

# Ervaren Verantwoording

Hoe politiechefs en onderwijsbestuurders omgaan met meervoudige verantwoording over een complexe taak

**Max Boeschoten**



**Masterscriptie, Bestuur en Beleid**

Auteur	Max Boeschoten
Contact	<a href="mailto:max@boeschoten.eu">max@boeschoten.eu</a>
Studentnr.	6005306
Begeleider	Lars Brummel MSc
Tweede Lezer	Prof. Dr. Thomas Schillemans
Datum	14 juli 2020

# Samenvatting

Dit onderzoek naar de ervaringen met verantwoording afleggen van 18 publieke managers van scholen en politieafdelingen focust op twee bijzondere aspecten van verantwoording die het onderwijs en de politie delen. Ten eerste *meervoudigheid*: de politie en het onderwijs hebben te maken met veel verschillende stakeholders die van hen enige vorm van verantwoording vragen, van ouders tot de onderwijsinspectie en van slachtoffers tot het Openbaar Ministerie. Ten tweede de *complexiteit* van de taak: de waarden die het onderwijs en de politie nastreven, zijnde goed onderwijs en veiligheid, zijn bijzonder moeilijk te meten. De impact van het werk van docenten en agenten is vaak moeilijk te onderscheiden van contextuele factoren, en hetgeen nodig is om goed werk te leveren verandert continu.

Beide deze aspecten zorgen voor uitdagingen in de verantwoording. De meervoudigheid zorgt dat managers tussen verschillende belangen moeten balanceren, en de complexiteit betekent dat managers het niet altijd eens zijn met de prestatieafspraken waaraan ze moeten voldoen. De focus van dit onderzoek was de vraag hoe politiechefs en onderwijsbestuurders met deze vraagstukken omgaan. Om dit te duiden wordt gebruik gemaakt van vijf schalen van *copingstrategieën*: transparantie, value/stakeholder management, steering, mindset en consistentie.

In beide sectoren blijken zowel de meervoudigheid van de verantwoording als de complexiteit van de taak aanzienlijke uitdagingen te vormen voor publieke managers. Er zijn echter verschillen tussen de sectoren en tussen managers onderling in hoe groot deze lasten zijn, en respondenten verschillen ook van mening over hoe proportioneel deze lasten zijn tot hun verantwoordelijkheid. De verantwoording over een complexe taak was in beide sectoren een aanzienlijke uitdaging, maar de algemene verantwoordingsdruk en de meervoudigheid van de verantwoording lijkt voor politiechefs een minder groot probleem te zijn dan voor onderwijsbestuurders. Bovendien worden politiechefs minder snel gesanctioneerd bij tegenvallende resultaten en hebben zij meer beweegruimte om op hun eigen waarden te sturen.

Er waren grote overeenkomstigheden in de copingstrategieën die onderwijsbestuurders en politiechefs toepassen. Voor de meesten geldt dat ze een voorkeur geven aan transparante communicatie boven verhullen en waardegestuurd leidinggeven boven sturen op resultaatafspraken. De communicatie met stakeholders blijkt veruit de belangrijkste categorie van copingstrategieën te zijn: managers nemen stakeholders in een vroeg stadium mee om begrip en draagvlak te creëren. Keuzes maken tussen belangen, defensief gedrag, en sturen op cijfers zijn copingstrategieën die managers alleen toepassen wanneer andere strategieën niet mogelijk of succesvol zijn. Contextuele en situationele factoren lijken een groter aandeel te spelen in welke copingstrategieën gebruikt worden dan de individuele kenmerken en

voorkeuren van managers. Dit roept de vraag op of verantwoordingsarrangementen herzien kunnen worden om managers meer ruimte te geven om vanuit hun intrinsieke motivatie te sturen op maatschappelijke en professionele waarden.

## Voorwoord

Het voelt alsof ik de laatste maanden minutieus heb gewerkt aan kleine deeltjes van een gigantisch schilderij. Pas toen het onderzoek vrijwel klaar was kon ik achteruit stappen en het geheel zien, en ook zien dat het mooi was. Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de behulpzaamheid en gulheid van een aantal mensen die ik hier wil bedanken.

Mijn dank gaat ten eerste uit naar de hoofdrolspelers in dit schilderij, de 18 respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Elk gesprek leverde nieuwe inzichten op, en ik stond telkens versteld van de openhartigheid waarmee de respondenten vertelden. Veel van hen gaven aan benieuwd te zijn naar mijn onderzoeksresultaten. Ik hoop dat ze dit rapport even boeiend zullen vinden als ik het vond om er met hen over te spreken.

Dit onderzoek begon ongeveer tegelijkertijd met het arriveren van het coronavirus in Nederland, wat het benaderen van respondenten uitzonderlijk moeilijk zou hebben gemaakt als er niet een paar mensen bereid waren geweest mij toegang tot hun netwerk te verlenen. De onderwijsadviseurs van LinQue Consult hielpen mij aan elk van mijn respondenten in het onderwijs. Respondent 10 en een andere anonieme medewerker van de politie hebben mij in contact gebracht met de politiemensen die aan dit onderzoek meewerkten. Dankzij deze mensen heeft deze scriptie meer dan twee keer zoveel respondenten als mijn bachelorscriptie, wat een mooie vergelijking tussen de twee sectoren mogelijk maakt.

Terwijl ik onderzoek deed liep ik stage bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Dit onderzoek staat los van de onderzoeken van de NSOB, maar is wel geïnspireerd door het werk van de NSOB op het gebied van *rijker verantwoorden*. De NSOB was een uitermate inspirerende omgeving om vanuit te werken, zelfs toen ik noodgedwongen vanuit huis stage moest lopen. Mijn collega's hielpen mij met het vinden van respondenten, en waren altijd bereid om met me te sparren over mijn scriptie. In het bijzonder wil ik Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram en Myrthe van Delden bedanken voor hun begeleiding en advies.

Lars Brummel was een begeleider naar mijn hart: hij liet me mijn eigen gang gaan, maar bleef me aanmoedigen en gaf elke keer dat ik hem sprak bijzonder behulpzame feedback en suggesties. Ook mijn tweede lezer Thomas Schillemans wil ik bedanken voor zijn fijne colleges en het leveren van veel van de onderzoeken naar verantwoording die deze scriptie inspireerden.

Tot slot: deze scriptie werd twee weken na mijn tweeëntwintigste verjaardag afgerond. Mijn geboortekaartje dook weer eens op, en stond in de laatste dagen dat ik aan mijn scriptie werkte

op mijn bureau. De tekst luidt ‘geboren om altijd van te houden.’ Dat is een behoorlijke belofte, maar mijn vader, moeder en grote broers zijn er nooit op teruggekomen. De afgelopen maanden hebben zij mij onophoudelijk aangemoedigd en gesteund. Daarmee was het niet anders dan normaal, en voor dat feit ben ik immens dankbaar.

Max Boeschoten

14 juli 2020

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>Theoretisch Kader</b>	<b>9</b>
<b>Methoden</b>	<b>19</b>
<b>Resultaten</b>	<b>22</b>
Het verantwoordingslandschap	22
Opvattingen over verantwoording	24
Verantwoordingsdruk	27
Algemene verantwoordingsdruk	27
Meervoudige verantwoording	30
Verantwoording over een complexe taak	32
Copingstrategieën	38
<b>Conclusie en discussie</b>	<b>52</b>
<b>Bijlage 1: Topiclijst</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 2: Literatuur</b>	<b>56</b>

# Inleiding

De politie en scholen zijn beide organisaties die werken aan het creëren van publieke waarde, maar waarbij het meten van hun prestaties lastig is. Ze staan dicht bij de burger en zijn daarmee een zichtbare manifestatie van de productie van publieke goederen. Er worden indicatoren gebruikt zoals de cijfers die leerlingen behalen en het aantal bonnetjes dat politieagenten uitschrijven, maar de echte waarde van hun werk ligt niet per se in dit soort meetbare cijfers. Politieagenten en docenten zijn professionals die hun eigen opvattingen hebben over wat hun werk waardevol maakt en hoe ze die waarde het beste kunnen creëren. Tegelijkertijd hebben ze een publieke taak, en is er zowel democratische als juridische controle nodig op hoe zij hun werk doen. Er kan spanning ontstaan tussen de professionele waarden van medewerkers en de traditionele verantwoordingsmechanismen waarmee hun werk gecontroleerd wordt. Deze spanning wordt groter naarmate de complexiteit van hun werk toeneemt, bijvoorbeeld wanneer de politie probeert om te gaan met ondermijnende criminaliteit of wanneer scholen passend onderwijs voor leerlingen met bijzondere onderwijsbehoeften proberen te verzorgen. Bovendien moeten scholen en de politie zich niet louter hiërarchisch verantwoorden tegenover ministeries en toezichhoudende organisaties (e.g. onderwijsinspectie), maar moeten ze zich ook maatschappelijk verantwoorden tegenover het publiek dat zij dienen (inwoners van een dorp, wijk, stad of regio; ouders en leerlingen). Ze hebben dus ook te maken met verschillende verwachtingen van verschillende stakeholders.

Verantwoording wordt veelal als een deugd gezien (Bovens, 2007; 2014), maar kan ook als een last worden ervaren. Zodra verantwoording specifieke vormen aanneemt (bijv. administratie in de zorg en scholen) ontstaat er ook meer kritiek, wat de vraag oproept of er ook zoiets bestaat als teveel verantwoording (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008; Schillemans, van Twist & Vanhommerig, 2013). Een deel van de 'kwalen' van verantwoording bestaat uit spanningen die ontstaan tussen tegenstrijdige *belangen* van verschillende stakeholders en tegenstrijdige *waarden* die tegelijkertijd nagestreefd moeten worden. Publieke managers staan daarmee dagelijks voor keuzes over de manier waarop ze verantwoording afleggen aan burgers en andere verantwoordingsfora. Om de concrete invulling van publieke verantwoordingsarrangementen te begrijpen is het daarom belangrijk om te begrijpen hoe publieke managers dit soort keuzes maken, ofwel hoe zij met deze spanningen omgaan.

Wat betreft het afleggen van verantwoording bevinden scholen en de politie zich in een enigszins unieke situatie. Dit wordt duidelijk wanneer we twee onderscheiden maken, ten eerste tussen *enkelvoudige* en *meervoudige* verantwoording, en ten tweede tussen *gecompliceerde* en *complexe* taken. Het eerste onderscheid betreft de hoeveelheid actoren waaraan organisaties zich verplicht voelen verantwoording af te leggen. Bij sommige organisaties is de

verantwoording die ze afleggen beperkt tot een aantal formele verplichtingen, bijvoorbeeld tegenover een auditcommissie en een politiek bewindspersoon. Andere organisaties leggen ook *vrijwillig* en *horizontaal* verantwoording af aan een breed scala aan actoren (Schillemans, 2011; Koop, 2014). In dit geval worden ook cliënten, burgers, partners, de media, en andere informele verantwoordingsrelaties onderhouden. Zowel scholen als politieafdelingen hebben te maken met meervoudige verantwoording, in de zin dat zij relatief veel informele en formele verantwoordingsrelaties kennen. Zij leggen beide intern formele verantwoording af (bijv. aan raden van toezicht of hiërarchisch bovengestelde politieafdelingen) zowel als extern (bijv. aan de onderwijsinspectie of het Openbaar Ministerie). Tot slot leveren beide diensten die zichtbaar zijn in het dagelijks leven van burgers, waardoor ook aan hen verantwoording afgelegd dient te worden. Het risico bij deze meervoudige verantwoording is dat de noodzaak om de verwachtingen van verschillende verantwoordingsfora tegemoet te komen leidt tot besluiteloosheid (Koppell, 2005) en cognitieve en administratieve lasten (Schillemans, 2015).

Het tweede onderscheid betreft in hoeverre de output van een organisatie meetbaar en beheersbaar is. In normaal taalgebruik betekenen gecompliceerd en complex vrijwel hetzelfde, maar in het systeemdenken zijn het aparte begrippen. In een *gecompliceerd* systeem zijn er stabiele relaties tussen oorzaak en verband. Deze relaties kunnen moeilijk te begrijpen zijn omdat het systeem vele componenten kent, maar met de juiste kennis en expertise is het systeem beheersbaar, voorspelbaar, en verbeterbaar (van der Steen, 2016). In *complexe* systemen ontbreken deze stabiele causale relaties. Mensen en organisaties passen hun reacties aan op eerdere ervaringen, waardoor deze niet altijd voorspelbaar zijn. Daarmee zijn niet alleen de componenten van het systeem in beweging, maar ook de causale relaties tussen die componenten (van der Steen, 2016). Wilson (1989, in Maranto & Wolf, 2013) maakt een vergelijkbaar onderscheid tussen *productieorganisaties* zoals de UWV die meetbare doelen en optimaliseerbare procedures kent, en *coping-organisaties* zoals de politie en scholen, waarbij de doelen moeilijk meetbaar zijn en de relatie tussen proces en uitkomst onduidelijk is. Het feit dat de politie en scholen zich in een complex systeem bevinden betekent dat de publieke waarde die zij verwacht worden te creëren (veiligheid, goed onderwijs) niet volledig te vatten is in traditionele indicatoren. Dit kan leiden tot goal displacement, waarbij organisaties meer tijd en energie stoppen in het behalen van prestatieafspraken dan het creëren van de onderliggende publieke waarden (Broadbent, Dietrich, & Laughlin, 1996, p. 263; Pollitt, 2003, p. 47, in Schillemans et al., 2013; van Thiel & Leeuw, 2002). Naar het afleggen van verantwoording over werk dat plaatsvindt in een complex systeem zal voortaan verwezen worden als *verantwoording over een complexe taak*.

Gezamenlijk onderscheiden onderwijs en de politie zich doordat ze beiden *meervoudige* verantwoording *over een complexe taak* afleggen. De aspecten van meervoudigheid en

complexiteit kunnen het moeilijker maken voor actoren om hun taak naar eigen inzicht op een behoorlijke manier uit te voeren. Wanneer publieke managers elke dag met meervoudigheid en complexiteit geconfronteerd worden, hebben zij echter wellicht ook manieren gevonden om met deze aspecten van verantwoording om te gaan, en kunnen zij de averechtse effecten waar wetenschappers zich zorgen over maken mogelijk compenseren. Dat roept de vraag op hoe publieke managers de effecten van meervoudige verantwoording over een complexe taak ervaren, en hoe zij hiermee omgaan.

De onderzoeksvraag van deze scriptie luidt dus als volgt: *hoe gaan publieke managers in de onderwijssector en politie om met de effecten van meervoudige verantwoording over een complexe taak?*

Het beantwoorden van deze vraag is op twee manieren waardevol. Ten eerste geeft het ons inzicht in hoe de structuren van verantwoording zoals beleidsmakers die hebben ingericht concreet worden ingevuld en ervaren door degenen die ervoor verantwoordelijk zijn. In andere woorden: de ervaringen van publieke managers op microniveau geven inzicht in de systemen van verantwoording op macroniveau. Ten tweede kunnen de dagelijkse praktijken van verantwoording afleggen en ontvangen verbeterd worden door tot een beter begrip te komen van hoe publieke managers het afleggen van verantwoording ervaren en navigeren. Zoals Sinclair (1995, p. 220) het stelt:

*“Efforts to improve accountability would be informed by an understanding of the diversity of ways in which managers construct, hold and enact a sense of being accountable.”*

Om dit te onderzoeken doe ik een vergelijkende case study, waarbij de cases bestaan uit schoolbesturen en politiedistricten. Het doel is hierbij om inzicht te krijgen wat de verschillen en overeenkomsten zijn in hun perspectieven en aanpakken. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zal ik de respondenten vragen naar de frustraties die zij bij het afleggen van meervoudige verantwoording over een complexe taak ervaren, welke effecten deze hebben op hun werk, en hoe zij met deze frustraties omgaan. De deelvragen van dit onderzoek luiden dus als volgt:

1. Welke frustraties ervaren publieke managers bij het afleggen van meervoudige verantwoording over een complexe taak?
2. Welke effecten hebben deze frustraties op het werk en de houdingen van publieke managers?
3. Welke copingstrategieën gebruiken publieke managers om met meervoudige verantwoording over een complexe taak om te gaan?



De methoden, primair bestaand uit kwalitatieve interviews, worden verder toegelicht in hoofdstuk 3.

## Maatschappelijke relevantie

---

De vraag in hoeverre traditionele verantwoordingsarrangementen goed functioneren is een onderwerp van grote interesse voor publieke organisaties, inclusief de onderwijssector en politie. De maatschappelijke discussie over dit vraagstuk gaat veelal over de manieren waarop de prestaties van scholen en de politie gemeten worden. Het presteren van een organisatie is een onderwerp van verantwoording; een belangrijk onderdeel van hetgeen waarop organisaties bevraagd, beoordeeld en gesanctioneerd worden. De noodzaak tot verantwoording kan dan ook als een onderliggende reden gezien worden waarom deze vormen van prestatiemeting gebruikt worden. Er zijn echter twee zorgen over de relatie tussen verantwoording en prestaties. Ten eerste het idee dat te veel of verkeerd vormgegeven verantwoording een te grote last wordt voor organisaties, en ten koste gaat van hun prestaties (Koppell, 2005; van Thiel & Leeuw, 2002). Ten tweede de zorg dat de indicatoren die in de verantwoording gebruikt worden geen volwaardige metingen zijn van de publieke waarden die organisaties creëren, waardoor organisaties zich wellicht meer richten op de indicatoren zelf dan op de onderliggende waarden (Broadbent, Dietrich, & Laughlin, 1996, p. 263; Pollitt, 2003, p. 47, in Schillemans et al., 2013). In beide gevallen kunnen de substantiële prestaties van organisaties lijden onder de manier waarop zij verantwoording afleggen. In het licht van deze zorgen kunnen organisaties en beleidsmakers de behoefte hebben om verantwoordingsarrangementen aan te passen. Door specifieke inzichten te geven over de manier waarop publieke managers in de politie en het onderwijs de verantwoording die zij af moeten leggen ervaren kan dit onderzoek bijdragen aan dergelijke overwegingen.

## Wetenschappelijke relevantie

---

Meervoudige verantwoording, verantwoording over een complexe taak, en de keuzes die publieke managers daarbij moeten maken zijn geen nieuw onderwerpen in de bestaande literatuur (Schillemans, 2015; Koppell, 2005; van Thiel & Leeuw, 2003). Er zijn echter verschillen in hoe managers met meervoudige verantwoording omgaan afhankelijk van hun personaliteit, hun professionele positie en de beleidssector waar zij zich in begeven (Schillemans, 2015). De bestaande literatuur bestaat grotendeels uit algemene analyses van meervoudige verantwoording waarin de verschillen tussen sectoren en casussen verloren kunnen gaan. Dit onderzoek focust op twee specifieke beleidssectoren waar het omgaan met de complexiteit van hun werk en de meervoudigheid van hun verantwoordingsrelaties van bijzonder belang is. Daarmee kan het een rijker beeld geven van de copingstrategieën van publieke managers en hoe deze verschillen binnen en tussen de twee sectoren. Door

vergelijkbare onderzoeksmethoden te hanteren als eerdere onderzoeken naar meervoudige verantwoording kan dit onderzoek bovendien helpen om te verifiëren of spanningen in meervoudige verantwoording inderdaad een betekenisvolle rol spelen in het werk van publieke managers (Koppell, 2005; Schillemans, 2015). Tot slot levert het onderzoek een bijdrage door verschillende observaties van copingstrategieën te integreren. Het theoretisch kader vat literatuur samen over hoe managers omgaan met verantwoordingsdruk in het algemeen, meervoudige verantwoording en verantwoording over een complexe taak. Deze worden geïntegreerd tot vijf schalen die inzicht geven in hoe publieke managers reageren op en omgaan met verantwoordingsdruk.

# Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond van het onderzoek geschetst. Ik zal eerst ingaan op de definitie van verantwoording, wat de waarde van verantwoording is en welke kritieken er vanuit de wetenschap op verantwoording zijn gemaakt. Vervolgens zal ik de bevindingen van een drietal onderzoeken naar copingstrategieën voor meervoudige verantwoording en verantwoording over een complexe taak weergeven. Tot slot zal ik een poging doen deze bevindingen samen te brengen tot een integraal kader voor het duiden van hoe publieke managers omgaan met meervoudige verantwoording over een complexe taak.

## Verantwoording beschrijven

---

Verantwoording is moeilijk te analyseren omdat een universele definitie ontbreekt en het woord een normatieve lading heeft (Bovens, 2007; Schillemans, van Twist & Vanhommerig, 2013). Bovens (2005) noemt verantwoording een *hoerawoord*: een retorisch middel waar niemand op tegen kan zijn. Pas wanneer verantwoording een specifieke definitie en toepassing krijgt kunnen we betekenisvolle uitspraken doen over de waarde en behoorlijkheid ervan. Dan wordt ook duidelijk dat er niet alleen sprake kan zijn van te weinig verantwoording (een tekort), maar ook van te veel verantwoording; een overschot (Bovens, 't Hart & Schillemans, 2008).

Bovens (2007; 2010) definieert verantwoording als een relatie of mechanisme tussen een uitvoerende actor die zich verplicht voelt om zijn handelen toe te lichten en te rechtvaardigen tegenover een evaluerend *forum*, waarbij de actor mogelijk consequenties ervaart. Veel andere auteurs gebruiken andere woorden voor de actor en het forum, bijvoorbeeld agent en principaal, maar hanteren verder een vergelijkbare definitie (Strøm, 2000; Pollitt, 2003; Bovens, 2007; Behn, 2001).

Het verantwoordingsproces bestaat uit drie fasen (Bovens, 2007; Schillemans, van Twist & Vanhommerig, 2013). Ten eerste een informatiefase waarin de actor het forum van informatie voorziet over zijn optreden, keuzes en prestaties. Ten tweede een debatfase waarin het forum de informatie beoordeelt en een debat of dialoog met de actor aan gaat. Tot slot de beoordelingsfase waarin het forum een oordeel uitspreekt over het handelen van de actor en al dan niet sancties oplegt. In de praktijk heeft het forum niet altijd de mogelijkheid of autoriteit om al deze drie fasen te doorlopen. In dat geval is er sprake van een 'lichte' vorm van verantwoording (Bovens, 2005).

Een belangrijk begrip binnen dit onderzoek is het idee van *verantwoordingsdruk*. Verantwoordingsdruk kan geoperationaliseerd worden aan de hand van de bovenstaande drie fasen. In dit onderzoek wordt de verantwoordingsdruk als hoger gezien naarmate de actor meer

informatie vaker moet leveren aan fora, meer en meer indringende vragen moet beantwoorden, en meer gesprekken of debatten met fora aan moet gaan. Bovendien is de druk hoger wanneer het forum bijzonder kritisch of vijandig is, en wanneer het forum forse sancties aan de actor op kan leggen.

Er zijn een aantal ontwikkelingen in de verantwoording die invloed kunnen hebben op de verantwoordingsdruk op actoren. Een belangrijke ontwikkeling is dat verantwoording voor veel actoren in toenemende mate *meervoudig* is, dat wil zeggen dat er steeds meer fora zijn waaraan een actor zich verplicht voelt verantwoording af te leggen. Traditionele vormen van verantwoording gaan langs de principaal-agent lijnen van representatieve democratie (verticale verantwoording; Bovens, 2007; Schillemans et al., 2013). Door zorgen over verantwoordingstekorten en het toenemende belang van netwerkbestuur zijn er steeds meer horizontale en diagonale verantwoordingsarrangementen ontstaan (Schillemans, 2011). Bij horizontale verantwoording is er geen sprake van een hiërarchische relatie tussen actor en forum. Het verschilt daarmee in de aard van de verplichting met *verticale* verantwoording (waarbij het forum formele macht over de actor heeft) en *diagonale* verantwoording (verantwoording aan een toezichhoudende derde partij in de schaduw van de hiërarchie). Organisaties verantwoorden niet alleen wanneer ze daar legaal toe verplicht zijn; ze kunnen ook verantwoording afleggen omdat ze dat simpelweg gepast vinden, om verdere regulering te voorkomen (Koop, 2014), of om de reputatie van de organisatie te versterken (Karsten, 2015). Naast een legale verplichting kan verantwoording dus ook door strategische overwegingen geleid zijn. Dat betekent dat organisaties dus ook aan meer stakeholders verantwoording afleggen dan wettelijk vereist is, wat bijdraagt aan de meervoudigheid van verantwoording. Deze meervoudigheid kan volgens sommige auteurs tot spanningen leiden. De volgende paragraaf gaat in op deze en andere mogelijke nadelen van verantwoording.

## Te veel of te weinig verantwoording?

---

Traditionele analyses van verantwoording waren vooral bezorgd over accountability deficits, in het bijzonder met betrekking tot de uitvoerende macht (Bovens et al., 2008). Naarmate de complexiteit en omvang van uitvoerende organisaties toeneemt wordt het steeds moeilijker om individuele ministers verantwoordelijk te stellen voor hun handelen. Ook het werken in beleidsnetwerken en het opkomen van nieuwe beleidsarena's (e.g. Europese Unie) trekken in twijfel of parlementen nog wel de tijd en middelen hebben om de uitvoerende macht effectief te controleren (Bovens et al., 2008).

Echter wanneer we voorbij accountability als hoerawoord kijken zijn er ook nadelen te zien. In recente verantwoordingsliteratuur is er steeds meer aandacht voor concepten als *accountability overloads* (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008), *accountability traps* (Ashworth, Mesquita &

Friedenberg, 2012), *blame avoidance* (Hood, 2014), *multiple accountability disorder* (Koppell, 2005), en de *performance paradox* (van Thiel & Leeuw, 2002). Ik zal hier een korte samenvatting van verantwoordingskritieken geven, gelet op het feit dat deze verre van uitputtend is:

- Verantwoording en controlemechanismen kunnen leiden tot een risicomijdende en wantrouwende cultuur (Behn, 2001, p. 15; Neale & Anderson, 2000, p. 102; Flinders, 2011).
- Verantwoordingsarrangementen kunnen leiden tot matige beleidsuitkomsten (Behn, 2001, p. 15; Neale & Anderson, 2000, p. 102).
- Tegenstrijdige eisen van verschillende fora bij meervoudige verantwoording kunnen actoren tot uitstelgedrag en besluiteloosheid leiden (Koppell, 2005).
- Er bestaat spanning tussen procedurele eisen en prestaties en resultaten (Behn, 2001, pp. 10–11; Salamon & Elliott, 2002, p. 38, in Schillemans et al., 2013).
- Er kan sprake zijn van *goal displacement*. Wanneer complexe taken gereduceerd worden tot gemakkelijk meetbare prestatieafspraken, en de prestaties van een organisatie met zware sancties gecontroleerd worden, is het mogelijk dat de organisatie al haar energie stopt in het behalen van die prestatieafspraken. Dat kan ten koste gaan van de substantiële publieke waarde die waar de prestatieafspraken op gebaseerd zijn (Broadbent, Dietrich, & Laughlin, 1996, p. 263; Pollitt, 2003, p. 47, in Schillemans et al., 2013; van Thiel & Leeuw, 2002).
- Verantwoordingprocessen vereisen middelen en tijd; er zijn opportunity costs en transactiekosten aan verbonden die ten koste kunnen gaan van leervermogen (Halachmi, 2002, p. 233; Kim, 2005, p. 157).

Deze kritieken zijn enigszins moeilijk te overzien. In de essentie zeggen ze echter allemaal dat het feit dat een organisatie verantwoording af moet leggen gevolgen heeft voor hoe die organisatie functioneert. Het eist tijd op, zorgt dat bestuurders andere afwegingen maken, of dat ze op andere soorten uitkomsten sturen dan ze anders geneigd zouden zijn. De kritiek is simpelweg dat deze gevolgen op de een of andere manier nadelig zijn. Een logische vervolgvraag is wat de voordelen zijn die deze nadelen balanceren, ofwel wat de waarde van verantwoording is. De volgende paragraaf gaat verder op deze vraag in.

## De waarde van verantwoording

---

Wat ontbreekt aan de discussie over of er te weinig al dan te veel verantwoording is, is dat auteurs zelden specificeren welke standaarden ze hanteren voor wat goede verantwoording betekent (Bovens et al., 2008). Bovens et al. onderscheiden drie perspectieven op de waarde van verantwoording, oftewel drie impliciete antwoorden op de vraag van wat goede verantwoording inhoudt. Door te formuleren wat de waarde van verantwoording behoort te zijn kan het

beoordelen van verantwoording verder gaan dan alleen impressies en incidenten. Als je wilt weten of de verantwoording die gevraagd wordt proportioneel is, moet je eerst weten tot welke waarde de last in proportie staat. Deze perspectieven stellen ons dus in staat om de waarde van verantwoording af te wegen tegen de waarde die wellicht verloren gaat door de werklast en averechtse effecten die verantwoording met zich mee kan brengen.

Ten eerste het *democratisch perspectief*; dat verantwoording democratische controle op overheidshandelen mogelijk dient te maken. Verantwoording vindt plaats binnen een serie van principaal-agent relaties waarbij het volk de ‘ultieme’ principaal is. Verantwoording maakt een ‘ketting van delegatie’ mogelijk van het volk naar volksvertegenwoordigers naar ministers en uiteindelijk ambtenaren.

Ten tweede het *rechtsstatelijk perspectief*; dat verantwoording dient om corruptie en machtsmisbruik te voorkomen. De nadruk ligt in dit perspectief op verantwoording als een manier om een evenwichtige machtsbalans te onderhouden (Bovens et al., 2008).

Ten derde het *leerperspectief*; dat verantwoording dient om de uitvoerende macht te stimuleren tot het leren en verbeteren van hun prestaties. Vergeleken met de andere twee perspectieven heeft het leerperspectief een minder vijandige blik op verantwoording; het gaat niet om beoordelen en afstraffen, maar om leren en verbeteren in open dialoog (Bovens et al., 2008).

Deze drie perspectieven wijzen niet altijd dezelfde richting op. Zo kan bijvoorbeeld de mogelijkheid van zware sancties organisaties ervan weerhouden om hun macht te misbruiken, maar hen tegelijkertijd huiverig maken om innovatieve maatregelen toe te passen. Bovens et al. (2008) stellen dat de beste manier om met deze tegenstrijdigheden om te gaan is om deze simpelweg te erkennen en transparant te zijn over de analytische keuzes die gemaakt worden (Bovens et al., 2008).

## Omgaan met verantwoording

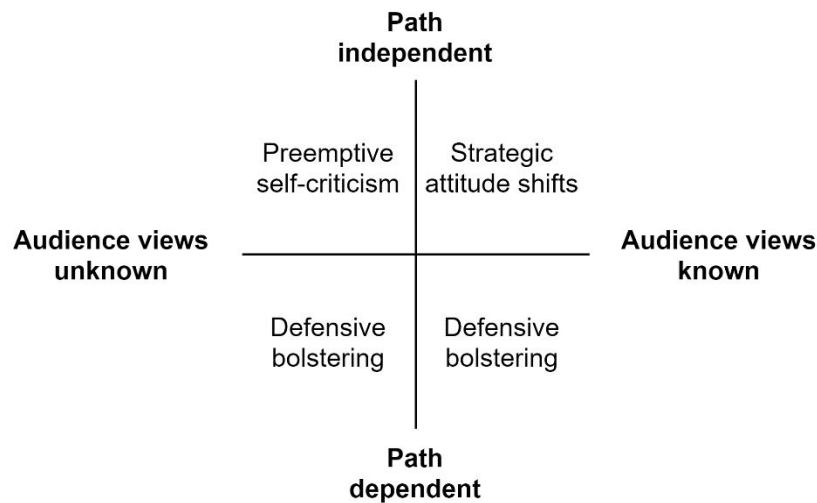
---

Wanneer we het hebben over meervoudige verantwoording en verantwoording over een complexe taak, is er geen één onderzoek dat de copingstrategieën voor beide uitdagingen beschrijft. Hier presenteer ik daarom drie onderzoeken die samen gebruik kunnen worden om tot een set aspecten van copingstrategieën voor meervoudige verantwoording over een complexe taak te komen. Experimenteel psychologisch onderzoek van Tetlock, Skitka & Boettger (1989) geeft algemeen inzicht in hoe mensen reageren op verantwoordingsdruk. Het werk van Schillemans (2015) gaat in op hoe publieke managers met meervoudige verantwoording omgaan. Schillemans & Van Twist (2016) brachten copingstrategieën van auditors voor verantwoording over een complexe taak in kaart. Alhoewel mijn onderzoek publieke managers betreft en niet auditors, lijkt het aannemelijk dat deze vergelijkbare

overwegingen maken. Uit de empirische bevindingen van dit onderzoek zal blijken of deze aanname terecht is.

### Tetlock et al.; reflexieve en defensieve houdingen

Tetlock et al. (1989) onderzochten het gedrag van mensen onder verantwoordingsdruk aan de hand van twee variabelen. Ten eerste padafhankelijkheid: één groep werd eerst gevraagd hun houding vast te stellen op drie 7-puntsschalen voordat ze hun mening moesten uitleggen. Respondenten in de tweede groep schreven eerst hun overwegingen op, en legde daarna pas hun houding vast op de drie 7-puntsschalen. Het tweede variabele was of de groep wist tegenover wie ze verantwoording af moesten leggen; liberale personen, conservatieve personen, of mensen met onbekende voorkeuren.



Figuur 1, gebaseerd op Tetlock et al. (1989)

Tetlock et al. (1989) onderscheiden drie strategieën voor het omgaan met verantwoording. Wanneer de standpunten van respondenten niet vast staan en ze de verwachtingen van het forum weten, is hun reactie om hun houding te verschuiven zodat deze voor het forum acceptabel zal zijn (*strategic attitude shifts*). Wanneer respondenten de verwachtingen van het forum niet weten, proberen ze tegenargumenten te anticiperen en aannemelijke weerleggingen te formuleren (*preemptive self-criticism*). Ze organiseren hun gedachten zorgvuldiger, zijn kritischer op hun eigen standpunt. Wanneer de standpunten van respondenten vaststaan is hun reactie *defensive bolstering*, ongeacht of ze de voorkeuren van het forum weten. Bij *defensive bolstering* denken respondenten in minder complexe manieren, en proberen ze vooral hun standpunt te verdedigen. Buiten de context van een experiment zal padafhankelijkheid moeilijk te operationaliseren zijn (Kay, 2005), en zullen actoren meestal een redelijk idee hebben van de verwachtingen van het forum. Wel maakt het onderzoek van Tetlock et al. (1989) het belang

van het verschil tussen een reflexieve houding en een defensieve houding tegenover verantwoording duidelijk.

### **Schillemans: omgaan met meervoudige verantwoording**

Het onderzoek van Schillemans (2015) betreft, evenals dit onderzoek, hoe publieke managers met meervoudige verantwoording omgaan. Publieke managers werden gevraagd naar hun blik op verantwoording, zowel als frustraties ten gevolge van meervoudige verantwoording, en hoe ze daarmee omgingen. In het onderzoek is het onderscheid van Sinclair (1995) tussen het *structurele discours* van verantwoording en het *persoonlijke discours* van verantwoording zichtbaar. In het structurele discours wordt verantwoording beschreven als een deel van het werk dat belangrijk, serieus, technisch en onpersoonlijk is. Wanneer respondenten het niet hebben over het abstracte ideaal van verantwoording, maar de concrete invulling die verantwoording in hun werk krijgt, komen er concrete ervaringen en frustraties naar voren.

Alhoewel respondenten de positieve kanten van verantwoording afleggen erkenden, valt op negatieve ervaringen domineerden. Hierbij kan *negativity bias* een rol spelen (Johnson & Tierney, 2019). Negativity bias is niet alleen aanwezig in de respondenten zelf, maar ook in de aard van verantwoordingsprocessen (Behn, 2001, in Schillemans, 2015). Uit onderzoek naar economisch nieuws blijkt dat negativity bias een dubbel effect kan hebben, zowel op het niveau van journalisten als op het niveau van consumenten (Damstra & Boukes, 2018). Een vergelijkbaar effect is mogelijk aanwezig in verantwoordingsprocessen, waarbij toezichhouders meer nadruk leggen op negatieve bevindingen, verantwoordingsfora deze negatieve bevindingen sterker interpreteren, en journalisten meer aandacht hebben voor negatieve uitkomsten van verantwoordingsprocessen. Dit kan bijdragen aan de atmosfeer van wantrouwen en negativiteit die sommige publieke managers ervaren (Schillemans, 2015).

Tabel 2 geeft een overzicht van de zorgen en frustraties van managers bij meervoudige verantwoording en hoe zij hiermee omgaan.

<b>Concerns and frustrations</b>	<b>Strategic responses</b>
Unwelcome external interference	Transparency and relationship management
Excessive accountability obligations	Prioritizing and combining
Obsession with details	Prioritizing and combining
Insecurity	Commitment to mission
Focus on incidents	Anticipation



Atmosphere of distrust and negativity	Meaningful information
Multiple accountabilities disorder	Integration and internalization
Poor follow-up	“A splash of the water”

Tabel 2, uit Schillemans (2015)

De eerste kolom bevat de frustraties en zorgen die de respondenten ervaren, waaronder het eerder beschreven *multiple accountabilities disorder* van Koppell (2005). Niet elke frustratie werd door elk van de respondenten gedeeld, en hoe merkbaar ze zijn zal per sector verschillen. Echter het onderzoek bevatte onder andere respondenten uit het onderwijs en de politie, de focus van dit onderzoek. De respondenten uit het onderwijs noemde de introductie van raden van toezicht en bestuursgericht toezicht (Bokhorst, 2018) als factoren die de verantwoordingsdruk hebben doen toenemen. Daarnaast lijkt de media belangrijker te zijn geworden, wat respondenten het idee geeft dat er een grotere focus op incidenten is (Schillemans, 2015). De politiechefs in het onderzoek deelden niet de zorg van andere managers dat verantwoording een inbreuk kan doen op hun autonomie, en legde eerder de nadruk op het feit dat sommige verantwoordingsproducten die veel werk kosten vooral symbolisch van aard zijn (Schillemans, 2015).

De tweede kolom bevat manieren waarop managers met deze frustraties om kunnen gaan. Om hun organisatie goed weer te geven proberen managers een balans te vinden tussen enerzijds robuuste kwantitatieve data van prestatie-indicatoren, en anderzijds kwalitatieve verhalen over de strategie van de organisatie en minder tastbare aspecten van het werk. De respons op het *multiple accountabilities disorder* is om in de organisatiestrategie en interne processen de belangrijkste verwachtingen van verschillende fora te verwerken (Schillemans, 2015). Publieke managers gaan verder met hoge verantwoordingsdruk om door hun verschillende verplichtingen niet los van elkaar te behandelen. Door data en processen te combineren is er minder capaciteit nodig om de verantwoording behoorlijk af te leggen (Schillemans, 2015). Meervoudige verantwoording afleggen eist dus van managers dat zij een balans weten te vinden tussen verwachtingen van verschillende formele en informele fora.

### **Schillemans & van Twist: omgaan met complexiteit**

Schillemans & van Twist (2016) probeerden te duiden hoe het kan dat terwijl veel wetenschappers traditionele verantwoordingsmechanismen als ontoereikend verklaarden voor de complexiteit van moderne problemen, er toch een ‘audit explosion’ plaatsvindt waarbij er steeds meer auditing plaatsvindt (Power, 1997, in Schillemans & van Twist, 2016). Dit terwijl auditing bij uitstek als een traditionele gecentraliseerde manier van sturen wordt gezien. De

vraag is dan ook of auditors de vermeende complexiteit van het openbaar bestuur herkennen, en zo ja, welke *coping strategies* zij hiervoor hebben.

Schillemans & van Twist onderscheiden 3 soorten copingstrategieën. Ten eerste *casuïstiek*, waarbij procedures en praktijken per geval aangepast worden wanneer de eisen van verschillende stakeholders moeilijk te verenigbaar zijn. Het voordeel van deze aanpak is dat de auditor in conflicten tussen verschillende waarden geen kant kiest, maar actoren lopen het risico van multiple accountabilities disorder (Koppell, 2005). Ook is aannemelijk dat bij een gebrek aan prioriteren en combineren de administratieve werklast van verantwoording hoger is (Schillemans, 2015).

De tweede set copingstrategieën, *value management*, betreft het omgaan met tegenstrijdige waarden. Daarbij onderscheiden Schillemans & van Twist (2016) drie responses. Ten eerste *biasing*; één waarde prioriteit geven boven alle anderen. Dit is een makkelijke respons, maar het kan leiden tot conflict met stakeholders die juist andere waarden belangrijk vinden. Ten tweede *firewalling* waarbij bepaalde waarden worden gereserveerd voor bepaalde situaties, processen en arena's. Waar biasing tot externe conflicten kan leiden, kan firewalling tot interne conflicten leiden omdat de verantwoordelijkheid over verschillende waarden gescheiden wordt. Ten derde *hybridization*: het samenvoegen van verschillendewaarden tot een nieuwe geaggregeerde waarde. Alhoewel dit wellicht het minste risico op conflict heeft, kan het een weinig doorzichtig en begrijpelijke situatie opleveren waarbij substantieve conflicten genegeerd worden. Desalniettemin is deze derde strategie het meest belangrijk en frequent.

De derde groep copingstrategieën is procedurele, relationele en professionele *anchoring* (Schillemans & van Twist, 2016). Anchoring is een manier van waardeconflicten oplossen op procedurele wijze. Procedurele anchoring betekent dat de actor strikt vasthoudt aan standaard werkwijzen. Bij relationele anchoring heeft de actor frequent informeel contact met alle stakeholders om waardenconflicten op te lossen. Professionele anchoring houdt in dat professionals terugvallen op professionele standaarden en normen. Samen met hybridization waren relationele en professionele anchoring in het onderzoek van Schillemans & van Twist (2016) het meest prominent.

### **Copingstrategieën duiden**

De tweedelige focus van dit onderzoek maakt dat er veel verschillende copingstrategieën uit de literatuur naar voren komen. Om dit onderzoek uit te voeren moet dus enige integratie van de verschillende concepten plaatsvinden. Uit de drie bovenstaande onderzoeken komen vijf belangrijke manieren naar voren waarop strategische responses op meervoudige verantwoording over een complexe taak kunnen verschillen. Deze verschillen leiden tot vijf

schalen van coping bij meervoudige verantwoording over een complexe taak, weergegeven in tabel 3.

Ten eerste **transparantie**. Anticiperend op de negatieve, incidentgerichte atmosfeer die publieke managers bij verantwoording kunnen ervaren kunnen ze besluiten om zoveel mogelijk te proberen te voorkomen dat mogelijk schadelijke informatie naar buiten komt. Een inmiddels bekend voorbeeld hiervan is het omzeilen van WOB-verzoeken door zoveel mogelijk gebruik te maken van post-it notes en andere niet-aanvraagbare communicatiemiddelen (Aharouay, Stokmans & de Witt Wijnen, 2020). Aan de andere kant kunnen managers ook juist proberen om open kaart te spelen en inzicht te geven in de strategische overwegingen achter het handelen (Schillemans, 2015). Bij verantwoording over een complexe taak hebben managers te maken met grote onzekerheid over de betrouwbaarheid van informatie en de effectiviteit van hun handelen. Met die onzekerheid kunnen zij omgaan door te doen alsof het niet bestaat en een schijn van maakbaarheid weer te geven, maar ze kunnen ook in communicatie met stakeholders de onzekerheid erkennen en onderdeel van de verantwoording maken (Scherpenisse, van Twist & van Delden, 2019). Responses waarbij managers proberen bepaalde informatie achter te houden en mogelijke complexiteiten en onzekerheden proberen te versimpelen worden in tabel 3 het label *obfuscating* gegeven. Onder *communicating* worden responses verstaan waarbij managers juist over onzekerheden, risico's en tegenstrijdige waarden met stakeholders in gesprek gaan.

<b>Transparency</b>		
Communicating	0 0 0 0 0	Obfuscating
<b>Value/stakeholder management</b>		
Combining	0 0 0 0 0	Prioritizing
<b>Steering</b>		
Value-oriented	0 0 0 0 0	Outcome-oriented
<b>Mindset</b>		
Reflexive	0 0 0 0 0	Defensive
<b>Consistency</b>		
Strategy	0 0 0 0 0	Casualism

Tabel 3 - Schalen van copingstrategieën

De tweede schaal is **value- en stakeholdermanagement**. Hieronder valt wat Schillemans (2015) *prioritizing* en *combining* noemt, maar ook wat Schillemans & van Twist (2016) *biasing* en *hybridization* noemen. Bij *prioritizing* geeft een actor bepaalde waarden en stakeholders meer prioriteit, terwijl bij *combining* de actor verschillende waarden en verantwoordingsprocessen samen probeert te voegen. Deze twee copingstrategieën sluiten elkaar niet geheel uit; een actor kan immers bij bepaalde processen consistent een bepaalde waarde voorrang geven terwijl bij andere processen geaggregeerde waarden worden gehanteerd.

De derde schaal, **steering**, bestaat om te beschrijven of managers hun werkprocessen sturen op de indicatoren waarop het forum toetst, of op professionele waarden en waarden die onderliggend zijn aan de indicatoren. Wat hier *outcome-oriented* sturing genoemd wordt is waar wetenschappers zich zorgen om maken wanneer zij het hebben over gaming behavior, *hitting the target but missing the goal*, en de performance paradox (Lowe & Wilson, 2017; van Thiel & Leeuw, 2002). Waardegericht sturen kan hier een alternatief voor zijn, en kan voortkomen uit relationele en professionele anchoring (Schillemans en van Twist, 2016).

De psychologische inzichten van Tetlock et al. (1989) komen terug in de vierde schaal, **mindset**. Het gaat hierbij om de vraag of managers kritisch over hun eigen handelen en dat van

hun organisatie nadenken en reflecteren bij het afleggen van verantwoording, of dat zij vooral bezig zijn om de legitimiteit en mensen van hun organisatie te verdedigen. De mindset van managers heeft implicaties voor het leervermogen van de organisatie, en daarmee de cybernetische waarde van verantwoording (Bovens, 2007; Bovens et al., 2008).

Bij **consistency** draait het om de vraag of actoren een consistente strategie hebben voor het wegen van verschillende waarden en verwachtingen van stakeholders, of dat zij bij elke casus (ad hoc) een andere afweging maken (casuïstiek; Schillemans & van Twist, 2016). Hierbij is het dus ook relevant of er interne procedures of richtlijnen zijn voor het omgaan met verschillende waarden bij het afleggen van verantwoording.

---

Deze vijf schalen geven tezamen een beeld van de keuzes en houdingen van publieke managers bij het afleggen van meervoudige verantwoording over een complexe taak. Het empirische deel van dit onderzoek dient dan ook als een test voor of dit model betekenisvolle inzichten kan opleveren. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe het empirisch onderzoek uitgevoerd zal worden.

# Methoden

Om een beeld te krijgen van hoe publieke managers met meervoudige verantwoording over een complexe taak omgaan heb ik 18 kwalitatieve interviews uitgevoerd; 9 per sector. De politie en het onderwijs waren de cases in een vergelijkende case study (Bryman, 2016): de deelvragen werden niet enkel voor beide sectoren beantwoord, maar ook vergeleken om een antwoord op de hoofdvraag te kunnen formuleren.

## Casuselectie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van informatiegestuurde casuselectie (Flyvbjerg, 2006): het onderwijs en de politie zijn de sectoren waar ik verwachtte de meeste informatie te kunnen vinden over de strategische reacties van publieke managers op meervoudige verantwoording over een complexe taak. Zoals in de inleiding beschreven zijn de meervoudigheid en complexiteit bij de politie en het onderwijs van bijzonder belang in vergelijking met andere publieke organisaties. Als zodanig zullen de publieke managers in deze sectoren relatief veel ervaring hebben met deze aspecten van verantwoording, en valt er veel te leren van hoe zij hiermee omgaan. Het feit dat er naar twee sectoren gekeken wordt stelt ons in staat om te zien of deze lessen per sector verschillen, of dat er juist overeenkomsten zijn die wellicht nog breder dan deze twee casussen toepasbaar zijn. Bovendien geeft de vergelijking inzicht in hoe verschillende systemen van verantwoording de ervaring van managers met meervoudige verantwoording over een complexe taak beïnvloeden.

## Respondenten

Om een goede vergelijking te kunnen maken is het belangrijk dat de respondenten zich in vergelijkbare posities begeven en tegelijkertijd enigszins representatief zijn voor managers in de sector als geheel. De manier waarop de politie verantwoording aflegt verschilt zowel op verschillende niveaus van de organisatie als tussen stedelijke en landelijke gebieden (Bekkers et al., 2017). Bij de politie heb ik daarom managers gesproken van basisteams, districten en basisteams, waarbij zowel stedelijke als landelijke gebieden vertegenwoordigd waren. Ook de groep onderwijsbestuurders kent veel diversiteit. De meeste van deze respondenten zijn werkzaam in het voortgezet onderwijs, maar ook het PO, HBO en MBO zijn vertegenwoordigd. De groep bevat bestuurders van scholengroepen en bestuurders van eenpitters, en bevat zowel vaste bestuurders als interim bestuurders. Ik heb bij de keuze voor respondenten gekozen voor ervaren publieke managers die met meerdere partners, verantwoordingsfora en casussen te maken hebben gehad.

Bestuurders in de politie en het onderwijs waren, vooral tijdens het hoogtepunt van de COVID-19 pandemie, beperkt benaderbaar. Ik heb daarom gebruik gemaakt van convenience

sampling (Schillemans 2015; Boeije, 2016), dat wil zeggen dat ik de respondenten benaderd heb via gemeenschappelijke connecties.

Respondenten 1 t/m 9 zijn bestuurders in het onderwijs, en respondenten 10 t/m 18 zijn managers werkzaam bij de Nationale Politie. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de werkerreinen van de respondenten binnen het onderwijs of de politieorganisatie. De politiechefs zijn verdeeld over twee regionale eenheden, waarvan één binnen de randstad en één buiten de randstad. Voor een aantal respondenten geldt dat er slechts enkele individuen hun functie bekleden. Om te voorkomen dat de identiteit van de respondenten achterhaalbaar is wordt hier daarom verder geen informatie gegeven over de regio's, gebieden en plaatsen waarin zij werkzaam zijn.

<b>Politie</b>		<b>Onderwijs</b>	
Niveau	Respondenten	Niveau	Respondenten
Basisteam	R10, R11, R12, R13	PO	R5
District	R14, R15	VO	R3, R6, R7, R8, R9
Regionale dienst	R16, R17, R18	HBO	R1
		VMBO & MBO	R2, R4

### **Dataverzameling en analyse**

Alle drie de deelvragen werden beantwoord door middel van kwalitatieve interviews, semigestructureerd door middel van een topiclijst (zie bijlage 1)(Boeije, 2016). Naast de interviews heb ik een kleine documentenanalyse uitgevoerd om een beeld te geven over de wijze waarop verantwoording over het onderwijs en politiewerk in Nederland georganiseerd is. De interviews werden geanalyseerd door deze te transcriberen en coderen. Er werd gebruik gemaakt van selectief coderen (Boeije, 2016), waarbij geselecteerd werd op terugkerende inzichten in antwoorden die passen in de schalen van copingstrategieën. Vervolgens heb ik de resultaten vergeleken en gewogen om conclusies te trekken en de onderzoeksvragen te beantwoorden. Gezien het feit dat dit een kwalitatief onderzoek is was het niet mogelijk om representatieve numerieke waarden toe te wijzen aan de schalen uit het theoretisch kader. Wel werden de schalen gebruikt om de antwoorden van respondenten te duiden en ordenen.

### **Betrouwbaarheid**

Een mogelijke zwakte van dit onderzoek is de afhankelijkheid van wat respondenten over hun eigen gedrag rapporteren. Dit beperkt de *credibility* van de bevindingen (Bryman, 2016, p. 44).

Het is mogelijk dat zij mij niet alles hebben verteld, en een positiever beeld dan het werkelijke beeld van hun gedrag hebben weergegeven. Wanneer zij bijvoorbeeld obfuscerend gedrag laten zien in het afleggen van verantwoording, is het twijfelachtig of zij dit met een onderzoeker zouden willen delen. Naast deze basale twijfels is er op basis van de interviews echter geen reden om aan te nemen dat respondenten informatie achterhielden of zichzelf in een zo goed mogelijk licht probeerden te plaatsen. De respondenten zijn geanonimiseerd zodat zij zich enigszins vrijer konden voelen in wat zij deelden. De mogelijkheid van oneerlijke of onvolledige antwoorden moet desalniettemin in gedachte worden gehouden bij het analyseren van de resultaten.

De *transferability* van dit onderzoek is relatief hoog (Bryman, 2016, p. 44). Onderdeel van de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is juist dat we proberen te achterhalen of de copingstrategieën van publieke managers in een bepaalde sector overdraagbaar zijn naar andere sectoren. Zoals in het resultatenhoofdstuk zichtbaar wordt zijn er grote overeenkomsten tussen politiechefs en onderwijsbestuurders, en tussen managers op verschillende niveaus en in verschillende regio's. Het is daarom aannemelijk dat een aanzienlijk deel van die bevindingen overdraagbaar zal zijn naar andere sectoren, in het bijzonder sectoren waar meervoudige verantwoording over een complexe taak ook speelt.

De *dependability* van het onderzoek (Bryman, 2016, p. 44), dat wil zeggen of de bevindingen door de tijd heen consistent zijn, is naar verwachting relatief hoog. Ik gaf de voorkeur aan ervaren publieke managers die al een groot aantal verantwoordingsprocessen hebben meegemaakt. Desalniettemin zullen copingstrategieën ongetwijfeld beïnvloed worden door toekomstige socio-politieke veranderingen. In de resultaten zijn enkele reflecties opgenomen op de veranderingen van verantwoording over onderwijs en politiewerk door de jaren heen.



# Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. In de eerste paragraaf wordt een samenvatting gegeven van hoe scholen en de politie formeel verantwoording afleggen. Dit helpt om de structuur te begrijpen waarin de managers opereren. Daarna worden de opvattingen besproken die respondenten hebben over de betekenis van verantwoording, aan wie ze verantwoording verschuldigd zijn, en waar verantwoording uiteindelijk toe moet dienen. Vervolgens worden de manieren waarop respondenten last ervaren van verantwoording besproken aan de hand van de concepten van meervoudige verantwoording en complexiteit. Tot slot wordt besproken hoe respondenten met deze lasten omgaan; welke ‘copingstrategieën’ zij voor welk probleem toepassen.

## Het verantwoordingslandschap

---

In deze paragraaf wordt een kort overzicht gegeven van hoe de primaire verantwoordingsstructuren in het onderwijs en politiewerk eruitzien. De nadruk ligt hierbij op de informatie die relevant is voor de ervaringen van respondenten zoals besproken in de rest van het resultatenhoofdstuk.

### De politie

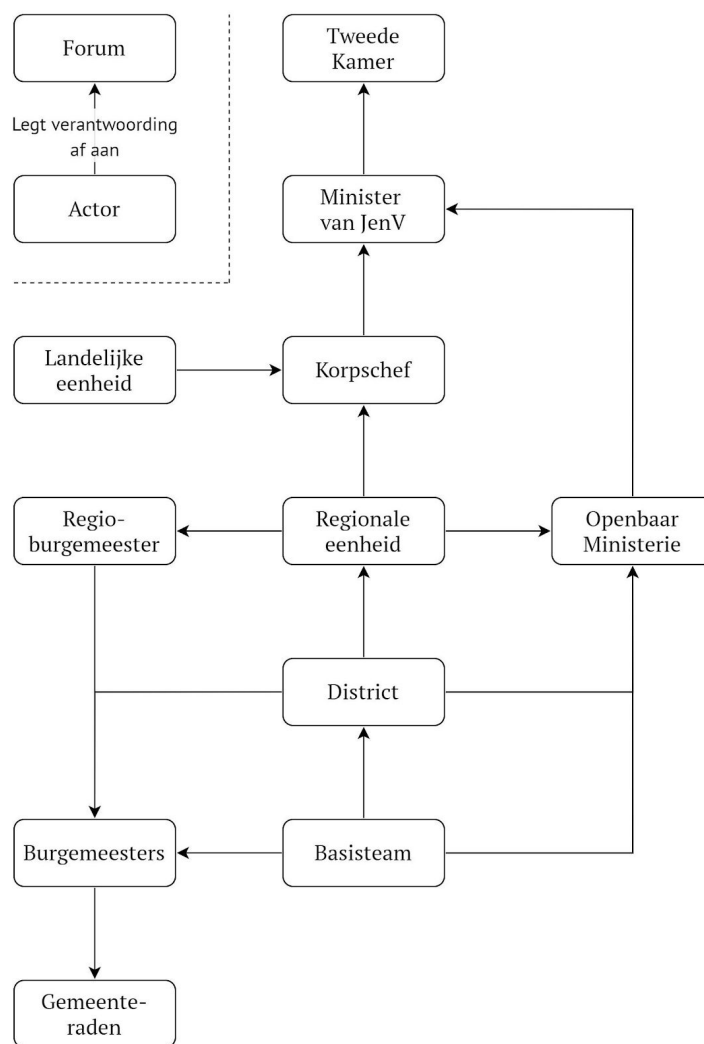
---

Zoals elke overheidsorganisatie is de politie uiteindelijk verantwoording verschuldigd aan het Nederlandse volk. Deze verantwoording verloopt via een ‘ketting’ van instituties die in figuur 2 wordt weergegeven.

De externe verantwoording van het politiekorps is op thema verdeeld tussen de Minister van Justitie en Veiligheid, het Openbaar Ministerie, en burgemeesters. De minister is politiek verantwoordelijk voor de politie, en gaat voornamelijk over het beheer van het korps. Burgemeesters en het Openbaar Ministerie zijn tezamen de gezagsdragers (Rijksoverheid, 2014), en hebben gezag over de taakuitvoering van de politie. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor strafrechtelijke handhaving, waar burgemeesters verantwoordelijk zijn voor hulpverlening en de handhaving van de openbare orde. De Inspectie van Justitie en Veiligheid houdt namens het ministerie toezicht op de kwaliteitszorg en taakuitvoering van de politie, en voert daarbij incidenteel onderzoeken uit naar specifieke incidenten.

Op regionaal en lokaal niveau worden resultaatafspraken gemaakt en besproken in ‘gezagsdriehoeken’, een overleg tussen een burgemeester en vertegenwoordigers van de politie en het Openbaar Ministerie (Rijksoverheid, 2014). Lokale driehoeksoverleggen kunnen op een van drie niveaus plaatsvinden: op het niveau van een district, op het niveau van een basisteam,

of voor meerdere basisteams. Het niveau waarop driehoeksoverleggen plaatsvinden hangt vaak af van de bevolkingsdichtheid van het zorggebied, en wat de partners voor de realisatie van de Nationale Politie gewend waren (Bekkers et al., 2017). In een grote stad zijn er bijvoorbeeld meerdere basisteams, waardoor gekozen wordt om op districtsniveau het driehoeksoverleg te voeren (R13), terwijl in een landelijk gebied één basisteam over 6 gemeenten kan strekken (R10).



Figuur 2. Gebaseerd op Rijksoverheid (2014) en dit onderzoek

Op elk niveau (landelijk, regionaal, lokaal) maken de minister, het OM en burgemeesters prestatieafspraken met de politie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van kritieke prestatie-indicatoren (KPI's), bijvoorbeeld het aantal procesdossiers dat aan het OM geleverd wordt, de tijdigheid waarmee dat gebeurt, de incassowaarde van inbeslagnames, etc. (R14)

## Het onderwijs

---

De meeste scholen zijn een stichting (CBS, 2007), en hebben als zodanig een college van bestuur en een raad van toezicht. De meeste scholen hebben daarnaast ook een medezeggenschapsraad, ouderraad, leerlingenraad en/of ondernemingsraad. Vaak hebben een of meerdere van deze raden de bevoegdheid een vertegenwoordiger tot de raad van toezicht te benoemen. De raad van toezicht heeft de bevoegdheid om bestuurders te benoemen en ontslaan, is daarmee voor de bestuurder een forum van groot belang. In sommige gevallen kan het college van bestuur invloed uitoefenen op de samenstelling van de raad van toezicht, in andere gevallen benoemt de raad van toezicht haar eigen leden.

De Inspectie van het Onderwijs houdt namens het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap toezicht op de kwaliteit van het onderwijs dat scholen aanbieden (OCW, 2019b). Waar de inspectie van Justitie en Veiligheid slechts in uitzonderingsgevallen een individueel basisteam of district onder de loep neemt, houdt de onderwijsinspectie structureel toezicht op alle scholen in Nederland. De indicatoren waarop de inspectie scholen beoordeelt staan vastgelegd in een onderzoekskader (voor PO, VO en MBO) of toezichtkader (hoger onderwijs). In de onderzoekskaders hanteert de inspectie vijf kwaliteitsgebieden: het onderwijsproces, het schoolklimaat, de behaalde resultaten, de kwaliteitszorg en ambitie, en het financieel beheer (OCW, 2019a). De onderwijsinspectie is voor scholen een forum van bijzonder groot belang: het kan uitgebreide informatie opeisen, scholen bezoeken om observaties uit te voeren, en forse sancties opleggen, inclusief het sluiten van de school.

## Opvattingen over verantwoording

---

Elk van de respondenten is gevraagd naar wat zij onder verantwoording afleggen verstaan. Zowel in het onderwijs als de politie is verantwoording een veelvoorkomend woord, dus de respondenten hebben hun eigen ideeën over wat verantwoording betekent. De antwoorden van de respondenten waren opvallend consistent, zowel binnen als tussen de twee sectoren. Drie elementen kwamen vaak terug:

- Vertellen wat je gedaan hebt;
- Waarom je doelstellingen al dan niet behaald hebt;
- Hoe je bent omgegaan met publieke middelen.

Enkele voorbeelden van hoe respondenten verantwoording zelf definieerden luiden als volgt:

*“Verantwoording afleggen is aan degene die je financieren of degene die je in staat stellen om je werk te doen. Dus verantwoording is voor mij transparant zijn over hetgeen wat je hebt gedaan met de middelen die er zijn toegekend [...] maar ook de wettelijke mogelijkheden die je hebt. En dat laatste is voor ons vrij specifiek, dus verantwoording afleggen over hoe je omgaat met de wettelijke bevoegdheden die je hebt.” (R17)*

*“Je kan de vraag bijna niet beantwoorden zonder het woord verantwoording te gebruiken. [...] Je legt verantwoording af over de manier waarop je als onderwijsbestuurder omgegaan bent met de publieke middelen.” (R2)*

*“Onder verantwoording versta ik vertellen wat je gedaan hebt en laten zien hoe je de publieke middelen die we, want daar leven wij voor 100 procent van, hoe je die besteed. [...] Maar het is breder: het is aan de samenleving vertellen wat je gedaan hebt.” (R5)*

*“Ha! Nou, uitleggen wat je doet en waarom je iets doet.” (R4)*

*“Het woord verantwoording dekt niet de lading. Het woord verantwoording is als het ware ik moet mij verantwoorden – ik heb iets gedaan, en dat klinkt vaak negatief, [...] terwijl het naar mijn mening niet anders is als weet je, jij voert met een x aantal mensen of een x bedrag een taak uit. Daarbij hoort een doelstelling. Kun jij vertellen waarom je een doelstelling wel of niet haalt? En eigenlijk moet naar mijn mening verantwoording trots zijn: met trots kunnen spreken over wat je bereikt hebt.” (R10)*

Een aantal respondenten maakte uit zichzelf een onderscheid tussen wat verantwoording zou moeten zijn en wat er in de praktijk gedaan wordt. Respondent 9 stelt bijvoorbeeld: “het is wat je moet doen, maar het is voor mij ook wat je zou moeten willen doen.” Bovens (2010) noemt dit onderscheid dat tussen verantwoording als een mechanisme en verantwoording als een deugd.

In Schillemans (2015) identificeren sommige publieke managers slechts enkele, hiërarchische verantwoordingsfora, terwijl anderen een bredere opvatting hebben. In dit onderzoek hebben de meeste respondenten een vrij brede opvatting van verantwoording, in de zin dat ze meerdere verantwoordingsfora identificeren die voor hen van belang zijn, waaronder vaak ‘de samenleving’ of ‘de maatschappij’ als geheel. De belangrijkste verantwoordingsfora zijn per sector hieronder weergegeven.

**Tabel 1.1: Verantwoordingsfora**

Soort	Politie	Onderwijs
Intern, formeel	Eenheids- of districtsleiding	Raad van toezicht, medezeggenschapsraad, ondernemingsraad*
Extern, formeel	Openbaar Ministerie, burgemeesters, gemeenteraden	Gemeente,* ministerie van OCW; onderwijsinspectie, scholenverenigingen
Extern, informeel	Burgers, media, slachtoffers	Bedrijfsleven,* media, ouders, leerlingen en studenten

\*Deze fora zijn niet voor elke school van belang, zo is de gemeente bijvoorbeeld vooral een belangrijk forum voor het primair onderwijs

Hoe belangrijk een individueel forum is, heeft veel te maken met in hoeverre de organisatie financieel afhankelijk is van dat forum. Voor scholen zijn externe verantwoordingsfora het belangrijkste, met name de klanten (ouders of studenten) en de onderwijsinspectie. Voor individuele bestuurders is hun raad van toezicht een bijzonder belangrijk forum, gezien het feit dat zij bestuurders kunnen benoemen en ontslaan. Voor politiedistricten en basisteams is de interne verantwoordingslijn belangrijker geworden dan de verantwoording aan het OM en de burgemeester sinds de vorming van de Nationale Politie. De politie werkt nog steeds ‘voor’ de gezagsdragers, maar is niet meer ‘van’ de burgemeester.

### Het doel van verantwoorden

Elke respondent erkende het belang van verantwoording. In beide sectoren begonnen respondenten vaak door te zeggen dat ze bekostigd worden door publieke middelen, en dat dat betekent dat er controle moet zijn op of dat geld op behoorlijke wijze uitgegeven wordt. Dit komt overeen met het rechtsstatelijk perspectief op de waarde van verantwoording (Bovens et al., 2008). Vanuit de organisatie gezien is dit bovendien van belang omdat verantwoorden voorwaardelijk is voor het ontvangen van deze gelden. Veel respondenten, vooral in de onderwijssector, vinden wel dat dit controleren door kan slaan (zie “verantwoordingsdruk”).

Voor scholen zijn niet alleen gelden vanuit het overheid van financieel belang, maar ook de toestroom van leerlingen. Respondenten uit het onderwijs (R2, R5, R9) noemen ook het versterken van de reputatie van de instelling dan ook als een belangrijk doel van verantwoording afleggen. In de woorden van R2:

*“Wij hebben het beste [...]’ van Nederland, al jaren lang. Dat gebruiken wij natuurlijk in onze verantwoording voortdurend. Het is natuurlijk ook gewoon een marketingtool.” (R2)*

Ook het cybernetische perspectief op de waarde van verantwoording (Bovens et al., 2008) komt duidelijk naar voren in de antwoorden van respondenten (R3, R5, R10, R15). Respondenten geven aan dat het afleggen van verantwoording hen helpt (en wellicht meer zou moeten helpen) om hun organisatie continu te verbeteren.

*“Dat vind ik van belang omdat het ons helpt om het beter te doen, dus het is goed dat we voortdurend kritisch bevraagd worden, voortdurend nieuwsgierig zijn naar hoe het beter kan. Dat is ook onderdeel van de kwaliteitscultuur die ik voorsta.” (R3)*

*“Ik zou het fijn vinden als we in de verantwoording de gesprekken vooral hebben vragen als hoe helpen we elkaar? Hoe kunnen we verbeteren? Ook al heb je alles op groen staan: waarom is het dan? Dan kan je nog steeds het gesprek voeren over hoe het nog beter kan.” (R10)*

En ander doel bij verantwoorden is het scheppen van begrip en vertrouwen (R7, R9, R13, R16). R9 stelt verantwoording niet alleen gaat om het beantwoorden van vragen, maar ook om het voorkomen van toekomstige vragen. Met begrip en vertrouwen komt ook draagvlak voor de manager. Dat draagvlak is bij bepaalde stakeholders (bijv. raad van toezicht, eenheidsleiding) evident van existentieel belang voor managers, maar ook het draagvlak onder werknemers is essentieel voor het goed functioneren van een team (R13).

## Verantwoordingsdruk

---

In deze paragraaf wordt beschreven op welke manieren de respondenten verantwoordingsdruk ervaren. Eerst wordt simpelweg besproken hoeveel werk het is en in hoeverre respondenten verantwoording als een last ervaren. Daarna wordt ingezoomd op de kernconcepten van dit onderzoek; de last die respondenten ervaren ten gevolge van meervoudige verantwoording en de complexiteit van hun taak.

### Algemene verantwoordingsdruk

---

Deze paragraaf beschrijft de werklast en consequenties die de respondenten in het algemeen van verantwoording ervaren. Dit gaat met name over administratieve lasten en de mate waarin de verantwoordingsrelatie de bewegingsvrijheid van de actor beperkt. De aspecten van

---

<sup>1</sup> Verwijderd om te voorkomen dat de werkplek van de respondent achterhaalbaar is.

complexiteit en meervoudigheid zijn uit dit deel van de beschouwing gelaten, zie daarvoor de volgende twee paragrafen.

## **Verantwoordingsdruk in het onderwijs**

Voor de onderwijsbestuurders geldt dat een deel de verantwoordingsdruk als fors maar gepast ervaart (R3, R4, R8), en een ander deel het als buitensporig ervaart (R2, R5, R6). Van de onderwijsbestuurders was R1 de enige die aangaf dat de hoeveelheid verantwoording die zij moeten afleggen wel meevalt. Ze benadrukt dat verantwoording ook vaak voordelen voor de bestuurder heeft. Wel vindt ze de mate van detaillering die vereist is soms niet proportioneel tot de omvang van de middelen die haar school ontvangt. Voor de meeste onderwijsbestuurders geldt dus dat ze verantwoording als een groot deel van hun werk zien. R2 gaat nog een stap verder:

*“Ik zat gisteren in overleg met het bedrijfsleven. Toen zei ik: mijn baan is verantwoording afleggen.” (R2)*

De vraag komt dus neer op in hoeverre de verantwoordingsdruk proportioneel is tot de waarde en noodzakelijkheid van verantwoording. R3 zegt hierover het volgende.

*“Als je het vanuit een oogpunt van efficiency kijkt kan je zeggen dat de prioriteit toch echt bij het onderwijs zelf moet liggen. Voor een deel stapelt het zich ook wel op, met de verschillende stakeholders: de inspectie, de raad van toezicht, een accountant. Dat kost tijd, maar goed, ik denk dat je niet puur alleen maar vanuit die efficiency moet kijken. Mijn uitgangspunt is dat we een publieke instelling zijn, dus je moet daarin zo breed mogelijk maatschappelijk verantwoording afleggen.” (R3)*

R4 vindt dat er een redelijke balans is wat betreft het werk dat verantwoording oplevert, maar voegt wel toe: *“wij zitten niet te wachten op meer toezicht van de inspectie.”* R8 herinnert zich dat hij rond 1984 zijn eerste gesprek met de onderwijsinspectie had, en geeft aan dat sinds die tijd de verantwoording veel substantiëler is geworden. Hij vindt dat terecht, maar onderstreept dat de hoeveelheid werk die een brief van de onderwijsinspectie voor een school kan betekenen enorm kan zijn.

R9 was voordat hij onderwijsbestuurder werd werkzaam in het bankwezen, en stelt dat vergeleken met de financiële sector het onderwijs een ‘mild verantwoordingsregime’ kent. Wel ziet hij een toenemende vraag om informatie, en vindt hij dat dit door kan slaan. Dit komt volgens hem vooral door wat hij het Angelsaksische denken noemt, waarbij alles op de letter van de wet plaats moet vinden. Hij zou liever een Rijnlands model zien waarbij principes leidend zijn. R2 en R5 spreken een soortgelijke wens voor ruimere kaders uit.

*Ik vind dat die regels beklemmend werken. [...] Je kunt niet situationeel handelen, maar dat is heel vaak wel nodig. Kijk, als alles volgens de regels zou lopen, dan had ik geen baan. Je bent er als bestuurder om gemotiveerd af te wijken van de regels, en daarover verantwoording af te leggen. Ja, ik probeer wel een beetje de regels te handhaven. Maar als iedereen alles volgens de regels doet, dan heb je mij niet nodig. (R2)*

Waar de verantwoordingsdruk ten koste van gaat, daar zijn een aantal mogelijke antwoorden op. Een terugkerende klacht is dat veel van de regels geen verhouding zouden hebben tot de kwaliteit van onderwijs, wat raakt aan het probleem van complexiteit (waar ik later verder op in zal gaan). R2 stelt hierboven dat het vermogen om maatwerk uit te voeren beperkt wordt. Daarnaast noemt hij de opportunity cost van de werkuren die aan verantwoording besteed worden: “we zouden op elke locatie een extra docent erbij kunnen hebben als we iets gematigder met verantwoording omgingen.” Volgens R6 kan wat je soms “bijna toezichtmanie zou kunnen noemen” ervoor kunnen zorgen dat je grip verliest op andere processen binnen de organisatie.

### **Verantwoordingsdruk bij de politie**

Geen van de politiechefs ervaart de werkdruk ten gevolge van verantwoording als problematisch. Of ze het een groot deel van hun werk vonden, dat verschilde per positie en afhankelijk van welke activiteiten zij wel of niet als verantwoording zien. Het werk dat verantwoording oplevert zien alle respondenten als proportioneel aan de bevoegdheden die de politieorganisatie heeft.

*“Dus over elke handeling die je uitvoert waarbij je een bevoegdheid toepast, moet je verantwoording afleggen in de vorm van een formulier, een proces verbaal of anderszins. En ik denk dat dat een groot goed is. En dat moeten we ook vooral zo houden. Ik denk dat het past bij de zware bevoegdheid die we hebben.” (R17)*

De respondenten gaven ook aan dat de sancties die in het verantwoordingsproces opgelegd worden in de praktijk relatief beperkt zijn.



*“Tuurlijk maak je wel afspraken, en je hebt het er wel over, maar er zitten niet zoals in het bedrijfsleven echt consequenties aan targets al dan niet halen, beloond met bonussen of weet ik veel. Misschien wel ontslag als het niet lukt, en dat is natuurlijk ook hoe het ambtenarenapparaat werkt. Je bent vrij zeker van je baan en je moet het wel heel bont maken wil je eruit vliegen.” (R15)*

Volgens respondent 13 probeert haar sectorhoofd steeds in te schatten of het feit dat resultaten niet behaald worden daadwerkelijk aan de teamchef te wijten is.

*“Wij worden erop afgerekend op het moment dat we er niks aan doen, als we het helemaal niet signaleren terwijl de wereld om ons heen het wel ziet, even wat simpel gezegd, of als we het signaleren maar we doen er niks mee. Maar als we het signaleren en we doen het maximale maar het resultaat blijft uit, om wat voor reden dan ook, dan wordt je daar niet op afgerekend.” (R13)*

De meeste politiechefs geven aan dat ze tegenvallende resultaten in de interne verantwoording meestal goed uit kunnen leggen. Zowel qua werkdruk als het risico op sanctionering lijkt de verantwoordingsdruk voor politiechefs dus tamelijk mee te vallen.

---

Mijn analyse geeft het beeld dat onderwijsbestuurders de verantwoordingsdruk in het algemeen als hoger en problematischer ervaren dan politiechefs. De twee groepen verschillen niet alleen in hoeveel druk zij ervaren, maar ook in of zij dit proportioneel vinden en of ze denken dat het averechtse effecten op hun organisatie heeft. Let wel dat in deze paragraaf de aspecten van meervoudigheid en complexiteit nog buiten beschouwing zijn gelaten.

Dit verschil lijkt deels te wijten te zijn aan de aanwezigheid van de onderwijsinspectie. De inspectie is een gezaghebbende externe toezichthouder die structureel controles uitvoert en informatie opvraagt. Hiervoor is er geen parallel bij de verantwoording over politiewerk. De verantwoording binnen de politie lijkt daarnaast, meer dan de verantwoording in het onderwijs, in lijn te zijn met het Rijnlandse model waar R9 en anderen hun voorkeur voor uitspreken. Het uitgangspunt is dat politiechefs veel discretionaire ruimte krijgen om te doen wat voor hun basisteam naar hun inziens werkt, en worden vervolgens gevraagd uitleg te geven over hun handelen. De onderwijsbestuurders ervaren meer kaders die hun handelen van bestuurders als het ware van tevoren inperken.

## Meervoudige verantwoording

---

In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de respondenten het lastig vinden om de eisen van verschillende fora tegemoet te komen, hoe dit komt, en welke consequenties dit heeft.

## **Meervoudige verantwoording in het onderwijs**

Elk van de onderwijsbestuurders geeft aan dat de belangen en voorkeuren van de verscheidene stakeholders waarmee ze te maken hebben wel eens schuren. Respondenten identificeren verschillen in prioriteiten zowel tussen verschillende toezichthouders als tussen toezichthouders en ouders, leerlingen of studenten. Twee soorten verschillen lijken het belangrijkste te zijn.

Ten eerste zijn er simpelweg verschillen in belangen. De resultaten die fora van bestuurders verwachten kunnen verschillen, en de meeste onderwijsbestuurders noemden hier voorbeelden van. R2 noemt bijvoorbeeld dat het bedrijfsleven opleidingen wilt die gericht zijn op een bepaalde functie, terwijl de inspectie meer oog heeft voor het behalen van een diploma. Volgens R4 kijkt een ondernemingsraad vooral naar de belangen van werknemers, terwijl de raad van toezicht zich vooral bekommert om de financiën en continuïteit van de organisatie.

Volgens R6 zie je soms dat als verschillende partijen tot een conflict komen, er een compromis wordt gesloten, en het probleem vooruit wordt geschoven naar volgend jaar. Hij beschreef dit echter niet als iets dat hij persoonlijk moeilijk te navigeren vond, en was de enige respondent die uitstelgedrag als consequentie van meervoudigheid als een mogelijk probleem noemde.

Een belang dat de meeste stakeholders delen is de vraag om informatie. Volgens R9 neemt de roep om informatie in het algemeen toe, en dat geldt voor elke stakeholder: van het ministerie tot ouders. De informatiebehoefte kan wel verschillen, zowel in het soort informatie als de mate van detaillering. Volgens R4 wordt het volledige jaarverslag van zijn school bijvoorbeeld maar door een zeer beperkte groep mensen gelezen. Zijn school maakt dan ook een beknopte versie van het jaardocument voor het grotere publiek.

Ten tweede verschillen de fora in de mate van professionaliteit. Dit betreft met name de medezeggenschapsraden, de ondernemingsraden en raden van toezicht, waarin naast professionals ook “goedbedoelende amateurs” (R7) zitting nemen. Ook in de interactie met gemeenten hebben onderwijsbestuurders te maken met mensen die zelf niet uit het onderwijs komen. Een deel van de respondenten heeft twijfels over het oordeelsvermogen van de fora (R2, R3, R7). R2 en R7 zien het als problematisch dat de verschillende raden veel bevoegdheid krijgen zonder dat ze consequenties ervaren wanneer het met de school niet goed zou gaan:

*“Kijk, ik ben eindverantwoordelijk. Als het niet goed gaat, dan zetten ze mij op straat. Terecht, maar een ondernemingsraad kan nee zeggen zonder dat er consequenties aan verbonden zijn. Dus die krijgt verantwoordelijkheid toebedeeld die geen consequenties heeft, en dat vind ik ingewikkeld. Als je verantwoordelijkheid neemt, moeten er ook consequenties aan kunnen zitten. Plussen en minnen.” (R2)*

### **Meervoudige verantwoording over politiewerk**

De meervoudigheid van verantwoording blijkt behoorlijk te verschillen tussen politiechefs op verschillende niveaus en locaties. Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven vinden driehoeksoverleggen niet altijd op hetzelfde niveau binnen de politieorganisatie plaats. R13 is bijvoorbeeld chef van een basisteam binnen een grote stad, waar de driehoeksoverleggen met de burgemeester op districtsniveau plaatsvinden. R10 is ook basisteamchef, maar voert overleg met zes burgemeesters. Gegeven het grote verschil in meervoudigheid van de verantwoording zal ik hier de respondenten die zelf driehoeksoverleggen bijwonen apart bespreken van zij die dat niet doen.

De respondenten die zelf geen driehoeksoverleggen bijwoonden ervaren weinig last van de meervoudigheid van de verantwoording. Naast de formele verantwoording die intern en in de driehoek plaatsvindt kent de politiechef een aantal informele verantwoordingsfora, waaronder slachtoffers, burgers, de media en werknemers. Deze fora kunnen in hun verwachtingen verschillen. R13 en R16 beschrijven bijvoorbeeld dat de werkvloer niet altijd even blij is met beslissingen vanuit de district- of eenheidsleiding. R18 beschrijft hoe de media soms veel over een bepaalde casus wilt weten, terwijl het in het belang van het slachtoffer is om niet al teveel weg te geven. Casussen waarbij respondenten het moeilijk vonden om verschillende belangen af te wegen zijn echter zeldzaam.

De respondenten die wel direct te maken hebben of hebben gehad met het Openbaar Ministerie en burgemeesters (R10, R11, R12, R14, R18) zien verschillen in de belangen van deze twee fora. Echter maken zij zelden mee dat hierdoor een patstelling ontstaat. De respondenten benadrukken dat de drie spelers elkaars belangen kennen en daarbij een constructieve houding innemen. In scherp contrast met het idee van een besluiteloze actor leidend onder multiple accountability disorder, lijkt de politie in deze overleggen een gelijkwaardige als niet leidinggevende rol aan te nemen. R12 beschrijft de dynamiek als volgt:

*“In de praktijk zie je heel vaak dat het de politie is die bepaalt, want de politie is de doorzettingsmacht, de zwaarmacht die het uiteindelijk moet gaan uitvoeren. En dat maakt het soms best bizar, omdat eigenlijk het OM en de burgemeester de politie zouden moeten aansturen. Maar in de praktijk zie je het vaak andersom: dan zie je dat de politie echt initiatief neemt, terwijl het OM en de burgemeester wat meer achterover leunen.” (R12)*

Deze dynamiek is vermoedelijk grotendeels het gevolg van de realiseren van de Nationale Politie. R10 beschrijft de veranderende relatie tussen burgemeester en politie als volgt:

*“Burgemeesters verwachten eigenlijk wel dat ik aan hen allemaal verantwoording af leg over de cijfers en over hoe ik handel, alleen met de komst van de nationale politie is daar natuurlijk wel een beetje een wijziging in gekomen en [...] na ja, weet je, het is een gesprekspartner voor me, en samen met hen ga ik op weg, maar de kracht die ze vroeger hadden, dat het hun politie was en zij bepalen wat de politie doet, dat is wel weg.” (R10)*

Alhoewel de burgemeester nog altijd een belangrijk forum voor de politie is, lijkt de rol van burgemeester als principaal in die zin enigszins geërodeerd te zijn. Dit komt overeen met de bevindingen van de evaluatie van de politiewet van 2012 (Bekkers et al., 2017). Deels vanwege deze ontwikkeling lijken politiechefs meervoudige verantwoording makkelijker te kunnen navigeren dan bestuurders in het onderwijs. Alhoewel het feit dat de burgemeester de politie niet meer financieel kan sanctioneren en de verantwoordingsrelatie minder zwaar doet wegen, kan het feit dat de capaciteit niet op lokale behoeften aangepast kan worden volgens R17 ook spanningen opleveren. Bovendien zullen we in de paragraaf over de verantwoording over een complexe taak terugzien dat de financiën op nationaal niveau van grote invloed zijn op hoe de waarde van het politiewerk gemeten wordt.

---

De onderwijsbestuurders ervaren beduidend meer last van meervoudige verantwoording dan de politiechefs. Waar een school altijd meerdere belangrijke stakeholders kent, zijn sommige politiechefs vrijwel geen verantwoording aan externe fora verschuldigd. Politiechefs zoals R10, R11 en R12 die met meerdere gemeenten te maken hebben geven desondanks aan dat dit zelden tot directe conflicten leidt. De overleggen tussen politie, OM en gemeente gebeuren in gesloten kring tussen professionals, wat voor een beduidend andere dynamiek zorgt dan die in het onderwijsveld. Ook bij respondenten die wel tamelijk veel last ervaren van meervoudige verantwoording, is het *multiple accountabilities disorder* (Koppell, 2005) niet te bekennen, in de zin dat zij niet tot besluiteloosheid of uitstelgedrag gedreven worden. Respondenten zien het als hun taak om aan elke stakeholder uit te leggen waarom ze doen wat ze doen, maar niet om

elke stakeholder tevreden te stellen. Wanneer de belangen van verschillende stakeholders tegenstrijdig of overweldigend zijn, hakken deze managers uiteindelijk toch de knoop door.

## Verantwoording over een complexe taak

---

In deze paragraaf wordt besproken in hoeverre respondenten het idee hebben dat de waarde van hun werk goed naar voren komt in het verantwoordingsproces, hoe zij aankijken tegen de criteria en indicatoren die daarin gebruikt worden, en in welke mate ze tegen dilemma's tussen prestatieafspraken en publieke waarden aanlopen.

### **De complexe taak van het onderwijs**

De consensus onder onderwijsbestuurders lijkt te zijn dat de inspectie naar veel aspecten van onderwijskwaliteit kijkt die wel degelijk belangrijk zijn, maar dat de indicatoren die gebruikt worden geen volledig beeld geven. De meeste respondenten hadden voorbeelden van bepaalde indicatoren die ofwel niet relevant zijn voor de kwaliteit van onderwijs, ofwel niet meten wat ze zouden moeten meten. Van dat laatste geeft R2 een helder voorbeeld:

*“Dus toen kwam ik voor die commissie, en die zei ‘uw bachelorrendement is afgenomen.’ En ik zeg, ‘ja dat klopt.’ Toen zeiden ze ‘dat is toch vreselijk.’ Ik zeg ‘dat is helemaal niet vreselijk, want als kinderen fouten mogen maken, moeten ze dat vooral in hun studie doen en niet als ze aan het werk zijn. Dus pedagogisch is het helemaal niet zo raar dat het bachelorrendement niet zo hoog is.’ Maar ik heb nog wel een andere reden waarom het helemaal niet erg is dat het bachelorrendement laag is, want we hadden een analyse gemaakt van mensen die dat diploma niet halen. Hoe kwam dat? Omdat er sprake was van groenpluk. En groenpluk betekent dat bijna al onze studenten voordat ze hun opleiding af zouden ronden al weggehaald werden door het bedrijfsleven. Dus heb ik nou een slechte opleiding omdat mijn bachelorrendement laag is? Nee, ik heb een hartstikke goede opleiding, omdat al die studenten voordat ze afgestudeerd zijn al weggehaald worden. Dus dat geeft de ridiculiteit aan van dit soort maatstaven.” (R2)*

R1 geeft een vergelijkbaar voorbeeld over onderwijstijd als indicator; het is onderwijskundig wellicht best voordelig voor een student dat ze op een lager tempo, met minder stress en meer rust, kunnen leren. R4 maakt een mooi onderscheid tussen dingen die ‘meetbaar’ zijn en dingen die niet meetbaar maar wel ‘merkbaar’ zijn. Wat je meet zijn de onderwijsresultaten, wat je merkt is of leerlingen lekker in hun vel zitten, en of de school hen helpt ‘om gelukkige mensen te worden.’ R5 geeft een vergelijkbaar beeld:

*“Ik ben ervan overtuigd dat minstens de helft van de zaken die wij belangrijk vinden voor het onderwijs, voor onze leerlingen, dat die niet meetbaar zijn volgens de standaarden van de inspectie. [...] Een heleboel dingen die met name in de sociale interactie tussen kinderen zich afspelen, vallen buiten de scope van de inspectie. [...] Kijk, de Cito scores op rekenen en taalvaardigheid, die zijn helder. Daar heb je feitelijk geen inspectie voor nodig; je kunt gewoon zien waar je aan moet voldoen. Als je daar niet aan voldoet, dan heb je wat uit te leggen.” (R5)*

Een mogelijk voordeel van de inspectie is dan ook dat observaties tenminste de potentie hebben om ook minder meetbare dingen mee te nemen of, in andere woorden, merkbaar te maken.

*“In vergelijking met een bank wordt er nog weinig met data gedaan. Het is heel veel observeren. Mijn eerste indruk daarvan was van ja, hoe betrouwbaar is dat? Is dat niet heel erg subjectief? Aan de andere kant heb ik geleerd dat dat is hoe het in het onderwijs werkt, en ik moet ook zeggen dat inspecteurs door een dag in een school te zijn, heel scherp kunnen ophalen hoe het dan in zo’n school gaat.” (R9)*

In de praktijk zeggen de respondenten echter dat de inspectie vooral kijkt naar hetgeen meetbaar is, en controleert of de regels nageleefd worden. Hierdoor kan hetgeen wat er echt toe doet uit het zicht raken. R3 en R6 beschrijven hoe de kaders waar scholen binnen moeten werken het moeilijk maken om op innovatieve manieren onderwijskwaliteit te verbeteren.

*“Het is belangrijk dat wij ons onderwijs vernieuwen zodat het beter aansluit bij de leerbehoefte en de manier van leren van de huidige leerlingen. Een voorbeeld daarvan is van één van onze scholen; deze school werkte met kunskapsskolan, dat is een Zweeds model waarin het individueel leren centraal staat. Dat betekent dus dat leerlingen in hun eigen tempo en al dan niet verdiepend aan de slag kunnen. En ik merk dus dat het inspectiekader daar eigenlijk niet goed op toegesneden is. Die zijn nog steeds toegesneden op het traditionele model van klassen die in jaren bepaalde vorderingen maken. En daarvan worden de opbrengsten dus ook getoetst en er is nog te weinig ruimte om daarin te vernieuwen en creatief te zijn en te experimenteren.” (R3)*

R4, R5 en R6 beschrijven een bijzonder soort complexe taak die scholen toegewezen krijgen: scholen worden vaak gevraagd bij te dragen aan complexe maatschappelijke problemen zoals goed burgerschap, kansenongelijkheid en segregatie. Veel van de bovengenoemde onderwijsvernieuwingen proberen iets met deze problemen te doen (R6). R2 en R8 noemen de COVID-19 pandemie als een ander complex thema waar scholen van alles mee moeten. In hoeverre scholen succesvol bijdragen aan het verhelpen van deze problemen is moeilijk te

meten. R2 en R5 vinden dat juist bij dat soort ingewikkelde thema's de richtlijnen voor hoe scholen met de problemen om moeten gaan niet al te strak moeten zijn, zodat ze het op een manier aan kunnen pakken die past bij hun school en lokale context.

### **De complexiteit van politiewerk**

Ook de meeste politiechefs geven aan dat de indicatoren waarop hun werk getoetst wordt geen volledig beeld geven van de waarde van het politiewerk. Ze zijn zich bewust van het feit dat de impact van hun werk moeilijk te meten is. De meeste respondenten hadden minstens één voorbeeld van een casus waarin het moeilijk te bepalen is hoe effectief politiehandelen is geweest, of een manier waarop indicatoren niet het hele verhaal vertellen. Ik zal hiervan twee voorbeelden geven. Het eerste voorbeeld betreft de opsporing, en geeft weer hoe volgens R14 KPI's zoals het aantal opgerolde criminele samenwerkingsverbanden (csv's) en de hoeveelheid afgepakt geld niet de volledige lading dekt bij het aanpakken van georganiseerde criminaliteit.

*“Een aantal jaren geleden, toen ik recherchebaas was, hebben wij een criminele organisatie aangepakt die zich bezighield met mensenhandel en meisjes onder dwang lieten werken in sekshuizen. Dat onderzoek telde in de formele verantwoording als één crimineel samenwerkingsverband, één streepje, maar in dat onderzoek hadden wij ook verschillende gemeenten door middel van bestuurlijke rapportages gevraagd om in totaal 17 sekspanden te sluiten. En dat laatste is gelukt. En als je vraagt, hoe kun je als politie dat grote onderzoek, waar je meer dan een jaar mee bezig bent geweest, het beste verantwoorden? Is dat dan één proces-verbaal ter zake 140 Sr of 7 miljoen euro afgepakt, of het daadwerkelijk sluiten van 17 sekspanden? Of nog belangrijker, vele meisjes in veiligheid gebracht en veel toekomstige uitbuiting voorkomen. Ik vind dat we verantwoording rijker en ruimer moeten maken door ook die andere elementen te benoemen.” (R14)*

Het tweede voorbeeld komt van R11, en betreft de dienstverlening tegenover slachtoffers. Hij beschrijft dat een aantal jaren geleden een afspraak werd gemaakt om aangevers van woninginbraken binnen 30 dagen terug te bellen om te vragen hoe het met hen gaat, en of ze nog nadere informatie hadden. R11 vertelt hoe dat uitpakte:

*“Het doel daarvan was hartstikke mooi. Meer contact tussen slachtoffers en politie, en gewoon aandacht hebben voor wat daar gebeurd is. Maar vervolgens bouwen wij dat om in een soort dashboard, en in ons bedrijfsprocessensysteem wordt duidelijk, omdat wij wel of niet een vinkje aanklikken, of we dat wel of niet hebben gedaan. En wij sturen erop dat 90-100% daarvan gehaald moet worden. En als je dat niet hebt, en je kleurt rood, dan doe je het niet goed. Terwijl de essentie van de afspraak een hele andere was. De essentie was namelijk dat je gewoon het goede contact hebt met mensen over hoe het met hen is, of ze nog vragen hebben, of je nog ergens mee van dienst kan zijn, of dat ze nog nadere informatie hebben over hun zaak. Dat is de bedoeling. En wij bouwen dat om in een dashboard en vervolgens sturen wij op dat kale cijfer. En wat zie je dan vervolgens gebeuren, dat een aantal mensen die helemaal niets te maken hebben met het opnemen van die woninginbraak, gewoon 1 keer in de week standaard het lijstje afbellen, om te vragen of er nog bijzonderheden zijn, dat vervolgens afvinken, en dan scoor je honderd procent.” (R11)*

Alhoewel in dit onderzoek veel voorbeelden van moeilijk meetbare impact naar voren kwamen, moet wel vermeld worden dat het bovenstaande voorbeeld een van de weinige is waarin goal displacement zo helder naar voren komt. Op basis van mijn interviews kan ik geen uitspraak doen over in hoeverre goal displacement binnen de politie een probleem is.

Sommige respondenten (R10, R12, R14) proberen nieuwe aspecten van kwaliteit te hanteren, om meer het verhaal bij de cijfers te vertellen. Enkele respondenten geven aan geen moeite te hebben met de manier waarop hun werk geëvalueerd wordt, ondanks de beperkte meetbaarheid van hun impact. Sommigen willen juist meer traditionele vormen van verantwoording terugzien. R17 noemt bijvoorbeeld de interne bedrijfsvoering en de doelmatige besteding van publieke middelen als zaken die meer aandacht behoeven.

Meerdere respondenten (R13, R15, R16, R18) geven aan dat alhoewel kritieke prestatie-indicatoren bijgehouden worden en een belangrijke rol hebben in het verantwoordingsproces, er niet als zodanig op wordt afgerekend:



*“Maar ik merk ook als we met alle teamchefs bij elkaar zitten en er is een afspraak gemaakt en iemand heeft dat of niet gedaan of vergeten, [...] dat er heel weinig consequenties aan zitten, niet dat je dan per se boos op elkaar hoeft te worden maar [...] het wordt heel vaak maar voor lief aangenomen, van ja weet je, ‘ja prima dan maar misschien maar de volgende keer’. En daar zouden we best is iets scherper met elkaar over kunnen spreken, denk ik.” (R15)*

Volgens R15 heeft dit te maken met de cultuur van de politie; men is niet gewend om elkaar kritiek te geven, en wil de goede vrede behouden. De managers geven aan dat ze het meestal goed kunnen uitleggen wanneer hun prestaties onder de norm zijn. Hoe zwaar sanctionering binnen de politie is kan verschillen tussen regio's en districten. R12 geeft bijvoorbeeld wel aan dat hij streng wordt afgerekend op het al dan niet behalen van KPI's.

De prestatieafspraken die de politie maakt kunnen een frustrerende werking hebben, of innovatie moeilijker maken. Dit komt volgens R12 door een te grote nadruk op cijfers.

*“Ons basisteam staat een beetje bekend als innovatief en creatief, er waren een aantal hele leuke initiatieven die ook op een gegeven moment landelijk zijn uitgerold. Maar anderhalve maand geleden hadden we een gesprek met ons eenheidsteam, en daar werd heel erg de nadruk gelegd op het aantal bekeuringen, en de doorlooptijd van dossiers. [...] De nadruk wordt dan gelegd op concrete cijfers, zonder context, zonder duiding. En volgens mij leidt dat alleen maar tot disfunctioneel gedrag van een basisteam, dat je je conformeert aan de verkeerde KPI's, en dat vind ik gewoon niet goed. Dus die nadruk vanuit met name strategisch management is vaak te veel op cijfers.” (R12)*

Wanneer het over cijfers gaat, geven de meeste respondenten aan dat ze niet precies kunnen meten hoe goed de politie hun werk doet. Dat betekent niet dat de managers vinden dat ze niet bijgehouden moeten worden, maar dat ze anders gebruikt moeten worden. Cijfers zijn dan eerder een kanarie in de koolmijn voor wanneer iets echt niet goed gaat. R10 legt het als volgt uit:

*“Ik zie ook dat heel veel lijstjes gebruikt worden waar we niet eens meer naar kijken, maar het zijn wel goede signalen als je echt helemaal door het ijs zakt. Het is een illusie om te denken dat het altijd goed blijft gaan, dus het is fijn om die verantwoordingslijstjes wel te hebben. [...] Cijfers zijn voor mij altijd indicatoren, alarmbellen. Dat zijn het, en eigenlijk ook niet meer dan dat.” (R10)*

In de praktijk gebeurt dit in veel gevallen al. R13 legt bijvoorbeeld uit dat in haar district alleen stilgestaan wordt bij de getallen waar iets niet gebruikelijk is of waar de managers extra

aandacht aan willen besteden. Respondenten geven aan dat ze in verantwoordingsgesprekken liever niet de nadruk op de cijfers willen leggen. Eerder moet er een gesprek plaatsvinden over wat er al dan niet goed gaat, waar dat door komt, en hoe de gesprekspartners elkaar kunnen helpen (R10, R13, R15).

Wat opvalt wanneer de politiechefs het over de cijfers en KPI's hebben, is dat de meervoudigheid van de verantwoording bijdraagt aan het belang van de KPI's (R12, R14, R15). De politie maakt onderdeel uit van het strafrechtketen, en elke schakel in die keten wordt op bepaalde cijfers afgerekend. Wanneer de politie niet genoeg dossiers aan het Openbaar Ministerie levert, kan het OM niet genoeg zaken naar de rechtbank brengen, en wordt het budget van het OM gekort als afrekening (Grapperhaus, 2018). R14 noemt dit een 'pervers systeem.' R12 zegt dat hij snapt dat de KPI's voortkomen uit afspraken tussen het OM, de politie, en ministeries, maar dat daardoor te weinig oog is voor beweging, vernieuwing, co-creatie, innovatie, het team, en de lerende organisatie. De impact van de meervoudigheid van de verantwoording van de politie is dus groter dan wat je ziet wanneer je het in isolatie bekijkt.

---

Zowel de kwaliteit van onderwijs als de impact van politiewerk is moeilijk te meten, en vrijwel alle managers uit beide groepen erkennen dat. Toch wordt gestuurd op indicatoren die wel meetbaar zijn, en dat kan zorgen opleveren voor managers die op minder meetbare waarden willen sturen. De complexiteit van hun taak confronteert managers met de noodzaak om een balans te vinden tussen enerzijds sturen op de dingen die zij als de waarde van hun werk zien, en anderzijds sturen op de resultaten waar fora hen op beoordelen. Ik zou op basis van deze resultaten kunnen stellen dat over het algemeen managers meer moeite met verantwoording over een complexe taak hebben dan met de meervoudigheid van de verantwoording. Zoals we in de voorgaande alinea zagen, is het echter niet zo simpel, en kunnen we deze twee aspecten van verantwoording niet compleet van elkaar isoleren. Het maakt de wisselwerking tussen manager, systeem en waarde zichtbaar. In de volgende paragraaf maken we de stap naar onze laatste deelvraag: hoe gaan managers met complexiteit en meervoudigheid om, en wat zijn hun copingstrategieën?

## **Copingstrategieën**

---

In dit hoofdstuk maak ik de stap van de problemen die managers met meervoudige verantwoording over een complexe taak ervaren naar de manieren waarop ze met die problemen omgaan. Ik bespreek de copingstrategieën aan de hand van de vijf schalen uit mijn theoretisch kader: transparantie, value/stakeholder management, sturing, mindset, en

consistentie. Gaandeweg zal ik inschatten in hoeverre deze schalen daadwerkelijk een behulpzame lens zijn voor het duiden van copingstrategieën. Tot slot bespreek ik enkele overige factoren die een verhelderend effect kunnen hebben op de averechtse effecten van verantwoording.

## Transparency

---

Elke respondent benadrukte het belang van transparantie, zowel vanuit een normatief perspectief (je behoort transparant te zijn over wat je doet) als een praktisch perspectief (dingen achterhouden is contraproductief). Niet alleen was obfusceren als strategische respons op verantwoordingsdruk dus zeldzaam, transparante communicatie is bovendien de eerste en wellicht belangrijkste respons die managers zeggen toe te passen. Ik zal eerst een korte schets geven van hoe managers tegen verantwoording aankijken. Vervolgens zal ik uitleggen hoe communiceren als copingstrategie wordt toegepast. Tot slot zal ik de zeldzame gevallen bespreken waarin managers obfusceren als een noodzakelijk of nuttige strategie zagen.

### Transparantie is de norm

Alle managers vonden het vanuit normatieve redenen belangrijk om transparant te zijn over wat ze doen en waarom. R9 geeft bijvoorbeeld de volgende uitleg:

*“In termen van good governance is een basisbegrip, dat wat je besluit of wat je doet in termen van integriteit, morgen in de krant zou moeten kunnen of op het prikbord moet kunnen hangen, en dat is een hele goede maatstaf.”*

Volgens R1 en R4 is vooraf transparant zijn bovendien de beste manier om te voorkomen dat je dingen later moet verhullen.

*“In z'n algemeenheid als er onrust in de tent is dan wil je niet dat dat op straat komt te liggen. Maar dat kan je voorkomen door transparant te zijn. Dus als je aan de voorkant transparant bent, dan is de kans dat er allerlei gedoe ontstaat is een stuk kleiner. [...] Je kunt er beter zelf mee naar buiten komen dan dat anderen dat voor je doen.” (R1)*

Managers denken ook niet dat als ze dingen zouden willen verhullen, ze daarmee weg zouden komen. “Er is niets geheim in dit instituut.” stelt R2, “en dat kan ook niet, want je komt natuurlijk toch een keer op de koffie als je dingen verhult.” R10 deelt een vergelijkbaar sentiment: “weet je, de schimmigheid zorgt alleen maar voor speculaties en voor problematiek. Spreek je maar gewoon uit.”

Obfuscatie als strategie zou betekenen dat actoren bewust informatie achterhouden van het forum om een beter beeld van zichzelf te scheppen. Geen van de respondenten gaf aan dit als strategie toe te passen. Wel beschreven meerdere respondenten kwesties waarover je niet alles wilt communiceren. Bij de politie is dit in het bijzonder duidelijk, wanneer het bijvoorbeeld gaat over het handelen of de meningen van een individuele werknemer, iets dat onder embargo staat, of informatie die in relatie tot slachtoffers gevoelig is. Respondent 13 geeft aan dat wanneer zij niet alle informatie kan geven over een zaak, aan collega's zowel als naar buiten, dit het verantwoorden aanzienlijk moeilijker maakt, aangezien ze gewend is om haar handelen zoveel mogelijk uit te leggen. Deze dingen zijn verder niet bijzonder relevant dit onderzoek; in hoeverre de respondenten binnen de politiezaken geheimhouden, is dat (in elk geval naar hun eigen zeggen) geen copingstrategie om met verantwoordingsdruk om te gaan.

### **Communicatie als copingstrategie**

Communicatie is vanzelfsprekend een breed begrip, maar waar ik hier op doel is dat managers informatie aan fora verlenen maar ook vooral met de fora in gesprek gaan om tot een oplossing voor dilemma's rond meervoudigheid en complexiteit te komen. In feite gaat het om verschillende manieren om de dilemma's bij de fora neer te leggen en toe te lichten, in plaats van dat de actor in isolatie tot een besluit komt. Dit heeft twee voordelen. Ten eerste krijgt de actor een goed beeld van de prioriteiten en accenten van elk forum voor de specifieke casus, wat helpt om tot een beslissing te komen die elke partij tegemoetkomt. Ten tweede zal het forum de beslissing van de actor eerder geneigd zijn te accepteren wanneer het forum in een vroeg stadium betrokken is, de volledige context kent, en niet voor verrassingen komt te staan. Managers beschreven veel variaties op deze strategie, die ik hier zal samenvatten, om te beginnen met de manieren waarop communicatie kan worden gebruikt om met meervoudige verantwoording om te gaan.

R8 beschrijft bijvoorbeeld dat hij een aantal keren in zijn carrière de kwaliteit van een zwakke school moest herstellen. Het eerste wat hij in zo'n geval doet is de inspecteur in kwestie bellen om hem te vragen naar extra duiding van het rapport dat de school tot zwakke school verklaarde, te vragen wat de school volgens de inspecteur zou moeten doen, en om zijn eigen ideeën alvast voor te leggen. Ook R1, wiens context in het hoger onderwijs toch beduidend anders is, is geneigd de inspectie gewoon op te bellen.

*“Je moet zorgen dat je ze aan boord haalt. Ik denk dat de kunst is om de weerstand voor jezelf te laten werken. Ik ben iemand die dan geneigd is om gewoon de inspectie op te bellen en te zeggen joh, dit is ons issue, weet dat dit eraan komt, en dan heb je ze eigenlijk al. Dan ben je ze al voor, en dan kan je het dus in een frame plaatsen. Door een bepaald plaatje eromheen te maken kun je zorgen dat mensen erin meegaan.”*

R12 zegt dat het ook in het driehoeksoverleg belangrijk is om dilemma's expliciet te maken:

*“Hoe ga je daarmee om.. ja het gesprek aan gaan en soms gewoon open en eerlijk op tafel leggen dat er inderdaad een belangenverschil is. En iedereen voelt het ook wel, dus we creëren geen ‘elephant in the room’ scenario, dus gewoon benoemen, en ik vind ook dat je binnenskamers, als OM, bestuur en politie in de driehoek ook best fel naar elkaar mag zijn.”*

R4, R12 R13 en R16 benadrukken dat het helpt om de complexiteit van de context en problemen richting fora te communiceren. Daarbij benadrukken ze de gemeenschappelijke belangen, evenals de achterliggende waarden waar de besluiten uit voortkomen. R13 doet dit ook met besluiten van bovenaf waar ze zelf geen controle over heeft: ze kan tenminste aan haar werknemers uitleggen waarom de eenheidsleiding van mening is dat het moet gebeuren. R12 geeft een mooi voorbeeld bij het tamelijk kale cijfer van het aantal bekeuringen:

*“Dat geldt hetzelfde voor bekeuringen. Het gaat om een stuk gezag herwinnen op straat, dus ja, het kan niet zo zijn dat als jij een fietser tegenkomt zonder licht, en jij rijdt in een opvallende politieauto, dat jij dan niet op zijn minst stopt en die persoon aanspreekt, dan wel bekeurt.” (R12)*

R18 geeft een voorbeeld van toen een aantal districtschefs zeer ontevreden was over het functioneren van de regionale dienst waaraan R18 leidinggeeft. R18 kon samen met een werknemer de chefs laten zien hoeveel werk ze eigenlijk wel niet hadden, en met hoe weinig mensen ze dat moesten doen. Volgens R18 zijn die chefs sindsdien behoorlijk tevreden.

R7 gebruikt transparante communicatie als een manier om de verschillende informatiebehoeften van stakeholders tegemoet te komen.

*“Als ik als interim ergens kom dan is er meestal een probleem en dat begint altijd ook in de top. Dus bij de toezichthouders. Dus ik zet hen neer, ik zeg: ‘ik geef jullie dezelfde informatie als de MR of de ondernemingsraad’, en diezelfde informatie deel ik ook met andere ouders. Ook als ze niet in een MR zitten. Want ik wil transparantie daarin. Ik wil geen geheim gedoe.” (R7)*

Hij beschrijft hoe opdrachtgevers hun hart vasthielden terwijl hij in een openbare klankbordgroep financiële informatie deelde die er op dat moment niet bepaald goed uitzag. Hij legt dan echter uit wat de situatie is, wat hij eraan gaat doen, en wat de ouders van hem kunnen verwachten. Hij beschrijft dat die klankbordgroepen dan elke keer kleiner worden naarmate het probleem onder controle gebracht wordt.

Wanneer het aankomt op verantwoording over een complexe taak, zijn er twee communicatiestrategieën. Ten eerste geven een aantal politiemangers aan dat ze de onzekerheid over de impact van hun interventies aan hun leidinggevende uitleggen, en daarmee de leidinggevende ook meenemen in hoe daar het beste mee omgegaan kan worden.

*“Ik ben niet vies van hulp halen of me kwetsbaar opstellen. Als ik het niet weet of ik kan het niet bieden omdat ik simpelweg of de logistiek niet heb of onze innovatieve ideeën stoppen of ik weet even niet hoe ik het moet aanvliegen dan ben ik wel het type dat dan hulp gaat zoeken. Hulp van partners of hulp van collega's, vanuit andere districten en als ik er echt niet uit kom dan schakel ik mijn sectorhoofd in, dan neem ik haar mee in de stappen die ik heb gezet, die wij hebben gezet als team, en ja als wij vastlopen, vragen we haar om mee te denken. Wij nemen haar mee in alles wat wij doen, in de successen die wij hebben maar ook in de uitdagingen die wij hebben.” (R13)*

Ten tweede proberen sommige politiechefs een verhaal bij de cijfers te vertellen dat de onderliggende problemen blootlegt, en illustreert wat de politie met die problemen gedaan heeft dat niet in KPI's te vatten valt (R10, R11, R14).

*“We doen onderzoek naar hoe groot de aangiftebereidheid is bij mensen en hoe groot de meldingsbereidheid is. En we zien dat dat niet heel direct in dit gebied afneemt. We zien het overigens ook niet toenemen, en dat maakt dat je in relatie tot de cijfers die we in het verleden hebben behaald iets kunt zeggen over het veiligheidsprobleem buiten. Dat kan, maar dat moet je dan wel zo uitleggen. [...] Dus met het verhaal achter de cijfers. Zo probeer ik het altijd uit te leggen. Op het moment dat ik iets zie gebeuren in de cijfers, dan zoomen we in vanuit de informatieorganisatie op dat probleem, en dan pas komt het echte verhaal boven water. Want dat is er dan eigenlijk feitelijk aan de hand. En dat wilt niet altijd zeggen dat het dan direct een probleem is.” (R11)*

Deze laatste strategieën worden vooral door de politiechefs beschreven: voor onderwijsbestuurders lijkt het moeilijker om dilemma’s over de complexe taak door middel van communicatie met fora op te lossen. Dit komt vermoedelijk doordat de inspectie een externe toezichthouder is, terwijl de politiechefs intern verantwoording afleggen over deze dilemma’s. Ook bij de politie lukt het echter niet altijd om het forum te overtuigen dat het verhaal achter de cijfers meer of net zoveel aandacht verdient als de KPI’s, zoals voorbeelden van R12 en R14 in de vorige paragraaf laten zien.

### **Obfuscatie als civil disobedience**

Zoals eerder beschreven wordt obfuscatie niet door respondenten toegepast in de zin dat ze bewust informatie achterhouden omdat deze informatie hen in een ongunstig daglicht zet. Wel wil ik hier een boeiend voorbeeld delen waarbij respondent 1 in twee casussen informatie achterhield, niet omdat de cijfers niet in orde waren, maar omdat ze het principieel niet eens was met het feit dat die informatie opgevraagd werd. In de eerste casus vond R1 dat een bank veel meer informatie aanvroeg rondom het aanvragen van een hypotheek dan nodig, proportioneel of redelijk was, en weigerde ze simpelweg om die informatie te leveren. In de tweede casus escaleert R1 tegenover de onderwijsinspectie om aandacht te vragen voor een kwaliteitscriterium waar zij het niet mee eens was.

*“De onderwijstijd is op een middelbare school eigenlijk een resultaat waarvan ik uiteindelijk vond dat het een fout principe was. [...] En toen kwam in dat geval de inspectie bij mij op school, en ik wist dat al mijn resultaten goed waren, en ook wist ik dat ik goed zat in de onderwijstijd. Juridisch gezien kon de inspectie mij dwingen en bij wijze van spreken een boete opleggen. Maar omdat ik wist dat ik daar juridisch goed zat, speel je ook op een gegeven moment het spel met elkaar, waarbij ik zei: ik ga daar principieel niet over met jullie in gesprek. Ook omdat je als bestuurder de verantwoordelijkheid hebt om de maatschappij weer een stap verder te helpen. Enerzijds gaat het over transparantie en verantwoording afleggen, maar je hebt ook een eigen verantwoordelijkheid over de verantwoording die je aflegt.”*

We zien hier dus een voorbeeld van een soort *civil disobedience*, of wellicht eerder *managerial disobedience*, die door een bestuurder wordt uitgevoerd als protest tegen regels die niet rijmen met haar moreel kompas.

---

Communicatie met fora is een van de belangrijkste manieren waarop managers met meervoudige verantwoording omgaan. Het kan ook helpen met de verantwoording over een complexe taak, maar lijkt hierbij minder vaak te slagen. Obfuscatie lijkt iets te zijn wat managers niet willen doen, en alleen doen wanneer het niet anders kan of, in het bijzondere geval van R1, om een punt te maken.

## Value/Stakeholder Management

---

Op de tweede schaal van ons model maken we het onderscheid tussen *combining*, waarbij de actor verschillende waarden en belangen zoveel mogelijk probeert te aggregeren en harmoniseren, en *prioritizing*, waarbij stakeholders consistent aan bepaalde waarden of stakeholders de voorkeur geeft.

### **Combining**

Combineren houdt in dat managers zorgen dat de dingen die de verantwoording vraagt geïnternaliseerd worden in het bedrijfsproces. “Verantwoordingsprocessen moeten gewoon onderdeel zijn van je normale bedrijfsproces” stelt R2. Hij geeft daarnaast aan dat zijn organisatie de verantwoording zo eenduidig mogelijk probeert te laten verlopen. Dit is wat we in ons model “combineren” noemen, en volgens R2 is het essentieel om voor zijn tamelijk complexe organisatie, die zowel publiek als privaat onderwijs, en bovendien verschillende onderwijsniveaus kent. Ook de eerder beschreven praktijk van R7 om alle respondenten van dezelfde volledige informatie te voorzien is een vorm van combineren. Tegelijkertijd kost het creëren van die eenduidige informatievoorziening ook organisatiecapaciteit. Met andere



woorden: het combineren zelf kost ook tijd. Naast het combineren van informatiebehoefte kunnen op inhoudelijk vlak verschillende waarden en belangen gecombineerd worden door middel van flexibiliteit en abstraheren:

*“[Burgemeesters kunnen ook], ik heb er zes, allemaal hun eigen eisenpakket neerleggen, maar dan maak ik alle eisen dermate abstract dat ze bij elkaar komen, en dan wil ik daar een afspraak over maken.” (R10)*

R10 zegt verder ervoor te zorgen dat niet alles in beton gegoten is, zodat hij flexibel kan reageren op nieuwe ontwikkelingen. Dit is volgens hem een win-win, in die zin dat burgemeesters ook die vrije capaciteit kunnen benutten wanneer zij voor een onverwachte uitdaging staan. R18 beschrijft een vergelijkbare strategie. Flexibiliteit, abstractie en casuïstiek zijn dus manieren waarop bestuurders aan de verwachtingen van verschillende stakeholders kunnen voldoen. Dit is begrijpelijk wanneer je in overweging neemt dat de belangen van stakeholders veranderen door de tijd heen, en niet altijd voorspelbaar is wat een bepaalde stakeholder van de actor gaat verwachten. Zoals eerder beschreven ervaren onderwijsbestuurders dat het toezichtskader van de inspectie hun vermogen om flexibel maatwerk toe te passen inperkt. Wanneer we zien dat politiechefs flexibiliteit als coping strategie voor meervoudige verantwoording gebruiken, kan gebrekkige flexibiliteit wellicht bijdragen aan het feit dat onderwijsbestuurders meer last lijken te ervaren van meervoudige verantwoording.

### **Prioritizing**

Voor zowel onderwijsbestuurders als politiechefs geldt dat het soms onvermijdelijk is om bepaalde stakeholders teleur te stellen. Veruit de meeste respondenten geven aan dat het dan van belang is om goed uit te leggen waarom je de keuze maakt die je maakt. Waar het kan overleggen de managers vooraf hun keuze met andere leidinggevenden. In het geval van het onderwijs is er vaak sprake van collegiaal bestuur, wat betekent dat lastige beslissingen vrijwel altijd in overleg worden genomen (R1, R4). R1 beschrijft dat je dan als bestuur een afwegingskader formuleert, terugkeert naar je moreel kompas, en transparant maakt waar je als bestuur voor staat en hoe je tot je besluit bent gekomen. R10 geeft een vergelijkbaar beeld. Andere respondenten vallen terug op vooraf gemaakte afspraken (bijv. R7, R15), en nog anderen raadplegen hun leidinggevenden (bijv. 13). In feite zien we dat respondenten hun prioriteiten bepalen op basis van andere copingstrategieën: communicatie, value-oriented steering, en outcome-oriented steering. Hoe ze hierin precies kiezen en combineren hangt af van hun individuele waarden en organisationele context. Een voorbeeld van R15 illustreert dat deze strategieën allemaal te pas kunnen komen zodra er prioriteiten gesteld moeten worden: ze beschrijft een afweging in coördinatie met partners tussen vooraf gemaakte prestatieafspraken (output oriented) en de ernst van de zaak (value oriented).

*“We wegen eigenlijk altijd alles wat we doen af. Als je kijkt naar recherchezaken hebben we ook een stuurploeg, en die wegen ook echt wel zaken tegen elkaar af. En we kijken eigenlijk altijd naar de ernst van de zaak. Maar je wordt ook nog geacht om eigenlijk te kijken naar bepaalde delen die je oppakt. Omdat bijvoorbeeld cijfermatig webstalking hoger geprioriteerd is dan een winkeldiefstal. [...] Maar ik ga niet zeggen ‘ik vind die zaak ernstig maar die pakken we even niet op want met die andere zaken halen we eerder onze targets’ ofzo. Dat niet. Dus in die zin vraag je dan ook wel eens af waarom er zulke strakke afspraken zijn, omdat je toch vanuit een soort sturing en weging zaken oppakt naargelang ze ernstiger zijn. (R15)*

---

Voor vrijwel alle respondenten geldt dus dat zij proberen te combineren waar mogelijk, en prioriteiten gaan stellen wanneer hun organisatiecapaciteit niet kan voldoen aan de belangen van elke stakeholder. Combineren kan zowel in de informatievoorziening als door middel van flexibiliteit en abstractie. Prioriteiten worden gesteld door terug te vallen op een of meerdere andere copingstrategieën: communicatie, value-oriented sturing en output-oriented sturing. Deze laatste twee bespreek ik in de volgende paragraaf.

### **Benign neglect?**

Uit het onderzoek kwam een enkele verzachtende omstandigheid naar voren die niet in de schalen van copingstrategieën te vatten valt. Dit komt omdat het niet in de handen van de actor is: het gaat louter om het besluit van een forum om de actor niet af te rekenen op behaalde resultaten of zelfs geheel met rust te laten. Zoals eerder beschreven gaven meerdere respondenten (R13, R15, R18) aan dat ze niet streng worden afgerekend wanneer ze resultaatafspraken niet weten te halen. Dit is sterk afhankelijk van de cultuur binnen een bepaalde eenheid of district en de aard van de taak. R18 geeft bijvoorbeeld leiding aan een regionale dienst. Hij geeft aan dat er weinig aandacht is voor het werk van zijn team, en dat zijn leidinggevenden dan ook niet de kennis of interesse hebben om hem echt goed te controleren.

*“De grap is: wij presteren op dit moment structureel onder de afgesproken norm en daar vraagt niemand mij naar. [...] Mijn chef vraagt me er echt nooit naar. En de chef van die chef vraagt er ook nooit naar. En ze hebben ook geen idee hoe het hele proces werkt. Dus als ik daar een mooi verhaal van brei dan ja... ik heb er dus niet zo'n last van, van die cijfertjes. [...] Ik zou het niet erg vinden als ik die vraag een keer zou krijgen.” (R18)*

Wanneer we het hebben over goal displacement en averechtse effecten die prestatieafspraken kunnen hebben, is het dus ook belangrijk om na te gaan in hoeverre er daadwerkelijk op die prestatieafspraken afgerekend wordt. Er lijkt namelijk in sommige verantwoordingsrelaties binnen de politie sprake te zijn van een soort *benign neglect*, waarbij de keuze van leidinggevendenden om ondergeschikte teamchefs veel autonomie te geven en niet keihard af te rekenen op prestatieafspraken, betekent dat deze teamchefs minder tegen dilemma's aanlopen bij het uitvoeren van hun complexe taak dan teamchefs die harder worden afgerekend.

## Steering

---

In het theoretisch kader maakten we het onderscheid tussen value-oriented en outcome-oriented steering. We zien dat de meeste respondenten ambiëren om te sturen op publieke waarden. Bij het uitvoeren van een complexe taak geven zij de voorkeur aan doen wat in hun ogen het juiste is, eerder dan dat ze hetgene doen dat het meest naar het behalen van prestatieafspraken toe werkt.

R1 benadrukt het belang van je eigen morele kompas als bestuurder, bijvoorbeeld bij het afwegingen tussen het volgen van een wettelijk kader of te streven naar het doel dat aan het kader ten grondslag ligt. R2 en R3 noemen voorbeelden waarbij bepaalde waarden zodanig belangrijk zijn dat ze eerder bij de inspectie en/of het ministerie bepaalde kaders aanvechten dan dat ze hun organisatie op die kaders gaan aanpassen. Voor R8 is de belangrijkste waarde dat hij wil doen wat goed is voor de leerlingen:

*“Voor mijzelf heb ik als criterium dat ik werk voor leerlingen. En dat is dus de vraag die ik mezelf voortdurend, elke dag stel. En ook vaak wel meerdere keren: wat betekent het nu voor kinderen bij mij op school dat ik dit besluit genomen heb? Dat is voor mij de centrale verantwoordingsvraag.” (R8)*

Hij geeft aan dat naarmate mensen hoger in hiërarchie komen te zitten, ze soms geneigd zijn te vergeten voor wie ze echt werken. Hij probeert regelmatig het belang van de leerlingen centraal te stellen.

*“Ik denk dat hoe hoger je in de boom zit hoe groter de neiging is om te vergeten voor wie je eigenlijk werkt. Dan denk je dat je werkt voor de medezeggenschapsraad. Of voor de inspectie. Of voor je baas. Maar dat is helemaal niet zo, je werkt voor de leerlingen. En dat is een motto dat ik eigenlijk boven elk bureau zou willen zien hangen. [...] Om een voorbeeld te geven, we praten nu over de overgangsregeling. Want we zitten natuurlijk met corona: heel veel van de kinderen hebben alleen maar digitaal onderwijs gehad de afgelopen weken, en er is weinig getoetst. Hoe moet je nou bepalen dat pietje puk over kan gaan van havo 3 naar havo 4? Dat is een ingewikkelde vraag. Nou, die vraag kan je ook benaderen vanuit die leerlingen. De leerlingen hebben niet gekozen voor deze coronasituatie, en ze zijn er over het algemeen heel ongelukkig over. Dat is een andere benadering dan dat je heel formeel gaat kijken van ja, van havo 3 naar havo 4 mag je niet meer dan twee onvoldoendes hebben.”*

We zien dus dat wanneer het gaat over het sturen op de complexe taak, managers een sterke voorkeur uitspreken voor het sturen op waarden. Dit is echter niet altijd even makkelijk, zoals R12 beschrijft:

*“Je wordt eigenlijk keihard afgerekend op cijfers die je niet hebt gehaald. Bijvoorbeeld als basisteam moeten wij vijfduizend bekeuringen per jaar schrijven. Nou, stel je voor, we hebben er vierduizend, dat is heel concreet, dan hebben we dus duizend bekeuringen te weinig. En dan is het natuurlijk voor een eenheidsleiding heel makkelijk om te zeggen, dat we dat niet gehaald hebben. Dan kan ik wel in verweer gaan en aangeven dat we heel veel mooie andere initiatieven zien ontstaan, dat we een aantal hele mooie cybercrime zaken en financiële zaken hebben opgelost, wat eigenlijk het normale werk van een reguliere politie-eenheid ontstijgt. Maar daar heeft de eenheidsleiding op dat moment geen boodschap aan. Dus eigenlijk wat je doet is, op dat moment ben je eigenlijk even stil, je geeft een klein beetje context, en je zorgt ervoor dat je de volgende keer wel dat soort kale cijfers gaat halen, zodat het niet de aandacht gaat afleiden van, eigenlijk waar het eigenlijk om gaat. Maar het voelt eigenlijk heel slecht.” (R12)*

Ook R14 geeft aan dat je èn èn moet doen; zowel de traditionele KPI's behalen als de rijkere verantwoording afleggen die je eigenlijk wilt afleggen. Dit zagen we ook terug in het voorbeeld van R1 op pagina 44: ze kon zich alleen maar permitteren om bepaalde cijfers uit principe niet te delen omdat ze wist dat die cijfers op orde waren. Managers zullen dus altijd tot op zekere hoogte op prestatieafspraken moeten sturen om de positie te behouden. Wanneer zij ook op innovatieve manieren verantwoording af willen leggen, kost dat extra tijd en moeite. Dat maakt

het vanuit de positie van een individuele manager moeilijk om te voorkomen dat enige mate van goal displacement ten gevolge van prestatieafspraken plaatsvindt.

## Mindset

---

De methode en focus van dit onderzoek was er niet naar om nauwkeurig de houdingen van respondenten te meten, of te verklaren hoe deze houdingen precies tot stand kwamen. Desalniettemin kunnen een aantal observaties van reflexieve zowel als defensieve houdingen gedaan worden.

### **Reflexive mindset**

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven zien veel van de respondenten de mogelijkheid van leren en verbeteren als een belangrijke waarde van verantwoording afleggen. Meerdere respondenten zien verantwoording vooral als problematisch wanneer ze het idee hebben dat de verantwoording niet tot leren leidt, maar er vooral is om hen te controleren. Alle respondenten erkennen dat zij ervoor verantwoordelijk zijn wanneer bepaalde zaken in hun organisatie of team niet goed gaan. R7 benadrukt bovendien dat je als bestuurder enige mate van onafhankelijkheid moet hebben, zodat je die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk kan nemen.

*“Met andere woorden, op het moment dat ik een vergadering met m'n toezichthouder of met de inspectie of met wie dan ook voorbereid kom ik zelf direct tot de conclusie dat we wel of niet de resultaatafspraken geboekt hebben die we hadden afgesproken, en dat vraagt van mij dus een super onafhankelijke houding. Dat kan ik wel doen hè, ik ben interim, ik hanteer een tarief waardoor ik een reserve opbouw, en als ik met een bestuur of een toezichthouder tot de conclusie kom dat ik het niet voor elkaar krijg, en ik zet er zelf een punt achter, dan kan ik me dat permitteren. Dat is al anders dan de standaard bestuurder, die in vaste dienst is en die zich koste wat kost gaat verdedigen. Maar ik vind eigenlijk dat die onafhankelijkheid alle bestuurders van hoog niveau aangaat, die moet je hebben. En dan spreek je maar gewoon met je werkgever af dat je niet van het ene moment op de ander de straat op gekelderd wordt, maar dat is wel wat je mag verwachten van een bestuurder.” (R7)*

Een aantal politiechefs (R10, R13, R16) benadrukte daarnaast het belang van je eigen fouten toegeven, en excuses aanbieden waar het gepast is.

*“Bij transparantie hoort ook excuses maken als je het niet goed gedaan hebt. We doen alles met de juiste intenties. We doen echt onze uiterste best om een goede dienstverlening te bieden. Ja, en ook bij ons gaat het af en toe mis, en dan moet je ook zo kunnen zijn dat je kunt zeggen, weet je, mijn excuses, dit hadden we anders moeten doen.” (R10).*

Wanneer we terugkijken op de paragrafen over de waarde van verantwoording en de complexiteit van de taak, zien we dat respondenten tot slot meestal geen genoegen nemen met een goed ‘rapportcijfer;’ ze kijken voorbij de prestatienormen waar de onderwijsinspectie of eenheidsleiding hen aan houdt, en reflecteren op de waarde van hun werk.

### **Defensive mindset**

Het woord ‘defensief’ kan al snel een negatieve connotatie hebben. Als blijkt dat een manager geen interesse in het verbeteren van haar werk heeft, dan kan dat ook problematisch zijn. Maar wanneer we defensieve responses bekijken vanuit het perspectief van complexe taken geeft dat een ander beeld. Meerdere respondenten gaven immers aan dat de manier waarop hun werk gecontroleerd wordt niet altijd bijdraagt aan het lerend vermogen van hun organisatie. Sterker nog, de verantwoording kan het leerproces in de weg zitten wanneer bijvoorbeeld innovatieve methoden (zij het van taakuitvoering of van evaluatie) getoetst moeten worden aan de hand van traditionele kaders.

We hebben eerder een aantal gevallen van defensieve responses besproken. Denk aan R1 die weigert de inspectie en bank van bepaalde informatie te voorzien, of R2 die bij een commissie aanvecht dat zijn organisatie wordt afgerekend op zijn lage bachelorrendement. Ook de politiechefs die ‘het verhaal bij de cijfers’ verkondigen zijn in zekere mate defensief; ze zijn ervan overtuigd dat hun handelen juist was ondanks het feit dat het niet (volledig) wordt gewaardeerd door de KPI’s. In elk geval proberen respondenten hun manier van doen te verdedigen in het verantwoordingsproces, maar ten behoeve van hetgeen wat volgens hen het leervermogen van de organisatie dient. Op die manier kan de respons van een respondent paradoxaal genoeg defensief en reflexief tegelijkertijd zijn.

---

Zoals Tetlock et al. (1989) liet zien worden de houdingen van respondenten beïnvloed door omgevingsfactoren. Het is voorbij de strekking van dit onderzoek om precies te achterhalen hoe de houdingen van respondenten tot stand zijn gekomen. Echter de houding van managers is per definitie reflexiever wanneer zij het verantwoordingsproces als waardevol zien voor de verbetering van hun organisatie. Met andere woorden: managers moeten cybernetische waarde in het verantwoordingsproces zien voordat ze eraan bij zullen dragen. Wat voor houding

respondenten aannemen hangt dus voor een groot deel af hoe zij zich relateren tot wat de verantwoording van hen vraagt, en de vraag of een defensieve houding gerechtvaardigd is, is dan ook een waardeoordeel.

## Consistency

---

Vergeleken met de andere vijf schalen is de consistentie van de copingstrategieën die bestuurders toepassen relatief moeilijk te beoordelen. De meeste respondenten gaven slechts een of twee voorbeelden van copingstrategieën per probleem. Wel zijn er twee methoden te onderscheiden waarbij eerder sprake is van 'strategy' dan 'casuistry.'

Ten eerste procesafspraken. In driehoeksoverleggen worden afspraken gemaakt over het veiligheidsbeleid waar de politie op terug kan vallen om prioriteiten te kunnen stellen tussen zaken en belangen (zie het citaat van R15 op pagina 44). Ook de eerder besproken procesafpraak van R7 dat hij alle fora dezelfde informatie geeft is hier een voorbeeld van; het maakt het makkelijker om in specifieke casussen een beslissing te nemen over welke informatie met wie gedeeld moet worden.

Ten tweede de vaste overlegstructuren. Als we vaststellen dat communicatie op verschillende manieren een belangrijke copingstrategie is, is het ook noemenswaardig dat deze communicatie vaak plaatsvindt in vaste samenstellingen en structuren. Hierbij heb ik het over de vergaderingen van teamchefs, stuurploegen, weegploegen en driehoeksoverleggen in het geval van de politie, en bestuurlijke colleges in het onderwijs. Binnen de context van deze overleggen kunnen de keuzes wat betreft verschillende belangen en waarden overlegd, bemiddeld en besloten worden.

---

Wat betreft het onderwerp van copingstrategieën wil ik een drietal reflecties delen. Ten eerste is er een feit dat bij het bespreken van copingstrategieën al snel uit het zicht verloren kan raken: copingstrategieën werken niet altijd. Vooral in het geval van de verantwoording over een complexe taak lijkt het te zorgen voor aanhoudende frustraties waarbij de actor met of zonder samenwerking met fora blijft zoeken naar de relatie tussen waarde en indicator, hoe dit beter uitgelegd kan worden, en waar ze hoe op moeten sturen. Fora zullen niet altijd bereid zijn om tegenvallende resultaten door de vingers te zien, en zal niet altijd openstaan voor alternatieve vormen van verantwoording.

Toch zien we dat respondenten de dilemma's die meervoudige verantwoording over een complexe taak met zich meebrengen vaak goed kunnen navigeren, wat mij brengt op mijn

tweede punt. Wanneer ik hen vroeg naar hoe ze omgaan met meervoudige verantwoording, beschreven veel respondenten een versie van de volgende methode.

1. De manager overlegt met de belangrijkste stakeholders en legt haar dilemma aan hen voor.
2. De manager valt terug op afspraken die vooraf met de stakeholders gemaakt zijn.
3. De manager neemt een beslissing vanuit haar eigen verantwoordelijkheid, op basis van haar moreel kompas, professionele expertise en bestaande procedures.
4. De manager probeert de beslissing zo goed mogelijk aan stakeholders uit te leggen.
5. De manager accepteert dat niet elke stakeholder tevreden gesteld kan worden, en neemt verantwoordelijkheid (accepteert consequenties / biedt excuses aan) wanneer het niet goed uitpakt.

Dit stappenplan combineert een aantal elementen van de besproken copingstrategieën: communicatie, combineren waar mogelijk en keuzes maken waar nodig, en een reflexieve houding. Wat respondenten zelden lijkt te overkomen is dat meervoudige verantwoording hen of hun organisatie tot stilstand brengt; dat ze besluiten uitstellen of niet weten te nemen vanwege patstellingen tussen stakeholders. Het multiple accountabilities disorder van Koppell (2005) is dan ook weinig herkenbaar in de ervaringen van deze respondenten: uiteindelijk hakken ze de knoop door.

Tot slot kom ik tot de observatie dat de copingstrategieën van de respondenten opmerkelijk consistent zijn, in de zin dat respondenten duidelijke voorkeuren uitspreken, en dat deze voorkeuren tussen respondenten maar weinig verschillen. De reflex van elke respondent is om transparant te communiceren, te sturen op wat hij als de waarde van zijn werk ziet, verschillende belangen zoveel mogelijk te combineren, met het oog op leren en verbeteren. Keuzes maken tussen waarden en belangen, louter op prestaties sturen, en informatie achterhouden zijn dingen waar managers op terugvallen wanneer de andere opties niet kunnen of niet werken. We kunnen op basis hiervan enkele hypothetische verklaringen voor copingstrategieën opstellen. Deze zijn op de volgende pagina in mijn model voor het duiden van copingstrategieën opgenomen.

In het model zien we dus een geleidelijke beweging van links naar rechts naarmate de positie waarin managers zich bevinden moeilijker worden. Zoals eerder beschreven zijn de hypothesen op het gebied van mindset en consistency minder robuust gefundeerd op basis van de empirie in dit onderzoek. Wel zien we dat de context en situatie waarin managers zich bevinden over het algemeen belangrijker is voor de positie die zij op deze schalen innemen dan hun persoonlijke kenmerken.



### **Transparency**

Communicatie → → → → → Obfuscating

De manager *communicceert* transparant over zijn handelen *tenzij* hij verwacht dat het forum de uitleg van zijn handelen niet zal accepteren, of ondanks zijn rechtvaardiging alsnog sancties op zal leggen.

### **Value/stakeholder management**

Combining → → → → → Prioritizing

De manager *combineert* waarden en belangen *tenzij* een gebrek aan capaciteit of een tegenstrijdigheid tussen waarden en belangen hem dwingt om keuzes te maken.

### **Steering**

Value-oriented → → → → → Outcome-oriented

De manager *stuurt op waarden* *tenzij* het niet mogelijk is om sancties ten gevolge van gebrekkige resultaten te voorkomen zonder op uitkomsten te sturen.

### **Mindset**

Reflexive → → → → → Defensive

De manager neemt een *reflexieve* houding aan *tenzij* hij niet gelooft dat een bepaald element in de verantwoording bijdraagt aan het verbeteren van zijn organisatie.

### **Consistency**

Strategy → → → → → Casuistry

De manager hanteert een vaste *strategie* voor waarde- en belangenconflicten *tenzij* procesafspraken, afwegingskaders en overlegstructuren ontbreken of geen uitkomst bieden voor een gegeven dilemma.

# Conclusie en discussie

Ik sluit dit rapport af met een aantal reflecties op de waarde van verantwoording in het licht van de ervaringen van individuele managers. Daarvoor zal ik eerst een korte samenvatting geven van wat we in het resultatenhoofdstuk hebben gezien, en welke conclusies hieruit getrokken kunnen worden.

De respondenten erkennen zonder uitzondering de democratische, rechtstatelijke en cybernetische waarde van verantwoording, en willen transparant zijn over hun handelen. Toch kan verantwoordingsdruk, zowel in het algemeen als in betrekking tot meervoudigheid en de complexe taak, reële zorgen en frustraties bij managers tot gevolg hebben. Hoe groot deze problemen zijn, verschilt sterk en is afhankelijk van de context. Zo zijn er meerdere respondenten binnen de groep politiechefs die nauwelijks last ervaren van meervoudige verantwoording. Ook voor de politiechefs die wel tegen meervoudige verantwoording aanlopen, in veiligheids- driehoeken of elders, geldt dat zij aanzienlijk minder moeite hebben met deze frustraties dan onderwijsbestuurders. Tegelijkertijd zien we dat de meervoudigheid van verantwoording en de complexiteit van de taak niet geheel los van elkaar te zien zijn: de prestatieafspraken waar veel politiechefs moeite mee hebben komen voort uit hoe de rijksoverheid controle uitoefent op alle organisaties in de strafrechtketen.

Managers demonstreren te beschikken over verschillende copingstrategieën, waarbij het betrekken van het forum door middel van uitleg en overleg veruit de belangrijkste lijkt te zijn. Managers lijken er vaker in te slagen om dilemma's van meervoudige verantwoording op te lossen dan wanneer het gaat om verantwoording over de complexe taak. Wat ook uit de resultaten blijkt is dat de posities die managers innemen op de schalen van copingstrategieën meer het gevolg zijn van contextuele en situationele factoren dan van hun persoonlijke kenmerken of keuzes. Zoals weergegeven in het model op de vorige pagina willen managers transparant, reflexief en consistent zijn en sturen op waarden, maar is dat niet altijd mogelijk. Een aantal contextuele factoren lijken hierbij van belang te zijn:

- De *professionaliteit* van de fora: in hoeverre redeneert het forum vanuit gedeelde professionele waarden, en in hoeverre kan het forum de complexiteit van de taak waarden?

- De *openbaarheid* van de interactie tussen actor en forum. Het feit dat driehoeksoverleggen niet openbaar zijn betekent bijvoorbeeld dat belangenverschillen makkelijk expliciet gemaakt en bemiddeld kunnen worden.
- De *rigiditeit* van de verantwoordingskaders. Wanneer de structuur van de verantwoordingsrelatie ruimte overlaat voor flexibiliteit, vaagheid, maatwerk en professioneel oordelen kunnen verschillende waarden en belangen makkelijker gebalanceerd worden.
- De *bereidheid tot sanctioneren* van het forum. Districts- en eenheidsleidingen binnen de politie kiezen er vaak voor om politiechefs niet af te rekenen op tegenvallende resultaten. De onderwijsinspectie en zelfs het ministerie van OCW hebben in contrast vaak niet eens de mogelijkheid om uitzonderingen te maken.
- Het *belang van de relatie* tussen forum en actor. Het openbaar ministerie, burgemeesters en politiechefs moeten voortdurend met elkaar samenwerken, en hebben er daarom belang bij om de relatie goed te houden. Voor verschillende schoolraden en de inspectie is dat minder of niet het geval; zij zijn er vooral om het bestuur te controleren.

Wanneer we al deze factoren bekijken, valt op dat elk van de factoren gunstiger lijkt te zijn voor politiechefs dan voor onderwijsbestuurders. Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is dan ook dat politiechefs meer ruimte hebben om effectief met dilemma's van meervoudige verantwoording over een complexe taak om te gaan dan onderwijsbestuurders. Dit betekent niet dat ze het daarmee per definitie makkelijk hebben (alhoewel een aantal van de politiechefs over het algemeen weinig last van verantwoording ervaart), maar geeft wel het belang van het systeem waarin de verantwoording plaatsvindt weer. Ik zal hier verder reflecteren op de interactie tussen het macroniveau waarop verantwoording wettelijk wordt vormgegeven en het microniveau van de ervaringen van managers.

Verantwoording is een onmisbare schakel in het functioneren van een democratische rechtsstaat. Hoe een samenleving die verantwoording vormgeeft zegt echter veel over welke waarden in die samenleving belangrijk geacht worden, en reflecteert bovendien hoeveel vertrouwen de samenleving heeft in de integriteit en professionaliteit van publieke functionarissen. Wanneer we ons afvragen wat we van publieke managers willen wanneer ze verantwoording afleggen, dan is hetgeen wat de respondenten in dit onderzoek eigenlijk al willen een opmerkelijk goed beginpunt: We zien dat de meeste publieke managers in dit onderzoek transparant willen zijn, waardegestuurd willen werken, aan alle belangen recht willen doen, en bovendien reflexief en consistent proberen te handelen. Het roept de vraag op in hoeverre de meest ongezonde gedragen die we buiten dit onderzoek in de verantwoording zien, zoals de vele voorbeelden van obfuscatie in Nederlandse ministeries, het resultaat zijn van een vicieuze cirkel van wantrouwen en maatschappelijke onbereidheid om fouten te

vergeven. In plaats van dat we ons afvragen hoe we via verantwoording kunnen garanderen dat publieke managers integer en effectief handelen, kunnen we ons ook afvragen hoe we managers de ruimte kunnen geven om dit vanuit hun intrinsieke motivatie te doen en verantwoorden. Ik pleit er hier niet voor om publieke managers een carte blanche te geven om te doen wat ze willen, maar ik adviseer beleidsmakers wel om dit alternatieve perspectief, het microperspectief gericht op ervaren verantwoording, ook mee te nemen in hoe zij verantwoordingsstructuren vormgeven.

Vanuit dit perspectief kunnen beleidsmakers zichzelf een aantal vragen stellen. Ik adviseer hen te heroverwegen wat precies het doel is waartoe een specifiek verantwoordingsarrangement moet dienen, en daarbij oog te hebben voor subsidiariteit (ruimte voor lokaal maatwerk) en proportionaliteit (kleine zaken, kleine lasten). Wat het onderwijs betreft is de onderwijsinspectie een unieke organisatie in haar vermogen om complexe taken te beoordelen. Dit omdat kundige inspecteurs door middel van observaties een gevoel kunnen krijgen van minder tastbare elementen van wat er goed of slecht gaat binnen een school. De vraag die dat oproept is hoe die bijzondere mogelijkheid het beste benut kan worden. Het is in zekere zin zonde wanneer de inspectie vooral naar meetbare elementen kijkt wanneer de inspectie een uitzonderlijk vermogen heeft om ook ‘merkbare’ elementen te waarderen. Mijn respondenten in het onderwijs zouden het echter niet in dank afnemen wanneer de inspectie op nog meer elementen toezicht zou gaan houden.

Dat brengt mij op mijn volgende punt: wanneer nieuwe vormen van verantwoording geïntroduceerd worden die oog hebben voor de complexe taak, is dit alsnog extra werk voor de actor. De politie is bijvoorbeeld bezig met ‘rijker verantwoorden’, en ook dit is geen vervanging van traditionele verantwoording: slechts een aanvulling erop. Natuurlijk zijn niet alle traditionele vormen van verantwoording verkeerd, maar toch zou ik beleidsmakers aanraden enige inspiratie te nemen van software programmeurs. Een belangrijk proces bij het ontwerpen van software is *refactoring*, waarbij de onderliggende code van software opgeschoond en gestroomlijnd wordt. Dit doen programmeurs regelmatig om te voorkomen dat ingewikkelde constructies zich opstapelen zodanig dat het geheel totaal niet meer te begrijpen is. Een uitgangspunt kan zijn dat wanneer nieuwe elementen van verantwoording geïntroduceerd worden, er ook wordt gekeken welke onderdelen van traditionele verantwoording niet meer waardevol, bij de tijd, of nodig zijn. Op die manier kan deels voorkomen worden dat de verantwoordingsdruk onophoudelijk toeneemt.

Want wat in dit onderzoek duidelijk naar voren komt, is dat verantwoording niet waardeneutraal is. Het heeft effect op hoe managers sturen, en die effecten kunnen averechts zijn. De waarde van verantwoording dient daarom expliciet gemaakt te worden zodat het afgewogen kan worden tegen mogelijke averechtse effecten. En daarbij dient in het achterhoofd

gehouden te worden dat de instincten van publieke managers bij het afleggen van verantwoording er niet toe zijn om misbruik van discretionaire ruimte te maken. Daarmee is niet gezegd dat er anno nu te veel verantwoording van publieke managers gevraagd wordt, maar wel dat de manier waarop publieke verantwoording wordt vormgegeven zorgvuldigheid en reflectie vraagt.

Of het inderdaad het geval is dat de meeste publieke managers willen handelen op de manier die hier beschreven is, behoeft nader wetenschappelijk onderzoek. Ik moedig wetenschappers aan om niet alleen verder te verkennen hoe verschillende aspecten van verantwoording, zoals meervoudigheid en complexiteit, de ervaringen van managers beïnvloeden, maar ook hoe de ervaring van managers met verantwoording geconstrueerd wordt door de structuren en systemen waarin verantwoording geordend wordt. Zoals dit onderzoek laat zien zijn de individuele perspectieven en ervaringen van degenen die verantwoording zelf afleggen en zelf verantwoordelijkheid dragen een waardevolle lens om vanuit naar het grotere geheel van verantwoording te kijken.

## Bijlage 1: Topiclijst

Topics	Voorbeeldvragen
Interpretatie van verantwoording	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wat verstaat u onder het woord verantwoording?</li><li>• Tegenover wie legt u verantwoording af?</li><li>• Hoe ervaart u het afleggen van verantwoording?</li><li>• Wat vindt u belangrijk om te bereiken bij het afleggen van verantwoording?</li></ul>
Verantwoordingsdruk	<ul style="list-style-type: none"><li>• Is verantwoording afleggen een groot deel van uw werk? Van het werk van uw staf?</li><li>• Denkt u dat het minder zou kunnen?</li><li>• Wat doet u om de tijd die u kwijt bent aan verantwoording afleggen te beperken?</li></ul>
Meervoudige verantwoording	<ul style="list-style-type: none"><li>• Komen de verwachtingen van de mensen waar u verantwoording aan afleggen overeen, of zitten daar verschillen tussen?</li><li>• Zo ja, hoe gaat u daar mee om?</li><li>• Hoe zit dat met organisaties waar u mee samenwerkt (bijv. OM), verwachten die andere dingen van u dan bijvoorbeeld de inspectie / uw leidinggevende?</li></ul>

---

Verantwoording over  
een complexe taak

- Wat maakt volgens u goed onderwijs/politiewerk?
- Zijn dat ook de dingen waar nadruk op wordt gelegd bij de verantwoording?
- Denkt u dat de waarde van uw werk goed naar voren komt in de verantwoording die u aflegt?
- Zijn er dingen waar u zou willen dat meer of minder aandacht voor is?
- Hoe legt u verantwoording af over zaken waar u zelf onzeker over bent? Over dingen die moeilijk meetbaar zijn?

---

Transparantie

- Heeft de kennis dat u verantwoording af moet leggen effect op hoe u met collega's communiceert?
  - Zijn er dingen waarvan u liever niet heeft dat ze op straat komen te liggen?
-

## Bijlage 2: Literatuur

Aharouay, L. (host), Stokmans, D., & de Witt Wijnen, P. (2020, 22 februari). Topambtenaren: loyale vlekverwijderaars. *Haagse Zaken*. Amsterdam, Nederland: NRC. Verkregen via <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/02/22/topambtenaren-loyale-vlekverwijderaars-a3991325>

Bekkers, V., Devroe, E., Sluis, A., van der Prins, R., Cachet, L., Akerboom, M., ... Waltheer, J. (2017). *Politiebestel in balans?*. Geraadpleegd van <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2747d-samenwerking-en-bestuurlijke-governance.aspx>

Bekkers, V., Devroe, E., Sluis, A. van der, Prins, R., Cachet, L., Akerboom, M., Nuij, W., Waltheer, J. (2017). *Politiebestel in balans? Geraadpleegd van* <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2747d-samenwerking-en-bestuurlijke-governance.aspx>

Boeije, H. R. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Boom Koninklijke Uitgevers.

Bokhorst, M. e.a. (2018), *Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur. Ontwikkeling van bestuursgericht toezicht in de semipublieke sector*. Bestuurskunde.

Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. T. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public administration*, 86(1), 225-242.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 13(4), 447-468.

Bovens, M. (2014). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. In *Accountability and European Governance* (pp. 28-49). Routledge.

Bovens, M.A.P. (2005). *Publieke verantwoording: Een analysekader*.

Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2007, 23 mei). *Helpt openbaar onderwijs heeft inmiddels zelfstandig bestuur*. Geraadpleegd op 17 juli 2020, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2007/21/helpt-openbaar-onderwijs-heeft-inmiddels-zelfstandig-bestuur>

Damstra, A., & Boukes, M. (2018). The economy, the news, and the public: A longitudinal study of the impact of economic news on economic evaluations and expectations. *Communication Research*, 0093650217750971.

Flinders, M. (2011). Daring to be a Daniel: The pathology of politicized accountability in a monitory democracy. *Administration & Society*, 43(5), 595-619.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.

Grapperhaus, F.B.J. (2018, 21 december). Prestaties in de strafrechtketen [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33173-15.html>

Johnson, D.D.P. & Tierney, D. (2019). 'Bad World: The Negativity Bias in International Politics'. *International Security*, 43(3): 196-210.

Karsten, N. (2015). Scrutinize me, please! The drivers, manifestations and implications of accountability-seeking behaviour. *Public Administration*, 93(3), 684-699.

Kay, A. (2005). 'A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies'. *Public Administration*, 83(3): 553-571.

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

Lowe, T., & Wilson, R. (2017). Playing the Game of Outcomes-based Performance Management. Is Gamesmanship Inevitable? Evidence from Theory and Practice. *Social Policy & Administration*, 51(7) 981-1001.

Maranto, R., & Wolf, P. J. (2013). Cops, teachers, and the art of the impossible: Explaining the lack of diffusion of innovations that make impossible jobs possible. *Public Administration Review*, 73(2), 230-240.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). (2019a, 18 september). De onderzoekskaders 2017. Geraadpleegd op 14 juli 2020, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). (2019b, 13 december). Jaarwerkplan 2020. Geraadpleegd op 14 juli 2020, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/jaarplannen/2019/10/04/jaarwerkplan-inspectie-2020>



Rijksoverheid. (2014). IBO Effectiviteit Politie. Geraadpleegd van <https://rijksfinancien.nl/beleidsonderzoeken/ibo/541>

Scherpenisse, J., van Twist, M., & van Delden, M. (2019, juli). *Verrijken van verantwoording*. Den Haag, Nederland: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Verkregen van <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/verrijken-van-verantwoording-worki>  
[ng-paper](https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/verrijken-van-verantwoording-worki)

Schillemans, T., & van Twist, M. (2016). Coping with complexity: Internal audit and complex governance. *Public performance & management review*, 40(2), 257-280.

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.

Schillemans, T. (2011). Does horizontal accountability work? Evaluating potential remedies for the accountability deficit of agencies. *Administration & Society*, 43(4), 387-416.

Schillemans, T. (2015). Managing public accountability: How public managers manage public accountability. *International journal of public administration*, 38(6), 433-441.

Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting, organizations and Society*, 20(2-3), 219-237.