

Tilburg University

Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein

van Duivenboden, H.P.M.; van Hout, E.J.Th.; van Montfort, C.J.; Vermaas, J.C.

Publication date:
2009

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

van Duivenboden, H. P. M., van Hout, E. J. T., van Montfort, C. J., & Vermaas, J. C. (Eds.) (2009). *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Uitgeverij Lemma.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

1 Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein: introductie

Hein van Duivenboden, Eelco van Hout,
Cor van Montfort en Juliette Vermaas¹

1.1 Politiek primaat en maatschappelijke inbedding

Veel organisaties die publieke taken uitvoeren maar niet (volledig of rechtstreeks) onder de politieke verantwoordelijkheid vallen, zoals woningcorporaties, onderwijsinstellingen, ziekenhuizen of instellingen in het publieke domein die zichzelf als maatschappelijke ondernemingen zien, worstelen met het vinden van een balans tussen politieke aansturing en verantwoordelijkheid enerzijds en een maatschappelijke verantwoordelijkheid en verankering anderzijds (De Wit et al., 2000; Van Duivenboden, 2004). Voor dat moeizame element in die balans tussen politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid zijn verschillende redenen aan te wijzen.

In de eerste plaats moeten publieke organisaties aan steeds meer verschillende en bovendien tegenstrijdige regelregimes uitvoering geven. Door deze hybride context komen zij in een meervoudige bestuurlijke spagaat te staan (Van Hout, 2007). Bovendien leidt die meervoudigheid in de praktijk vaak tot een cumulatie van verantwoording in combinatie met onduidelijke verantwoordelijkheidsafbakeningen (WRR, 2004; Commissie-Docters van Leeuwen, 2001). Hierdoor kan in de praktijk een grote regeldruk ontstaan die managers en professionals hindert bij de uitvoering van hun dienstverlenende, handhavende of toezichhoudende taken.

In de tweede plaats moeten publieke organisaties voor de uitvoering van hun beleid in toenemende mate met een veelheid van organisaties samenwerken om de uitvoering goed te laten verlopen (Van Duivenboden & Veldhuizen, 2001; De Bruijn, 2003, 2006). De ontwikkeling naar een meer vraaggerichte uitvoering van publieke taken heeft de betrokken (semi)overheidsorganisaties meer dan ooit bewust gemaakt van wederzijdse afhankelijkheden met betrekking tot beleid, informatie en kennis die nodig is voor een goede dienstverlening aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Waar voorheen veel minder noodzaak is gevoeld tot samenwerking in de vorm van

¹ De redactie bedankt Inge Besten, studente Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en afstudeerstagiaire bij B&A Consulting, voor de ondersteuning die zij heeft gegeven in de laatste fase van de totstandkoming van deze bundel.

VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

'ketenoverleggen', 'shared service centers' of bijvoorbeeld 'samenwerkende inspecties', lijkt daar nu geen twijfel meer over te bestaan.

In de derde plaats blijkt dat overheden door hun omgeving 'steeds meer op ondermaats presteren worden aangesproken, (...) terwijl de feitelijke prestaties in belangrijke mate door organisaties worden geleverd die niet (meer) onder haar jurisdictie vallen' (Wesseling et al., 2004).

Nieuw is de weerbarstigheid van het functioneren van publieke organisaties in uitvoeringsketens overigens niet. Zo wijst Ankersmit er in een opinieartikel (naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Dijsselbloem over de onderwijsvernieuwing) op dat de uitvoeringscomplexiteit in het publieke domein eigenlijk al eeuwen bestaat en dat deze al even lang de verantwoordelijke bestuurders frustrereert. Hij verwijst hierbij naar Baron Thurlow, die eind van de achttiende eeuw klagend over complexe organisaties stelde dat deze 'have no body to be kicked and no soul to be damned' (Ankersmit, 2008). Evenmin nieuw is de reactie van de overheid die - zoals aan het einde van de negentiende eeuw - verschillende private initiatieven in de wereld van zorg, onderwijs, welzijn en huisvesting collectiviseert omwille van het streven naar meer gelijkheid, uniformiteit, toegankelijkheid en solidariteit (WRR, 2004). Weer honderd jaar later 'pakken' verschillende maatschappelijke partijen opnieuw hun 'maatschappelijke verantwoordelijkheid op', waarbij niet zelden spanningen bestaan met de geldende wettelijke taakafbakening zoals die voor de betrokken (semi)publieke organisaties geldt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de nieuwe rolopvatting van woningcorporaties. Daar waar zij formeel staan opgesteld om te zorgen voor voldoende betaalbare en voldoende stevige woningen - zodat het woningtekort wordt opgelost en 'verkrotting' wordt tegengegaan -, verbreden zij hun activiteiten naar de zorg voor sociale duurzaamheid in wijken; ze worden maatschappelijke ondernemingen die zich, behalve voor woningbouw, inzetten voor verbeteringen op de terreinen zorg, onderwijs, wonen - in brede zin - en welzijn. Een ander voorbeeld biedt de toenemende populariteit van het fenomeen burgerparticipatie - zowel in fysieke als in elektronische vorm (eParticipatie genoemd).

1.2 Opvattingen over verantwoordelijkheid

De vraag wie in de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur de doelen vaststelt, bijstelt en verder uitwerkt, is niet eenduidig te beantwoorden. In een traditionele opvatting over het openbaar bestuur zijn publieke organisaties de uitvoerders van de door de politieke bestuurders opgedragen taken (Dunn, 1981; Dror, 1970; Hoogerwerf, 1987). In deze denkrichting dienen publieke

1 VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN: INTRODUCTIE

organisaties (eigenlijk permanent) *verantwoording* af te leggen aan de politiek, die in essentie eindverantwoordelijk is voor alles wat de publieke organisatie in kwestie doet (cf. Van de Donk, 1997). In een modernere opvatting van het openbaar bestuur zijn overheden, het maatschappelijke middenveld, het bedrijfsleven en burgers gezamenlijk probleemeigenaar van maatschappelijke vraagstukken en daarvoor allen medeverantwoordelijk (Castells, 1996; Frissen, 1996, 1999; Van Gunsteren & Van Ruyven, 1993). In deze denkrichting wordt de zelfstandige *verantwoordelijkheid* van elke publieke organisatie ten opzichte van het maatschappelijk veld waarbinnen de organisatie opereert, een belangrijke rol toegedicht. Verantwoordelijkheid krijgt hier een heel andere, veel meer diffuse betekenis, waar veel verschillende vormen van verantwoording bij horen (Hendriks, 2002; 2007). Zo dragen politici volgens De Wit et al. (2000) ‘weliswaar een algemene verantwoordelijkheid voor het functioneren van een beleidsveld, maar kunnen zij niet verantwoordelijk worden geacht voor het functioneren van een overheidsorganisatie in de dagelijkse praktijk’. Hartman en Tops (2005) hanteren in dit kader al enkele jaren het onderscheid tussen beleidssturing en frontlijnsturing als zijnde verschillende benaderingen van uitvoeringsprocessen door publieke organisaties. Politiek en beleidsmatig overeengekomen doelstellingen en de daarbij gekozen aanpak en instrumenten vormen de belangrijkste ingrediënten vanuit een beleidssturingsoptiek: ‘er wordt gedacht en gehandeld vanuit (politieke) sturing, controle en verantwoording’. Over frontlijnsturing geven Hartman en Tops aan dat ‘het werk zelf’, de dagelijkse uitvoeringspraktijk, primair uitgangspunt is: ‘het primaire proces tussen burger en bestuur staat centraal: van daaruit wordt gedacht, gehandeld, georganiseerd en gestuurd’ (Hartman & Tops, 2005, 2007; Tops, 2007a; zie ook hoofdstuk 17 van deze bundel). De concretisering van dit tamelijk diffuse onderscheid ervaren we vrijwel dagelijks in de praktijk van het openbaar bestuur; in crises zoals die van de Schipholbrand of de Vuurwerk-ramp in Enschede, maar ook in het functioneren van beleidsvelden zoals de afgelopen jaren (pijnlijk) duidelijk is geworden in rapportages over het onderwijs (Commissie-Dijsselbloem, 2008) of de jeugdzorg (Van Eijck, 2006).

1.3 Paradoxe verantwoording en verantwoordelijkheid

In de praktijk van het openbaar bestuur is de afgelopen tijd meer aandacht gekomen voor maatschappelijke vormen van verantwoording en verankering, ook wel ‘horizontale verantwoording’ of ‘brede publieke verantwoording’ genoemd (Schillemans et al., 2008; Schillemans, 2007a; Algemene Rekenkamer, 2004; vgl. Algemene Rekenkamer, 2008a). In de praktijk gaat dat overigens meestal niet gepaard met een vermindering van de (‘verticale’) publieke

VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

verantwoording richting politiek. Dat betekent dat enerzijds sprake is van veelvoudige, vaak gedetailleerde verantwoordingseisen waar (semi)publieke organisaties aan moeten voldoen in het kader van de politieke verantwoording, terwijl ze anderzijds voor de opdracht staan om hun verantwoordelijkheid te nemen voor het aanpakken van maatschappelijke problemen.² In termen van verticaal versus horizontaal: publieke organisaties dienen zowel verticaal verantwoording af te leggen aan hun politieke bazen – binnen de formele hiërarchie waarin zij opereren – als horizontaal hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van de omgeving waarop hun taakuitoefening is gericht. In de eerste benadering, ook wel de *politieke instrument benadering* genoemd, worden burgers en bedrijven beschouwd als doelgroep van overheidsbeleid, als object, terwijl in de tweede benadering, ook wel de *maatschappelijke dienstbaarheid benadering* genoemd, burgers en bedrijven worden beschouwd als belanghebbenden, als subject (De Wit et al., 2000; Van Duivenboden, 2004). Een ander verschil betreft de aansturing door het politieke bestuur: directe aansturing tot in de details versus indirecte aansturing op grote lijnen (een meer globale kaderstelling). Een laatste hier te noemen verschil betreft de participatiemogelijkheid van burgers: indirect, via vertegenwoordiging, versus direct, bij de organisatie zelf (zie figuur 1.1). Denk aan burgers als kiezer versus burgers als klant of *citoyen*, die vrijwel permanent via kwaliteitshandvesten, gebruikersraden of digitale meningspeilingen communiceren met de overheid (cf. Van Duivenboden & Lips, 2002).

Politieke instrument benadering	Maatschappelijke dienstbaarheid benadering
Politieke verantwoordelijkheid en verantwoording	Maatschappelijke verantwoordelijkheid en verantwoording
Verticale structuur (gericht op hiërarchie)	Horizontale structuur (gericht op omgeving)
Burgers en bedrijven als doelgroep van overheidsbeleid	Burgers en bedrijven als belanghebbenden
Directe aansturing, vaak op details	Indirecte aansturing, vaak globaal
Indirecte participatie burgers	Directe participatie burgers
Doel: waarmaken politieke (ministeriële) verantwoordelijkheid	Doel: waarmaken maatschappelijke inbedding (legitimiteit en responsiviteit)

Figuur 1.1: Politieke instrument benadering versus maatschappelijke dienstbaarheid benadering

² Interessant is de vergelijking met de strategische paradox voor bedrijven als het gaat om hun *organisational purpose*: winstgevendheid versus responsiviteit. De hierbij behorende benaderingen zijn die van *shareholder value* versus *stakeholder values* (De Wit & Meyer, 1998: 805-811; zie ook hoofdstuk 20 van deze bundel).

1 VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN: INTRODUCTIE

1.4 Zicht op verbinding van verantwoordelijkheden

Verantwoording en verantwoordelijkheid in de beleidspraktijk

Het doel van deze bundel, getiteld 'Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein', is de spanningsvolle en paradoxale (want *schijnbaar* tegenstrijdige) relatie tussen enerzijds politieke of verticale en anderzijds maatschappelijke of horizontale verantwoordelijkheid en verantwoording voor verschillende beleidsterreinen inzichtelijk te maken, en vervolgens tot sectoroverstijgende conclusies te komen over de mogelijkheden van een balans – een intelligente *verbinding* – tussen beide typen verantwoording en verantwoordelijkheid.³ Het gaat allereerst om een beschrijving van de manier waarop instellingen *in de praktijk* te maken hebben met politieke verantwoording, verantwoordelijkheid en verankering enerzijds en maatschappelijke verantwoording, verantwoordelijkheid en verankering anderzijds. Hierbij is aan de auteurs van de verschillende hoofdstukken gevraagd uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de plaats die verantwoording inneemt in het brede systeem van *checks and balances* waarin instellingen meestal functioneren en waarin bijvoorbeeld intern toezicht, kwaliteitssystemen, handvesten, visitaties of kritische consumenten (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) een rol hebben. Daarnaast is gevraagd aandacht te schenken aan de glijdende schaal tussen verantwoording, kritische dialoog, overleg, onderhandeling, consultatie en informatie.

Werken met de paradoxbenadering

De basisidee achter het met behulp van een *paradox* doordenken van de theorie en praktijk van politieke verantwoording en verantwoordelijkheid enerzijds en maatschappelijke verantwoording en verantwoordelijkheid anderzijds, is niet zozeer dat hiermee de focus komt te liggen op de onverenigbaarheid van de twee perspectieven, maar juist dat ruimte ontstaat om te bezien welke *verbindingen* er tussen de politieke en publieke perspectieven zijn of zouden kunnen worden overwogen. Het gaat hier immers niet om een instrumentele benadering, waarbij de politieke en publieke verantwoordingspraktijk tegen elkaar worden afgezet, en waarbij een oordeel moet worden gegeven over de dominantie of de waarde van het ene ten opzichte van het andere perspectief.⁴ Dat

³ Waarbij organisaties of actoren politieke of maatschappelijke *verantwoordelijkheid* hebben, dragen of nemen voor een bepaald vraagstuk of probleem in het publieke domein en (al of niet, op een bepaalde manier) politieke of maatschappelijke *verantwoording* afleggen over de wijze waarop zij omgaan met deze verantwoordelijkheden.

⁴ Uiteraard vragen we wel om de eventuele dominantie van een van beide perspectieven te *beschrijven* als dit zich in de praktijk voordoet; ook hebben we de auteurs gevraagd de consequenties daarvan voor het functioneren en presteren van de betrokken organisaties te

zou namelijk impliceren dat er een (lastige) keuze wordt gemaakt of moet worden gemaakt tussen beide perspectieven – als ware het een dilemma in plaats van een paradox –, terwijl onze vooronderstelling is dat beide perspectieven hun waarde hebben in het publieke domein, en een publieke organisatie of actor beide tegelijkertijd moet ‘waarmaken’ c.q. zo goed mogelijk moet zien te combineren. Ook gaan we er niet van uit dat het mogelijk is de ideale oplossing in kaart te brengen (zoals bij relatief eenvoudige vraagstukken, als ware het een ‘puzzel’ waar, als maar lang wordt gezocht, alle stukjes perfect in elkaar passen), noch dat we door water bij de wijn te doen aanhangers van beide (schijnbaar tegengestelde) perspectieven tevreden kunnen stellen – want dat lijkt een suboptimale weg, waarbij niemand echt tevreden zal zijn, zoals vaak bij compromisvorming. We gaan ervan uit dat het om complexe, *wicked problems* gaat, zoals te doen gebruikelijk in de praktijk van het publieke domein, waarbij de ‘oplossingsrichting’ geen eenduidige, welhaast te standaardiseren keuze is. Het gaat erom de waarde van beide (schijnbaar tegengestelde) perspectieven te herkennen en erkennen, waarbij de kunst is om te bezien of het ‘schijnbaar onmogelijke te verenigen is’ op basis van de specifieke, situationeel bepaalde context van de betreffende casus of sector waarin de beleidsuitvoering of dienstverlening plaatsvindt (aan de frontlinie, met bijbehorende afwegingen aan de beleidskant en de politieke kant – cf. De Wit et al., 2000).

1.5 Opzet en inhoud van de bundel

In dit boek zijn verschillende praktijkgerichte beschrijvingen en analyses opgenomen, waarbij per case of per sector wordt bekeken hoe de verschillende verantwoordingslijnen en verantwoordelijkheden vorm krijgen, hoe met paradoxale verantwoordelijkheden in de praktijk wordt omgegaan en, voor zover mogelijk, hoe men een bevredigende balans tussen de verschillende verantwoordelijkheden en verantwoordingslijnen kan vinden. We hebben hiervoor een keur aan schrijvers vanuit de wetenschap en de praktijk gevraagd en bereid gevonden om, ieder vanuit een eigen specifieke invalshoek, een hoofdstuk te schrijven. Hierbij hebben we gekozen voor een categorisering van type bijdragen in vier categorieën, namelijk: ‘organisaties en allianties’ (deel I), ‘stelsels en sectoren’ (deel II), ‘staat en straat’ (deel III) en, ter afsluiting, ‘visies en verbindingen’ (deel IV).

beschrijven. Maar wat we niet beogen, is om een oordeel te krijgen in de zin van een normatieve uitspraak over welk perspectief het juiste of het betere is. We willen op basis van de beschrijving van de verhouding en de daaraan verbonden consequenties, overwegingen in kaart gebracht hebben die in de betreffende uitvoeringspraktijk helpen een werkbare verbinding tussen het politieke en het publieke tot stand te brengen.

1 VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN: INTRODUCTIE

1.5.1 *Organisaties en Allianties*

Het eerste deel van deze bundel bevat vijf inleidende hoofdstukken die inzicht geven in de verbinding tussen politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheden vanuit het perspectief van organisaties en allianties. Hierin wordt aandacht besteed aan het boekthema in de relatie tot vraagstukken op het terrein van governance en besturing, bedrijfsvoering en informatie- en communicatietechnologie (ICT).

Schillemans trapt af met een beschouwing over het vraagstuk van complexe, meervoudige verantwoording en de verschillende interacties tussen overlappende vormen van verantwoording. Hij laat zien dat de empirische gevolgen van meervoudige verantwoording complex zijn en betoogt dat van een vanzelfsprekende balans geen sprake is. Hij sluit af met enkele aangrijpingspunten voor een 'praktische omgangsregeling' met meervoudige verantwoording (hoofdstuk 2).

Van Egten en Minderman richten zich op de effecten van horizontale verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering. De vraag die in hun hoofdstuk centraal staat, is hoe de interactie tussen de bedrijfsvoering en de externe horizontale verantwoording zich ontwikkelt. Zij gaan hierbij specifiek in op de bedrijfsvoering van een non-profitorganisatie 'waar het zwaartepunt van de verantwoording verschuift van verticale lijnen (met subsidiegevende of opdrachtgevende overheid) naar horizontale vormen van verantwoording (maatschappelijk gericht)' (hoofdstuk 3).

Van Montfort en Van Twist beschrijven in hun bijdrage over publiek-private constructies de processen van grensvervaging ('ontgrenzing') die zich in het publieke domein voltrekken en gaan na welke motieven hierbij een rol spelen. Ze behandelen onder meer de vraag hoe de politiek reageert op de 'functiegerichte, dynamische en in vorm en betrokkenheid zeer uiteenlopende' 'cross over-arrangementen' en de manier waarop in deze arrangementen wordt gezocht naar maatschappelijke verankering. Tot slot gaan ze in op de manier waarop vervolgens weer nieuwe grenzen worden gesteld in termen van toezicht en verantwoording (hoofdstuk 4).

In deze voortgaande verweving binnen en toenemende complexiteit van het publieke domein signaleren *Lenssen en Boon* dat maatschappelijke partijen elkaar opzoeken om gezamenlijk publieke diensten te verlenen. Aan de hand van een alliantie van twee maatschappelijke ondernemingen - een onderwijsinstelling en een woningcorporatie - laten zij zien dat verantwoordingsvraagstukken vooral legitimatievraagstukken zijn die onder meer het bestaansrecht van de betrokken maatschappelijke ondernemingen ter discussie stellen (hoofdstuk 5).

VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

Deel I wordt afgesloten door *Meijer en Thaens*, die in hun bijdrage ingaan op meervoudige relaties tussen ICT en verantwoording. Ze behandelen onder meer de mogelijkheden om met behulp van technologie de verantwoording van overheidsorganisaties aan burgers en andere belanghebbenden te faciliteren en een aantal manieren waarop de toepassing van moderne ICT invloed heeft op 'wat wordt gezien als adequaat overheidsoptreden en correcte besluitvorming' (hoofdstuk 6).

1.5.2 *Stelsels en Sectoren*

Deel II van het boek bevat acht hoofdstukken waarin de spanning en verbondenheid tussen politieke en publieke verantwoording en verantwoordelijkheid op het niveau van stelsels en sectoren wordt beschreven. In dit deel passeren achtereenvolgens de sectoren 'wonen en wijken', politie, reclassering, jeugdzorg, medisch-specialistische zorg, verpleging en verzorging, voortgezet onderwijs en 'werk en inkomen'.

Brandsen en Helderman duiken in de wereld van woningcorporaties, waarbij zij beschrijven hoe 'de in dit boek veronderstelde paradox zich heeft kunnen ontwikkelen tot een ingewikkeld dilemma'. Ze gaan in op verschillende pogingen om in de sociale huursector politieke en maatschappelijke verantwoording met elkaar te verbinden, maar durven nog geen uitspraak aan over het succes daarvan. Ze betogen dat er vooral 'enige rust in de onderlinge verhoudingen' nodig is om een voor deze verbinding noodzakelijke dialoog te starten tussen de overheid, corporaties en andere stakeholders – en dat die rust nog niet in zicht is (hoofdstuk 7).

Soeparman en Van den Brink geven aan dat in het hedendaagse politieke stelsel de meervoudige eisen gesteld aan verantwoording wel eens zouden kunnen leiden tot een nieuw duivels dilemma, namelijk: te moeten kiezen aan welke verwachtingen men kan én wenst te voldoen zonder aan geloofwaardigheid in te moeten boeten. Want: 'waar het verantwoordingsuurwerk bestaat uit steeds meer en delicatesere radertjes, groeit het risico dat het mechanisme vastloopt' (hoofdstuk 8).

Moors en Vogelvang richten zich op processen van verticale en horizontale verantwoording en verantwoordelijkheid in de reclassering. Zij vragen zich af hoe deze processen zich verhouden tot de visie op en missie van de taakuitoefening van de reclasseringsorganisaties: 'hoe werkt die praktijk? Hoe functioneert de reclassering in het spel van financierende overheden, uiteenlopende opdrachtgevers, burgers als belastingbetalers en veiligheids-fetisjist, en cliënten als (dikwijls maar tijdelijk) herboren burgers?' Voor de beantwoording van deze vragen beschrijven en analyseren ze het werk van twee reclasserings-

1 VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN: INTRODUCTIE

organisaties: Reclassering Nederland en Leger des Heils Jeugdzorg en Reclasseur (hoofdstuk 9).

Clarijs en Van Hout houden de ongelofelijk complexe wereld van de jeugdzorg tegen het licht. In een kritische bijdrage stellen zij vast dat de cumulatie van zowel politieke als maatschappelijke verantwoording leidt tot een verantwoordingsparadox die inhoudt dat meer verantwoording niet automatisch tot beter bestuur leidt. In de jeugdzorg lijkt dat, volgens de auteurs, zelfs een understatement (hoofdstuk 10).

Prins beschrijft de sector van de medisch-specialistische zorg, die door tal van ingrepen 'hinkt' op twee principes: aanbodregulering en marktwerking. In die context pleit zij voor een betere balans tussen politieke sturing en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Om die te realiseren lijkt een meer terughoudende rol van de overheid nodig; een overheid 'die vertrouwen heeft in een decentraal systeem en de corrigerende werking van dat systeem' (hoofdstuk 11).

Cazemier, Van Hout en Putters nemen de sector van verpleging, verzorging en thuiszorg onder de loep. Ze betogen dat hoewel maatschappelijke verantwoording in deze sector nog in de kinderschoenen staat, zij toch zorgt voor een toenemende complexiteit en hybriditeit van verantwoordingscriteria. De politieke verantwoording blijft echter in belangrijke mate deze sector domineren, en een meer uitgebalanceerde verbinding met de publieke verantwoording lijkt in deze sector nog erg ver weg (hoofdstuk 12).

Vermaas en Zoontjens onderzoeken in hun bijdrage wat de gevolgen zijn van de invoering van wettelijke zorgplichten en principes van Goed Bestuur voor scholen – met name voor de verhouding tussen de verticale en horizontale verantwoordingsplicht van scholen in het voortgezet onderwijs. Zij stellen vast dat de sterke juridische inbedding van het onderwijs weinig ruimte biedt voor deregulering en horizontale verantwoording. Zij pleiten in dat verband voor wetgeving waarbinnen ruimte is voor maatwerk, diversiteit en vrijheid naar de mate waarin daaraan behoefte bestaat bij leerlingen en onderwijsinstellingen (hoofdstuk 13).

Van Gestel stelt in de laatste bijdrage van deel II dat in de sector van arbeidsvoorziening en sociale zekerheid – overigens net als in andere sectoren waarin grootschalige hervormingen hebben plaatsgevonden – sprake is van een coördinatieparadox: meer actoren hebben een rol gekregen in beleid en uitvoering, mede om de coördinatie te verbeteren, maar dit heeft geleid tot meer en/of nieuwe coördinatieproblemen (hoofdstuk 14). Net als in de sectoren van politie, huisvesting, medisch-specialistische zorg, welzijn, verpleging, verzorging en thuiszorg, onderwijs en jeugdzorg is in de sector werk en inkomen, door de toename van het aantal zich verantwoordelijk voelende actoren, ook het aantal verschillende, soms zelfs tegenstrijdige doelen, belangen en handelingslogica's toegenomen. Hierdoor worden sturing en verantwoording minder eenduidige

VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

en dus steeds meer complexe processen. In deze processen neemt de spanning tussen politieke en maatschappelijke verantwoording eerder toe dan af.

1.5.3 *Staat en Straat*

Deel III van de bundel is gereserveerd voor bijdragen over politiek-ambtelijke verhoudingen en reguleringsstelsels (op het niveau van de staat) en over sturing, governance en prestaties op het niveau van de beleidsuitvoering in wijken (op het niveau van de straat).

Breed en Hopman stellen dat onze moderne, complexe samenleving (ook) om een herbezinning vraagt op de relatie tussen politieke bestuurders en ambtenaren: 'zijn nieuwe verbindingen tussen politici en ambtenaren wenselijk en mogelijk?' en 'passen die nog wel binnen de grenzen van de klassieke Weberiaanse regels voor de omgang met elkaar?' Net als eerder in deze bundel Brandsen en Helderman dit doen, zinspelen zij op de noodzaak van een strategische dialoog over de verbinding tussen verantwoordelijkheden. Want: 'succesvol politiek en ambtelijk leiderschap in dienst van de samenleving vooronderstelt complementariteit met betrekking tot de wederzijdse rolopvattingen', en 'voor een vruchtbare relatie tussen politici en ambtenaren is het belangrijk om het gesprek met elkaar aan te gaan over de wederzijdse verwachtingen en onderliggende waarden (...)' (hoofdstuk 15).

Oude Vrielink, Dorbeck-Jung, Gosselt, De Jong en Van Hoof besteden in hun hoofdstuk aandacht aan verantwoordelijkheidsverdeling in een stelsel van co-regulering, waarbij ze de regulering ter bescherming van jeugdigen tegen schadelijke audiovisuele producten als case inbrengen. Ze stellen dat de overheid 'haar politieke verantwoordelijkheid te licht opvat als zij niet controleert of (...) zelfregulering daadwerkelijk bijdraagt aan de behartiging van het publieke belang', waarbij expliciet afgewogen moet worden 'of de zelfregulerende partijen hun verantwoordelijkheid voor een publiek belang willen en kunnen nemen' (hoofdstuk 16).

Hartman en Tops koppelen in hun hoofdstuk hun eerdere analyses van de relatie tussen beleidssturing en frontlijnsturing aan de centrale vraag naar de verhouding tussen verticale en horizontale verantwoordelijkheden op wijk- en straatniveau. Ze stellen dat er twee belangrijke voorwaarden zijn 'waaronder mensen in de frontlijn hun verantwoordelijkheid kunnen nemen'; ten eerste het hebben van een directe verbinding met de externe omgeving zelf, met de daar levende behoeften en vragen (externe verankering), en ten tweede het hebben van voldoende rugdekking 'van boven' (interne verankering). 'Op die manier worden de horizontale - operationele en maatschappelijke - verantwoordelijkheden gekoppeld aan de verticale - politieke - verantwoordelijkheden. Er wordt verantwoordelijkheid genomen en gegeven' (hoofdstuk 17).

1 VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN: INTRODUCTIE

In de bijdrage van *Van de Wijdeven en Geurtz* staat de wijkaanpak in Hoogeveen centraal, waarbij 'de bewoners aan het roer staan in de vormgeving van en beslissing over hun leefomgeving' en 'professionals van de gemeente en maatschappelijke instellingen (...) daarbij niet *invullend* maar *aanvullend*' moeten zijn. Ze onderzoeken in hun bijdrage hoe (potentiële) spanning tussen de politieke instrument benadering en de maatschappelijke dienstbaarheid benadering zich kan uiten en 'welke lastige punten de keuze voor een dergelijke aanpak [de wijkaanpak in Hoogeveen, red.] in de praktijk kan opleveren'. Ze sluiten af door in te gaan op de wijze waarop deze (potentiële) spanning tussen beide benaderingen werkbaar kan worden gemaakt (hoofdstuk 18).

In het laatste hoofdstuk van deel III over 'staat en straat' gaan *Michels en De Graaf* in op de vraag wat de betekenis van de introductie van directe participatie van burgers en maatschappelijke organisaties in besluitvorming over hun wijk is voor de feitelijke verhouding tussen politieke verantwoordelijkheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Zij doen dit mede aan de hand van drie cases van burgerparticipatie in wijken van respectievelijk Eindhoven, Groningen en Utrecht. Op basis van hun analyse concluderen zij dat de verantwoordelijkheid nog grotendeels bij de politiek ligt, en dat ook de verantwoording nog vrijwel geheel langs verticale lijnen verloopt: 'van directe verantwoording aan burgers en organisaties is geen sprake'. Ze sluiten af door te pleiten voor een gedegen visieontwikkeling op participatie in het wijkgericht werken en voor een heldere explicitering van de onderlinge verhouding van de politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheden (hoofdstuk 19).

1.5.4 Visies en verbindingen

Het afsluitende deel (IV) bevat twee hoofdstukken, waarin wordt teruggeblikt op alle andere hoofdstukken en de visies en verbindingen die daarin aan de orde komen, en daarnaast een eigen invulling wordt gegeven aan visievorming, de organisatie van verbinding en de kansen en hindernissen op weg daarnaar toe.

Het op één na laatste hoofdstuk is geschreven door *De Wit en Van Gils*, die in hun dagelijks werk actief omgaan met paradoxen en strategische dialogen. De redactie heeft hun speciaal gevraagd om mede aan de hand van de overige bijdragen een vergelijking te maken met de private sector, waarin door hen de aan de paradox van politieke en publieke verantwoording en verantwoordelijkheid verwante paradox van 'winstgevendheid en verantwoordelijkheid' wordt gehanteerd. In hun bijdrage wordt, mede aan de hand van de visievorming rondom een aantal grootschalige projecten, eerst ingegaan op de complexiteit van het ontwikkelen van een gedeelde visie in de publieke sector. Vervolgens doen ze een voorstel voor innovatieve visievorming en geven zij nadere invulling aan de praktijk van verbindend vermogen in het publieke

VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

domein. De Wit en Van Gils sluiten af met een beschrijving van wat er in termen van publiek leiderschap mag worden verwacht om verbinding te kunnen organiseren – omdat: ‘als publieke leiders niet voor een balans tussen politieke verantwoording en maatschappelijke verantwoordelijkheid vechten, wie dan wel?’

Het laatste hoofdstuk van dit boek is van de hand van de redactie en hierin proberen we op basis van de diverse bijdragen te komen tot een aantal rode draden inzake en conclusies over de condities waaronder en situaties waarin een balans kan worden gevonden tussen politieke en publieke verantwoordelijkheid en verantwoording. Dit doen we door eerst een aantal observaties te doen over de wijze waarop op dit moment in de beleids- en uitvoeringspraktijk met verantwoording en verantwoordelijkheid wordt omgegaan, waarna we op zoek gaan naar mogelijkheden tot ‘vruchtbare’ verbinding van verantwoordelijkheden in het publieke domein.