

Verantwoordings- besef: onmisbare schakel in iedere bestuurscultuur

In de gedragswetenschappen staat het begrip ‘verantwoordingsbesef’ voor de verwachting dat beslissingen of acties worden geëvalueerd door een relevante actor, met een potentiële beloning of sanctie als gevolg. Pas als verantwoordingsbesef aanwezig is tijdens het nemen van beslissingen, is er sprake van een goed werkend verantwoordingsmechanisme. Elke bestuurder en professional zou bij iedere beslissing moeten bedenken: *‘Kan ik dit straks uitleggen?’*

Sjors Overman beschrijft een fundamenteel ander perspectief op verantwoording. Wat zijn de effecten van verantwoordingsbesef en welke lessen kunnen we uit wetenschappelijk onderzoek trekken voor de bestuurs- en toezichtpraktijk?

Te vaak denken we bij verantwoording aan stapels papier, key performance indicators en afvinklijstjes. De administratieve rompslomp rondom verantwoording noemen we soms frustrerend. Tegelijkertijd vertellen de meeste professionals en bestuurders graag over hun beslissingen en hun manier van werken aan belanghebbenden of geïnteresseerden. Ze laten hun werk graag zien omdat ze het zelf belangrijk vinden, uit trots en omdat het bij hun professionele rol hoort. Kortom, iedere bestuurder beschikt over een behoorlijke dosis verantwoordingsbesef.

In de gedragswetenschappen staat het concept ‘verantwoordingsbesef’ (*felt accountability*) voor de verwachting dat beslissingen of acties worden geëvalueerd door een relevante actor met een potentiële beloning of sanctie als gevolg. Dit moment van verantwoording hoeft dus niet feitelijk plaats te vinden, de anticipatie alleen is al voldoende om beslissingen en menselijk handelen te beïnvloeden.

Pas als verantwoordingsbesef aanwezig is tijdens het nemen van beslissingen, kunnen we spreken van een goed werkend verantwoordingsmechanisme. Bestuurders en professionals zouden bij iedere beslissing moeten bedenken: ‘*Kan ik dit straks uitleggen?*’ Want het moment van de beslissing is het moment waarop het verschil moet worden

gemaakt. Stellen we die vraag slechts achteraf, bijvoorbeeld in het jaarverslag of als een toezichthouder erom vraagt, dan is de kans op een beter resultaat verkeken. Het begrip verantwoordingsbesef gaat dus voorbij aan de processen, instrumenten en systemen, zoals vaak gebruikelijk is als verantwoording wordt besproken. In plaats daarvan nemen we een individueel perspectief. Door de individuele bestuurder centraal te stellen, krijgen we een fundamenteel ander perspectief op verantwoording (Overman and Schillemans 2022).

Effecten van verantwoordingsbesef

Psychologisch onderzoek laat goede effecten zien van verantwoordingsbesef op de kwaliteit van beslissingen (Aleksavska, Schillemans, and Grimmelikhuijsen 2019). Die effecten zijn ook in de praktijk zichtbaar. Onderzoeker Thomas Schillemans testte het effect van verantwoordingsbesef op rechters en toezichthouders. Uit dat onderzoek blijkt dat de anticipatie van een verantwoordingsmoment ook voor deze professionals tastbare effecten heeft. In een experiment werd hen gevraagd om een oordeel te vellen. Een deel van de rechters en toezichthouders wist dat na hun oordeel om toelichting zou worden gevraagd door de onderzoekers. Die groep



Sjors Overman onderzoekt goed bestuur, verantwoording en toezicht in de (semi)publieke sector. Momenteel werkt hij aan een groot onderzoeksproject naar de emotionele reacties op verantwoordingsbesef.

gebruikte meer informatie uit het dossier, werkte zorgvuldiger en formuleerde beter onderbouwde oordelen dan magistraten die meenden dat ze anoniem een oordeel velden (Schillemans and Giessen 2020). Ook doorgewinterde professionals gedragen zich dus anders met een verantwoordingsmoment in het vooruitzicht.

De bestaande onderzoeksresultaten laten consistent zien dat verantwoordingsbesef leidt tot meer alertheid voor de omgeving, voor de bestaande regels en voor de mogelijkheid tot uitleg achteraf. Dankzij verantwoordingsbesef gebruiken bestuurders meer inzet en denkvermogen om hun beslissingen te nemen. Dat is precies waar verantwoordingsinstrumenten zoals verslaglegging, checklists of certificering voor bedoeld zijn. En op die manier moeten we die instrumenten ook inzetten.

Als verantwoording onverwacht komt, of als evaluatiecriteria onbekend zijn, is het anticiperende effect vanzelfsprekend niet mogelijk. In plaats daarvan zijn mensen geneigd zich defensief op te stellen als ze

‘Ook doorgewinterde professionals gedragen zich anders met een verantwoordingsmoment in het vooruitzicht’

onverwacht ter verantwoording worden geroepen. Wetende dat handelingen niet kunnen worden teruggedraaid, zullen zij zich ingraven en proberen eerdere beslissingen zo goed mogelijk te verdedigen (Lerner and Tetlock 1999). Bestuurders achteraf ter verantwoording roepen zonder dat zij hierop rekenden, werkt vaak verstarrend en is voor de bestuurders soms frustrerend. Het is veel leerzamer en productiever om structurele activiteiten te verantwoorden, dan een bestuurder ter verantwoording te roepen over beslissingen na onverwachte incidenten.

Legitimiteit en deskundigheid van de toezichthouder

Voor bestuurders zijn toezichthouders een van de belangrijkste verantwoordingsfora. Als toezichthouder, zowel intern als extern, is het van belang om serieus te worden genomen door de bestuurder. Dat lijkt een open deur, maar is extra relevant als we de anticipatie van verantwoording en controle als uitgangspunt nemen voor de inrichting van een verantwoordingssystematiek. Het belang van de toezichthouder kan zich op twee manieren manifesteren, zowel door deskundigheid als door de harde hand. Ten eerste heeft degene die om verantwoording vraagt autoriteit op basis van de kracht van deskundigheid. Als een bestuurder

toezichthouders met een kluitje het riet in kan sturen vanwege een gebrek aan kennis en kunde bij de toezichthouder, heeft verantwoording weinig zin. Strenge eisen op het gebied van deskundigheid voor intern toezicht zijn dus zinvol; denk aan de eisen van bijvoorbeeld de Autoriteit Financiële Markten en de Autoriteit Woningcorporaties in hun fit-and-propertests. Bovendien is het belangrijk dat de toezichthouder zich ook blijft ontwikkelen, zeker als een bestuurder langer zit en meer ervaren wordt. Als de deskundigheid van de toezichthouder niet meegroeit met de ervaring en macht van de bestuurder kan dat tot nare incidenten leiden, zoals de affaires bij woningcorporatie Vestia, zorginstelling Mosae en het ROC Leiden (Bokhorst and Overman 2021). Daar was telkens sprake van langzittende bestuurders die aanvankelijk goed functioneerden, maar na verloop van tijd van hun voetstuk vielen in de context van een relatief zwakke raad van toezicht. Ten tweede heeft de toezichthouder de macht van de sanctie. Een interne toezichthouder kan bestuurders belonen of zelfs ontslaan. Een externe toezichthouder heeft afhankelijk van de sector verschillende machtsmiddelen ter beschikking. Maar ook gebruikers, klanten of andere belanghebbenden kunnen hun invloed op de reputatie van een organisatie gebruiken als machtsmiddel. Die machtsmiddelen kunnen belangrijk zijn om autoriteit te genieten in de ogen van de bestuurder. Bestuurders, zeker zij met meer ervaring, weten goed te anticiperen op vragen om verantwoording en kennen de gevolgen.

Het web van verantwoording

In de bestuurspraktijk is de veelvuldigheid van verantwoordingssystemen een bekend fenomeen. Het web van verantwoording

waarin bestuurders zich bevinden zorgt vaak voor tegengestelde belangen en eisen van betrokken partijen. Marija Aleksovska laat in haar proefschrift (2021) zien dat bestuurders in die gevallen vooral voorsorteren op de eisen van diegene die een stok heeft om te slaan. De anticipatie op verantwoording aan partijen die sancties kunnen opleggen is het grootst. Die partijen moeten dan wel geneigd zijn hun sancties daadwerkelijk in te zetten, zo bleek uit een onderzoek naar verantwoordingsbesef in bij publieke instellingen in zeven verschillende landen (Schillemans et al. 2020).

Wat geen effect heeft op het verantwoordingsbesef – zo bleek uit hetzelfde onderzoek – zijn informele bezoeken en gesprekken. We zijn in Nederland veelal geneigd om een vinger aan de pols te houden door informeel contact en gesprekken bij de koffieautomaat, zeker in de (semi)publieke sector. Hoewel deze contacten hun nut kunnen hebben, zijn ze niet geschikt om het verantwoordingsbesef te vergroten.

Verantwoording en autonomie

De meeste bestuurders hebben de neiging om verantwoording af te leggen over wat zij zelf belangrijk vinden (Overman & Schillemans 2022). Bestuurders willen graag laten zien op welke manier hun organisatie bijdraagt aan de samenleving, een waardevol product maakt of vooroploopt in innovatie. Die neiging tot verantwoording bestaat meestal minder over randvoorwaarden, zoals over financiën, governance of bijvoorbeeld onkostendeclaraties.

De spanning die vaak optreedt is de eenvoud waarmee financiën of andere ‘telbare’ aspecten van de organisatie kunnen worden verantwoord, tegenover de ambiguïteit van

sommige kerndoelen van organisaties. Dit is zeker belangrijk bij organisaties in het (semi) publieke domein. Wanneer is onderwijs nu echt goed? Wat verstaan we onder goede kunst? Of welke zorg is de beste zorg?

In die spanning kiezen veel toezichthouders ervoor om de moeilijke discussie uit de weg te gaan en voornamelijk verantwoording te vragen over randvoorwaarden. Zo vroeg bijvoorbeeld in 2017 85 procent van de gemeenten data over bezoekersaantallen in de verantwoording van musea die zij subsidiëren en vraagt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) naast een financiële verantwoording naar data over bezoekersaantallen en aantallen producties (Overman en Rasterhoff 2022). De relatief gemakkelijke meetbaarheid van bezoekersdata gaat vaak voorbij aan het inhoudelijke doel dat een culturele instelling nastreeft. Museumdirecteuren willen juist over de culturele doelen verantwoording afleggen (Overman 2021).

Goede verantwoordingsmechanismen maken gebruik van de intrinsieke neiging van bestuurders om verantwoording af te leggen over de aspecten van het werk die ze echt belangrijk vinden. Dat vereist ook hard werk om vooraf afspraken te maken over de doelen die de organisatie en de bestuurders nastreven. Een eerlijk en concreet gesprek over verwachtingen voorkomt vaak problemen

‘Dankzij verantwoordingsbesef gebruiken bestuurders meer inzet en denkvermogen om hun beslissingen te nemen’

achteraf. Bovendien geeft het de ruimte om de focus van de verantwoording op de belangrijkste doelen van de organisatie te houden en bestuurders autonomie te geven om de verwachtingen te vervullen.

Lessen voor verantwoording in een nieuwe bestuurscultuur

Een ambitieuze stap naar een betere inzet van verantwoordingsinstrumenten moet zinloze afvinklijstjes en papieren tijgers zoveel mogelijk vermijden. Die roepen alleen maar frustratie, afkeer en soms zelfs boosheid op. In plaats daarvan dient de verantwoording zo te zijn ingericht dat de bestuurder zich al op het moment van beslissen extra inspanst om het besluit zo goed mogelijk af te wegen. Uit het bestaande wetenschappelijk onderzoek zijn vier lessen te trekken om verantwoordingsbesef in een (nieuwe) bestuurscultuur centraal te stellen:

1. Verantwoordelijk gedrag van bestuurders is het uitgangspunt, niet de verantwoording door bestuurders. Neem het moment van de beslissing door de bestuurder als ijkpunt voor verantwoording, niet de verslaglegging achteraf. Verantwoording blijft een middel en kan nooit een doel op zich worden. Maar het is wel een krachtig middel en kan ervoor zorgen dat beslissingen beter worden afgewogen. Daarom moet het proportioneel en doelgericht worden ingezet om belangrijke beslissingen te sturen.
2. Besteed als toezichthouder vooral aandacht aan structurele taken van de bestuurder en zorg er zo voor dat de bestuurder op verantwoording anticipeert. Onverwachte verantwoording kan geschikt zijn om consequenties te verbinden aan (verkeerde) beslissingen en

gedrag. Maar een leereffect is er nauwelijks of niet. De organisatie heeft er daardoor heel weinig aan. Door structurele taken te controleren kan de bestuurder de verantwoording beter anticiperen; dat versterkt de cultuur van verantwoordingsbesef.

3. Versterk de deskundigheid en legitimiteit van de toezichthouder door continue ontwikkeling. Zeker ervaren of langzittende bestuurders hebben behoefte aan een meegroeierende tegenmacht. De langzittende bestuurder weet hoe de hazen lopen en kan manoeuvreren tussen belangen. Het is belangrijk dat de tegenmacht zich ook versterkt, zeker als toezichthouders vervangen worden. De ontwikkeling van de deskundigheid van toezichthouders zorgt voor het behoud van verantwoordingsbesef van bestuurders.
4. Mensen zijn behoorlijk rationeel. Bestuurders die in hun rol groeien hebben al snel door welke honden blaffen en welke doorbijten. Zij zullen daar ook naar handelen. Het verantwoordingsbesef wordt niet vergroot door informele gesprekken en bezoeken. Wel door (tastbare én ontastbare) sancties en beloningen. Dat kunnen financiële sancties zijn, maar ook de reputatie van een organisatie kan op het spel staan. Toezichthouders moeten over een instrumentarium beschikken om in te kunnen grijpen. Bovendien dienen die instrumenten zodanig proportioneel te zijn dat ze ook daadwerkelijk bruikbaar blijven. «

Literatuur

Aleksovska, Marija. 2021. 'Under Watchful Eyes : Experimental Studies on Accountability and Decision-Making Behavior in the Public Sector.' Proefschrift Universiteit Utrecht.

Aleksovska, Marija, Thomas Schillemans, and Stephan Grimmelikhuijsen. 2019. 'Lessons from Five Decades of Experimental and Behavioral Research on Accountability: A Systematic Literature Review.' *Journal of Behavioral Public Administration* 2 (2). <https://doi.org/10.30636/jbpa.22.66>.

Bokhorst, Meike, and Sjors Overman. 2021. 'Bestuurlijk verval in de semipublieke sector.' Den Haag: Boom criminologie. https://www.handhavingengedrag.nl/wp-content/uploads/2021/10/Bestuurlijkverval_semipubliekesector_webpdf.pdf.

Hall, Angela T., and Gerald R. Ferris. 2010. 'Accountability and Extra-Role Behavior.' *Employee Responsibilities and Rights Journal* 23 (2): 131–44. <https://doi.org/10.1007/s10672-010-9148-9>.

Lerner, Jennifer S., and Philip E. Tetlock. 1999. 'Accounting for the Effects of Accountability.' *Psychological Bulletin* 125 (2): 255–75. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.125.2.255>.

Overman, Sjors. 2021. 'Aligning Accountability Arrangements for Ambiguous Goals: The Case of Museums.' *Public Management Review* 23 (8): 1139–59. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1722210>.

Overman, S. en Rasterhoff, C. (2022). 'Verantwoording met data. Zegen of last?' Boekman 133: Onderzoek en data. 24–27.

Overman, Sjors, and Thomas Schillemans. 2022. 'Toward a Public Administration Theory of Felt Accountability.' *Public Administration Review* 82 (1): 12–22. <https://doi.org/10.1111/puar.13417>.

Schillemans, Thomas, and Giessen. 2020. De Kwaliteit van (Juridische) Oordelen. *Nederlands Juristen Blad*, no. 3: 182–93.

Schillemans, Thomas, Sjors Overman, Paul Fawcett, Matthew Flinders, Magnus Fredriksson, Per Laegreid, Martino Maggetti, Yannis Papadopoulos, Kristin Rubeksen, and Lise Hellebø Rykkja. 2020. 'Understanding Felt Accountability: The Institutional Antecedents of the Felt Accountability of Agency-CEO's to Central Government.' *Governance* 34 (3): 893–916.