels buiten schot blijft.

De noodzakelijke randvoorwaarde is daarom niet alleen ruimte voor uitvoeringssignalen, maar institutionele consequenties voor beleid dat structureel kortetermijnoplossingen produceert. Pas wanneer ook beleidsmakers aanspreekbaar worden op de langdurige effecten van hun interventies, verandert de logica waarbinnen snelle oplossingen vaak de beste optie lijken.

5. Over de richting van rekenschap: hier omkeren!

We constateerden eerder al dat de huidige verhoudingen niet uit de lucht zijn komen vallen maar het resultaat zijn van vanzelfsprekendheden die zich nog niet zo makkelijk laten weerleggen: maak je eenmaal een functioneel onderscheid tussen beleid en uitvoering – tussen denken en doen – en organiseer je dat ook nog eens via een principal-agent model, dan is alleen al de logisch ingegeven asymmetrie voldoende bodem voor een oneindige informatiehonger. Bepaalde redenen en overwegingen maakten dat het verantwoordingsstelsel op deze manier is ingericht; de richting van de rekenschap is het logisch vervolg. Wanneer we het idee van verantwoording omkeren, heeft dat dus niet alleen gevolgen voor gedragspatronen maar ook gevolgen voor de onderliggende principes – en is er nieuwe taal nodig om dat weer logisch en vanzelfsprekend te maken. Wat betekent omgekeerde verantwoording als we er met meer afstand naar kijken?

De uitvoering als tegenwicht voor de politiek-bestuurlijke logica

Als het ontleden van de zelfversterkende patronen en dynamieken tussen beleid en uitvoering één ding zichtbaar maakt, is dat wel de hegemonie van de politiek-bestuurlijke logica. Of het nou om verwachtingen, tijdshorizonten, ambities, probleemanalyses of informatievraag gaat, de enige logische en natuurlijke verhouding is dat de politieke en bestuurlijke kant van deze mechanismen leidend zijn, om de uitvoering vervolgens op te roepen hieraan te voldoen. Wanneer verwachtingen niet gehaald worden, resultaten tegenvallen, systemen haperen, vertragingen zich opstapelen, mensen tussen wal en schip vallen, en veranderingen uitblijven, dan is dat een zaak van de uitvoering; het gemaakte beleid is in principe goed, het is in de uitvoering ervan waar de knelpunten liggen. En dus is het logisch dat de uitvoering harder gaat lopen. Deze bijna natuurlijke ogende verhouding verdraagt geen alternatieven, beleid en politiek zijn niet of nauwelijks – nooit écht – ontvankelijk voor het perspectief van de uitvoering. Dat is geen bewuste keuze waarvoor een schuldige aan te wijzen is, maar precies het gevolg van de systemisch ingeregelde verhoudingen in het verantwoordingsstelsel tussen wat we bijna gedachteloos ‘beleid’ en ‘uitvoering’ noemen.

Precies omdat verantwoording in essentie een sociale relatie is, met bepaald gedrag tot gevolg, is het omkeren van verantwoording niet slechts een formele verschuiving; het keert ook de gedragspatronen om die voortkomen uit deze relatie. Het feit dat beleidsmakers en bestuurders zich nu óók geacht worden

te verantwoorden over hun eigen bijdrage en handelen, dat wil zeggen, over het beleid dat ze maken en de financiële, bestuurlijke en organisatorische kaders en randvoorwaarden en de verwachtingen en risico's die daarbij horen, biedt tegenwicht aan de hegemonie van de politiek-bestuurlijke logica met zijn tendens van snelle en zichtbare resultaten, hoge verwachtingen en ambities, stapelend beleid en het plakken van pleisters. Niet langer wordt alleen de uitvoering beoordeeld vanuit deze politiek-bestuurlijke logica, maar is ook het omgekeerde het geval: de uitvoeringsinstanties roepen vanuit hun eigen logica en kennis – vanuit hun eigen verwachtingen, tijdshorizonten, probleemanalyses en risicoafwegingen – de beleidsdepartementen ter verantwoording.

Dat heeft rechtstreeks gevolgen voor de dynamiek tussen beleid en uitvoering en het verantwoordingsgedrag dat daarbij hoort. Natuurlijk is het niet onze bedoeling de politiek te disciplineren of de technocratie op de troon te plaatsen. Ons punt is dat alleen al het idee dat bestuurders en beleidsmaker besluiten nemen en beleid ontwerpen *in de wetenschap* dat zij hierover door de uitvoering ter verantwoording worden geroepen, en beoordeeld zullen worden, verschil maakt. Die wetenschap laat geen ruimte voor 'forum drift' of desinteresse, maar vereist aan de kant van beleid een ontvankelijkheid voor de uitvoering als 'significante ander'. Beleidsmakers zullen al *aan de voorkant* rekenschap moeten geven van de vertraagde effecten, de praktijkkennis en de probleemanalyses die bij de uitvoeringslogica horen.

Het omkeren van de verantwoording is daarmee geen middel om een nieuwe hiërarchie tot stand te brengen, een nieuwe eenzijdige verantwoordingsrelatie waarbij dit keer 'de uitvoering' de top bestijgt ten koste van 'beleid', maar juist om de zo gewenste wederkerigheid een stukje dichterbij te brengen. Het is een gedachte-experiment dat aan de oppervlakte brengt dat een verantwoordingsrelatie betekent dat beide partijen elkaar nodig hebben. Beleid is uiteindelijk iets dat gemaakt én uitgevoerd moet worden, en beide zijn dus van elkaar afhankelijk. Net zoals in het klaslokaal bewustwording van deze afhankelijkheid tussen leraar en leerling leidde tot betere resultaten, kan dat ook bij de uitvoering van beleid het geval zijn. Beide partijen worden dan niet langer gevangen gehouden in de eigen rollen en posities, maar houden rekening met de logica van de ander. Het omkeren van de verantwoording is daarmee een manier van tegen de wind in fietsen, tegen de bijna natuurlijke kracht van zelfversterkende patronen. Patronen die het resultaat zijn van verhoudingen die vaak 'zo logisch' lijken, maar altijd ook anders kunnen. En dat anders denken, en anders doen, vereist verbeeldingskracht.

Tabel 5.1 – Twee reacties op de scheve verhouding tussen beleid en uitvoering in beeld

	EVENWICHTIGER VERANTWOORDING	OMGEKEERDE VERANTWOORDING
<i>Kernidee</i>	De verantwoordingsrelatie wordt verrijkt en evenwichtiger gemaakt, zonder de fundamentele richting ervan te veranderen.	De verantwoordingsrichting zelf wordt omgedraaid: beleid en bestuur leggen zelf óók rekenschap af aan de uitvoering.
<i>Niveau van interventie</i>	Instrumentele interventie: probeert binnen bestaande verhoudingen compensatie aan te brengen.	Systeeminterventie: grijpt in op de verhoudingen, rollen en asymmetrie tussen beleid en uitvoering.
<i>Probleemdefinitie</i>	Het probleem zit in een gebrek aan informatie, signalering, betrokkenheid of wederkerigheid.	Het probleem zit in asymmetrische verantwoordingsstructuur zelf, die gedrag oproept en reproduceert.
<i>Verantwoordingsrichting</i>	Primair nog steeds van uitvoering naar beleid/politiek, maar rijker en interactiever ingericht.	Wederkerig en omgekeerd: ook beleid wordt “aanspreekbaar” richting uitvoering.
<i>Rol van uitvoering</i>	Uitvoering krijgt een steviger stem binnen bestaande stelsel tegenover bestuur en beleid.	Uitvoering wordt ‘significante ander’, een actor tegenover wie beleid zijn keuzes moet rechtvaardigen.
<i>Rol van beleid</i>	Beleid blijft vooral uitvrager en beoordelaar van benodigde uitvoeringsinformatie.	Beleid moet rekenschap geven over eigen aannames, verwachtingen, risico’s en randvoorwaarden.
<i>Onderliggende logica</i>	Verbetering van samenwerking, informatie-uitwisseling en dialoog.	Verandering van afhankelijkheden, risicoverdeling en gedragsprikkelers.
<i>Doel</i>	Verzachten van de negatieve effecten van bestaande asymmetrie.	Doorbreken van zelfversterkende patronen, destructieve dynamieken.

	EVENWICHTIGER VERANTWOORDING	OMGEKEERDE VERANTWOORDING
<i>Uitwerking</i>	Invoeringstoetsen, uitvoeringstoetsen, horizontale verantwoording, rijker verantwoorden, vroeg-signalering, noodremprocedures.	Beleidsmakers verantwoorden zich over uitvoerbaarheid, stapeling van beleid, realiteitswaarde van verwachtingen en proportionaliteit van verantwoordingsdruk.
<i>Visie op gedrag</i>	Gedrag kan verbeteren door betere instrumenten, meer overleg en betere informatie.	Gedrag verandert pas wanneer de verhoudingen en incentives veranderen.
<i>Risico</i>	Symptoombestrijding; het systeem absorbeert kritiek zonder fundamenteel te veranderen.	Technocratische verandering van verhoudingen die wordt misbruikt om politiek te disciplineren.
<i>Analogie</i>	De docent blijft docent, maar luistert beter naar de leerlingen.	“Flipped classroom”: de rollen worden daadwerkelijk omgedraaid.

Afsluitend en concluderend: in dit essay hebben we onderscheid willen maken tussen twee soorten reacties op de scheve verhouding tussen beleid en uitvoering (zie tabel 5.1). De eerste probeert tekortkomingen in de bestaande verantwoordingsrelatie te compenseren door deze rijker, horizontaler of meer wederkerig te maken. Instrumenten als invoerings- en uitvoeringstoetsen, horizontale verantwoording en signaleringsmechanismen passen binnen deze benadering. Tegelijkertijd blijft de fundamentele verantwoordingsrichting intact: de uitvoering verantwoordt zich en moet (nog harder) aan het werk. Precies daarom positioneert onze tweede benadering zich niet als vorm van reparatie binnen het bestaande systeem. Het idee van ‘omgekeerde verantwoording’ gaat een stap verder. Hier staat niet slechts het compenseren voor tekortkomingen in het systeem centraal, maar een interventie op het niveau van dat systeem zelf (en het gedrag dat ermee wordt opgeroepen). De kern van het voorstel is dat beleid en bestuur zich óók tegenover de uitvoering hebben te verantwoorden: over beleidsaannames, verwachtingen, risico’s, middelen, institutionele keuzes en condities voor uitvoerbaarheid. Daarmee wordt de uitvoering niet langer alleen object van beoordeling, maar ook een “significante ander” tegenover wie beleid rekenschap moet afleggen. Het gaat dus niet om méér dialoog of méér vertrouwen alleen, maar om

herverdeling van risico's, verantwoordelijkheden, afhankelijkheden en verantwoordingslasten.

Box 5.1 Hoe zou omgekeerde verantwoording eruit kunnen zien?

In dit essay hebben we omgekeerde verantwoording beschreven als een gedachte-experiment en als een systeeminterventie op het niveau van verhoudingen. Een voor de hand liggende vervolgvraag is echter hoe een dergelijke verantwoordingspraktijk er concreet uit zou kunnen zien. Het beantwoorden van die vraag vraagt om meer uitwerking dan binnen de reikwijdte van dit essay mogelijk is. Toch zijn enkele eerste (!) contouren te schetsen.

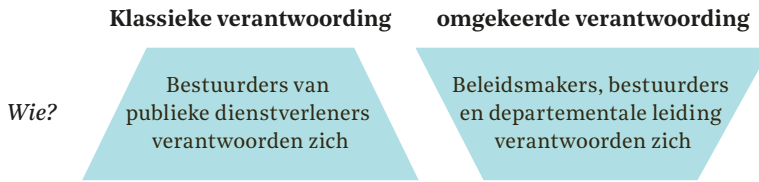
Allereerst zou de letterlijke plaats van verantwoording kunnen verschuiven – het *waar?* Waar verantwoording over de uitvoering nu vooral plaatsvindt in departementale en parlementaire arena's, zou omgekeerde verantwoording – over beleid – juist nadrukkelijk kunnen plaatsvinden in de uitvoeringspraktijk zelf: *geen verantwoording over de uitvoering bij beleid in de Tweede Kamer, maar verantwoording over beleid bij de uitvoering op kantoor bij de publieke dienstverlener* – misschien wel in de publieksruimte waar cliënten worden ontvangen. Een andere omgeving roept immers ook ander gedrag op.²⁴



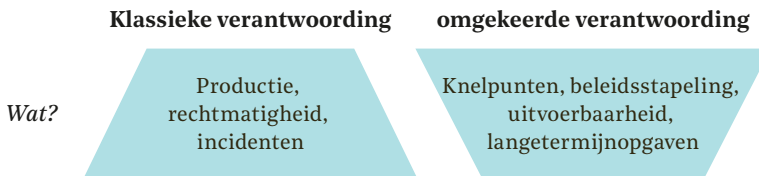
Ten tweede verandert de actor die zich verantwoordt – het *wie?* In de klassieke verantwoordingsrelatie zijn het (bestuurders van) publieke dienstverleners die rekenschap afleggen over prestaties, rechtmatigheid en doelmatigheid. Omgekeerde verantwoording impliceert juist dat beleidsmakers, departementale leidinggevenden en bestuurders rekenschap afleggen over de keuzes, aannames en randvoorwaarden die zij creëren voor de uitvoering van beleid. Dus: *geen verantwoording door bestuurders van uitvoeringsorganisaties aan (politieke) bestuurders van beleidsministeries, maar beleidsmakers die zich moeten verantwoorden tegenover de mensen die de gevolgen van het beleid ervaren.*²⁵ →

²⁴ Schram et al., 2018.

²⁵ Schillemans et al., 2013.



Ten derde verschuift het object van verantwoording – het *wat*? De inhoud van verantwoording verandert doordat de bijdrage die beleid heeft geleverd aan het oplossen van knelpunten in de uitvoering centraal komt te staan: *geen verantwoording over incidenten, risico's of fouten in de uitvoering aan de beleidsmakers en de volksvertegenwoordiging, maar bespreking aan de hand van concrete casuïstiek om de samenloop van regelingen invoelbaar te maken.* Daarbij kan worden aangesloten bij signalen die publieke dienstverleners nu al verzamelen en ontsluiten via uitvoeringstoetsen, knelpuntenbrieven, wetgevingsbrieven, jaarverslagen en andere vormen van signalering. Welke signalen zijn opgepakt? Welke belemmeringen voor burgers en professionals zijn weggenomen? Welke blijven bestaan, en waarom? Welke bijdrage is geleverd aan het aanpakken van domeinoverstijgende vraagstukken die uitvoeringsorganisaties niet zelfstandig kunnen oplossen? ²⁶



Ten slotte verandert ook het ritme van verantwoording – het *wanneer*? Waar verantwoording nu vaak geconcentreerd is rondom vaste verantwoordingsmomenten, ligt het voor de hand om omgekeerde verantwoording meer als een doorlopend proces van reflectie en rekenschap te organiseren: *geen verantwoording als vast moment (gehakt dag) maar als permanent dashboard waarop inzichtelijk is hoe geldstromen lopen en hoe interventies uitpakken.* Juist de structurele effecten van beleid, de stapeling van regels en de gevolgen van bestuurlijke keuzes worden immers vaak pas zichtbaar in de tijd.²⁷ Wel blijft het van belang om vaste, periodieke ijkpunten te organiseren die voorkomen dat omgekeerde verantwoording blijft hangen in goede bedoelingen. →

²⁶ Schillemans et al., 2013.

²⁷ Zie bijvoorbeeld 'Open Government' in Vanhommerig & Karré, 2011.



Het gaat hier nadrukkelijk niet om een uitgewerkt institutioneel ontwerp, maar om eerste bouwstenen voor een andere verantwoordingspraktijk. De kern daarvan is dat niet uitsluitend de uitvoering aanspreekbaar wordt gemaakt op de kwaliteit van publieke dienstverlening, maar dat ook beleid en bestuur systematisch rekenschap afleggen over hun bijdrage aan de condities waaronder die dienstverlening tot stand komt.

Eindnoten

- Bovens, M. & Schillemans, T. (2009). Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders. In Bovens, M. & Schillemans, T. (red.) *Handboek publieke verantwoording*. Boom Lemma.
- Choy, J. (2013). *De vraag op het antwoord: Systemische interventies voor conflicten in organisaties*. Sdu Uitgevers.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2001). Public Management: The effects op contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, 3(1), 73-94.
- De Groot, S., C. Kolar, S. Vrielink & J. Straetmans (2022), *Innovatie Barometer Overheid 2021: 'Medewerkers bepalen de innovatiekracht van overheidsorganisaties'*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Evers, J. & Kneyber, R. (2015). *Flip The System; Changing Education from the Ground Up*. Routledge.
- Handvestgroep Publiek Verantwoorden. (2000). *Handvest Publieke Verantwoording*. Wolters Kluwer.
- 't Hart, P. (2011). Reading the signs of the times: Regime dynamics and leadership possibilities. *The Journal of Political Philosophy*, 19(4): 419-439.
- Huiting, M. & Van Twist, M. (2020). Post-NPM perspectieven. Achtergrond notitie bij het discussiepaper Kijk op kaders, perspectieven op kaderstelling voorbij NPM. Den Haag: NSOB.
- In 't Veld, Roel, (2010). *Kennisdemocratie* [2e druk 2021]. Boom Bestuurskunde.
- Kapur M., Hattie J., Grossman, I. & Sinha, T. (2022). Fail, flip, fix, and feed – Rethinking flipped learning: A review of meta-analyses and a subsequent meta-analysis. *Front. Educ.* 7:956416.
- Koppenjan, J. & Dicke, W. (2019). De blik naar buiten. Bestuurlijke verhoudingen in het buitenland. *Bestuurskunde*, 28(1), 3-15.
- Muller, J.Z. (2018). *The Tyranny of Metrics*. Princeton University Press
- Overman, S., Schillemans, T., Van Thiel, S., & Munyasya, A. (2022). *Staat van de uitvoeringsverantwoording: een circulair discours en steeds scherpere praktijken*. Universiteit van Utrecht.
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management: Governing with the past*. Oxford University Press.
- Power, M. (1999). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- ROB (2024). *Naar een Uitvoerende Macht*. Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rubin, J. Z., & Brockner, J. (1975). Factors Affecting Entrapment in Waiting Situations: The Rosencrantz and Guildenstern Effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 31(6), 1054-1063.
- Scherpenisse, J., Schram, J., De Jong, I., Van der Steen, M. (2020). *Naar een nieuw fundament. Opgavegericht sturen, leren en verantwoorden bij de aanpak van ondermijning*. NSOB.
- Schillemans, T. (2005). *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen*. RMO.
- Schillemans, T. & Busuioac, M. (2015). Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift. *JPART*, 25(1): 191-215.
- Schillemans, T., Van Twist, M., & Vanhommerig, I. (2013). Innovations in Accountability: Learning Through Interactive, Dynamic, and Citizen-Initiated Forms of Accountability. *Public Performance & Management Review*, 36(3), 407-435.
- Schram, J., & Van der Steen, M., Van Twist, M. & Van Yperen, T. (2015). *Publieke verantwoording in de jeugdhulp: Een handboek voor praktisch houvast*. NSOB.
- Schram, J., Van Twist, M., Van der Steen, M. (2018). *Praktische handreiking voor inzet burgeraudits. Verdieping op het essay 'Een blik van buiten. Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording'*. Democratic Challenge.
- Senge, P. M. (1997). The fifth discipline. *Measuring business excellence*, 1(3), 46-51.
- Spanjersberg, M. (2022). *Tussentaal*. Uitgeverij IJzer.
- Staat van de Uitvoering (2024). *Doorbreek de status quo*. Staat van de Uitvoering.

- Staw, B. M. (1976). Knee-deep in the big muddy: A study of escalating commitment to a chosen course of action. *Organizational behavior and human performance*, 16(1), 27-44.
- Timmerman, R. & Plus, P. (2009). Verantwoording aan departementen. In Bovens, M. & Schillemans, T. (red.) *Handboek publieke verantwoording*. Boom Lemma.
- Van Montfort, C. J. (2009). Verantwoording aan departementen. In Bovens, M. & Schillemans, T. (red.) *Handboek publieke verantwoording* (pp. 81-100). Boom Lemma.
- Vanhommerig, I., & Karré, M. (2011). Open Data en dynamische verantwoording: reflecties op een opkomende trend. *Bestuurskunde*, 20(3), 44-51.
- Wildavsky, A. (1979). *The art and craft of policy analysis*. London: Palgrave Macmillan UK.

Eerder publiceerde de NSOB

2026

Strijden tussen signaal en systeem

Over de worsteling van publieke dienstverleners om structurele opvolging te geven aan signalen

Wiljan Hendriks, Laura Schröer, Quirine Ganzeboom, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Martijn van der Steen

Stijl van de staat

Over de verleiding van New Public Brutalism en de zoektocht naar responsief gezag

Mark van Twist, Jesse Segers

Toegankelijk. Toch?

Over het wat en hoe van essentiële (gedigitaliseerde) dienstverlening

Georgina Kuipers, Annemarie Drahmman, Jesse Dusseljee, Jurgen Goossens, Giel Heeringa, Erna Ruijter

Burgers in de pas of passend burgerschap

Vier praktijken van democratisch burgerschap

Marlies Honingh, Jessie Samwel, Teun Toonen, Henk den Uijl

Weten van Wetenschap

Een analyse van de beleidsmatige en politieke omgang met onderwijs-onderzoek naar basisvaardigheden

Marlies Honingh, Teun Toonen, Jessie Samwel, Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Henk den Uijl

Democratie voorbij de machinerie

Marlies Honingh

Rijksbrede strategie of strategie Rijksbreed?

Oplegnotitie bij essay Strategisch ongemak organiseren

Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Strategisch ongemak organiseren

Over de ontwikkeling van strategische functies bij de Rijksoverheid

Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Verbeelding verbindt

Over de inzet van ruimtelijke identiteit bij het organiseren van gemeenschapskracht

Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Quirine Ganzeboom, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Geerten Boogaard

Kiezen is (voortdurend) delen

Denken over identiteit en de toekomst van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

Christiaan van der Kaaij, Jesse Dusseljee, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

New Public Brutalism?

Tegenspel bieden aan de tijdgeest

Mark van Twist, Shivant Jhagroo

Toegedekte politiek

Destructieve dynamieken in de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand doorbreken

Henk den Uijl, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Mark van Twist

2025

Noblesse oblige

De kracht van reflectie aan de top van het openbaar bestuur

Yvonne Burger, Georgina Kuipers, Jessie Samuel

Verhalen(d) verknopen

Hoe je stem geeft aan het stille midden

Annemarie van der Wilt, Martin Schulz, Mark van Twist, Bart Brandsma, Olga van Kalles, Pieter van Ree, Coen Smit

(On)gehoorzaam bestuur

In het onderwijs

Henk den Uijl, Marlies Honingh, Jessie Samuel, Eva Kloet

Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien

Quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Edwin Buitelaar, Jesse Dusseljee, Hasna el Morabit

Volgens het boekje

Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging

Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse

Ontwerper ontmoet publieke zaak

Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals

Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden

(N)iets te kiezen

Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen

Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting, Laura Schröer, Martijn van der Steen

Doe dit (niet)

De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Neutraliteit tussen zijn en worden

Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters

Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz

(Kilo)meters maken

Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz

Hoe aanstekelijk kan je het maken

Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor

Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz

Waarden w(o)orden werkelijkheden

Hoe taal de sociale zekerheid vormt

Mark van Twist, Wiljan Hendriks, Jesse Dusseljee, Martin Schulz

De kracht van hier

Over de centrale rol van decentraal bestuur

Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen

Ruimte in regie

Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein
Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz

Ruimte bieden / richting geven

Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp
*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat,
Martijn van der Steen*

'De mensen in het land'

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is
Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel

2024

Leren tussen consensus en conflict

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied
Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski

Breder denken, anders doen

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst
Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer

Waarderen van Variatie

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken
Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

WIA Verbeteraanpak - Expert Review

Martijn van der Steen, Georgina Kuipers

Bouwen op leerlingaantallen

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad
Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2026

ISBN NUMMER

978-90-837127-5-8

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

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.