

A decorative graphic on the left side of the cover features several stylized hands in various shades of green and blue. Some hands are solid, while others are white with dark outlines. They are arranged in a vertical, overlapping fashion, with some appearing to reach out from the left edge.

VORMGEVEN AAN VERANTWOORDING

Publieke verantwoording in de Jeugdhulp:
Een handboek voor praktisch houvast

Jorgen Schram, Martijn van der Steen,
Mark van Twist en Tom van Yperen | 2015



VORMGEVEN AAN VERANTWOORDEN

Publieke verantwoording in de Jeugdhulp:
Een handboek voor praktische houvast

Jorgen Schram, Martijn van der Steen,
Mark van Twist en Tom van Yperen | 2015

VOORWOORD

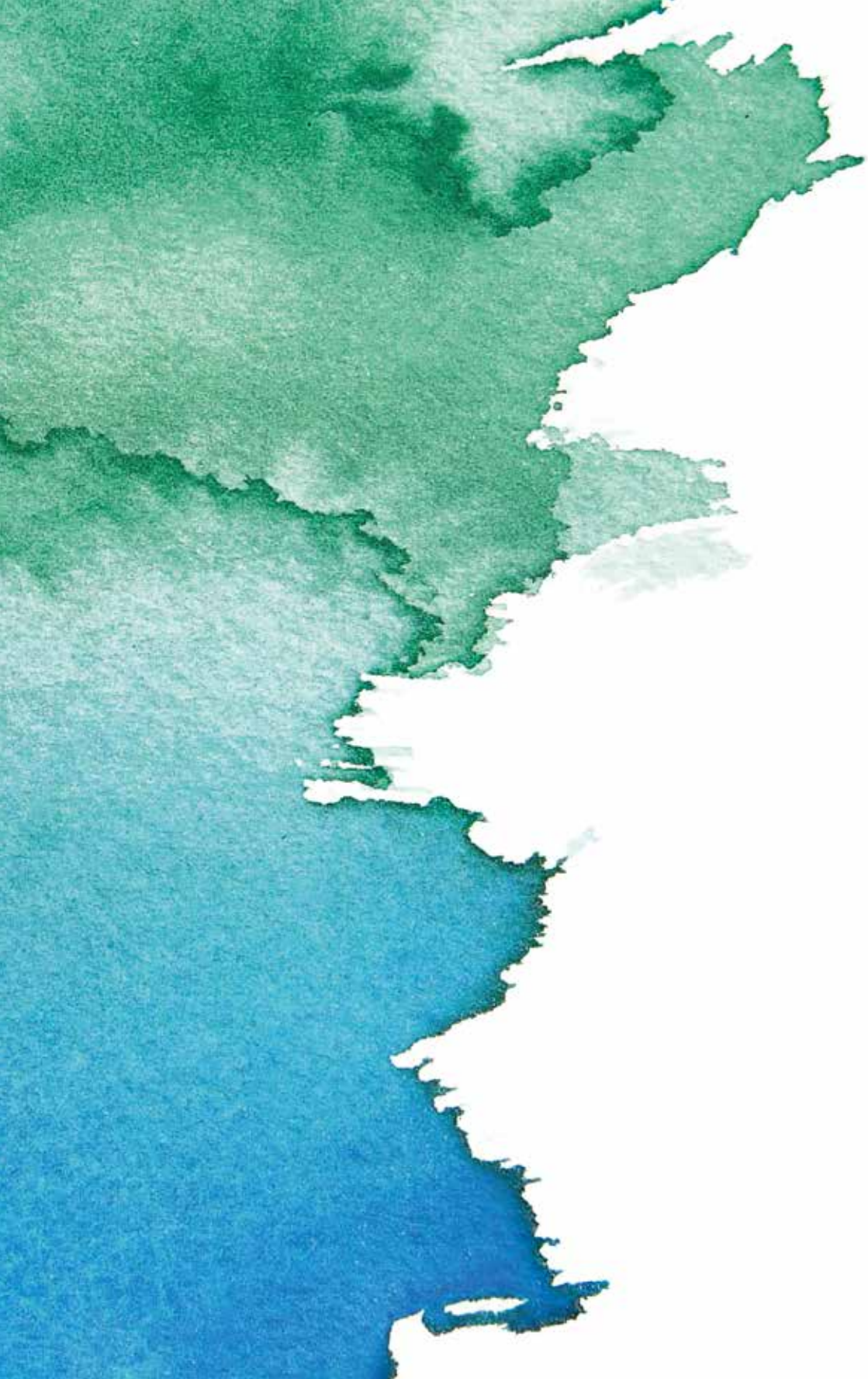
Met de start van de Jeugdwet in 2015 is een spannende tijd begonnen. Het verkokerde aanbod voor kinderen met een licht verstandelijke beperking, een geestelijke stoornis en/of opgroei-problematiek moet versmelten tot een integraal jeugdhulpaanbod voor kind en ouders, rekening houdend met de (sociale)context waarin allen functioneren. En de jeugdhulp zou dichterbij (bijvoorbeeld in de wijk) moeten komen. Aan de gemeenten dit te organiseren, maar ook te zorgen voor een soepele transitie van het oude naar het nieuwe stelsel. In 2014 hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) en het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) zich samen afgevraagd: hoe is dat nieuwe jeugdhulpbeleid te volgen en is het mogelijk deze vernieuwing te inspireren? We doen dat in drie stappen.

De eerste stap is de nieuwe Jeugdmonitor van het CBS. Dat is een benchmark van het jeugdhulpgebruik per gemeente. Jeugdhulpaanbieders en gemeenten krijgen hiermee uniforme cijfers over hoe het jeugdhulpgebruik van unieke cliënten zich in hun gemeente ontwikkelt. Het CBS koppelt deze cijfers aan statistieken over wonen, onderwijs, werken, middelengebruik, kindermishandeling en politiecontacten. Dat laat interessante verschillen en straks ook ontwikkelingen zien. Deze cijfers worden gepubliceerd (en toegepast) op de websites van de Jeugdmonitor, KING gemeenten en via het programma Statline van CBS. Maar wat doe je met die informatie? Hier zetten we de tweede stap. Bij grote verschillen in jeugdhulpgebruik bij gelijksoortige gemeenten, duiken wij (de VNG, de departementen en de brancheorganisaties van aanbieders) daar dieper in. We zoeken via kwalitatief onderzoek naar een verklaring voor verschillen in het jeugdhulpgebruik, uitgesplitst naar factoren waar gemeenten wel en geen invloed op hebben. Een voorbeeld daarvan uit 2015 is het onderzoek naar de manier waarop de toegang tot jeugdhulp werkt. Maar belangrijker is dat u vooral zelf aan de slag gaat met de cijfers van de jeugdmonitor.

Tenslotte zijn er te leren lessen naar aanleiding van ons 'landelijk' nader onderzoek en uw eigen observaties. Dit is de derde stap. De vraag is dan hoe je de statistische informatie en onderzoeksresultaten in gemeentelijk beleid en inkoopstrategie meeneemt. Voor een praktisch houvast hebben wij drie toonaangevende bestuurskundigen (Mark van Twist, Martijn van der Steen en Jorgen Schram) en een toonaangevende jeugdhulpwetenschapper (Tom van Yperen) gevraagd een handboek te schrijven, om geleerde lessen te verankeren in beleid en verantwoording. Zij verkennen vanuit de leer van de dynamische beleidsevaluatie vooral nieuwe wegen, zoals die van de samenwerkende en responsieve overheid in de actieve samenleving. Maak kennis met vernieuwende verantwoordingsmodellen zoals 'De Hoorzitting' met het accent op professioneel handelen of 'De Dialoog' met aandacht voor cliëntervaringen. Ik hoop dat dit handboek u inspireert en houvast geeft bij het op vernieuwende wijze vormgeven van zowel het jeugdhulpbeleid als de verantwoording ervan.

L.J.S. Wever,

Directeur Jeugd van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	7
2. CONTEXTANALYSE JEUGDHULP	11
2.1 De jeugdsector in verandering	12
2.2 De gemeenten verantwoordelijk: sturen in een kwaliteitscyclus	13
2.3 Transitie en transformatie	17
3. PUBLIEKE VERANTWOORDING IN HET OPENBAAR BESTUUR	21
3.1 Publieke verantwoording als kernfunctie	21
3.2 Publieke verantwoording: cruciaal, maar niet zonder risico	23
4. STURINGSVORMEN IN PERSPECTIEF	27
4.1 Schurende theorieën	27
4.2 Sturen in gevarieerde verbanden	29
4.3 Op zoek naar verantwoording die past	33
5. PUBLIEKE VERANTWOORDINGSARRANGEMENTEN	36
5.1 (Ontwerp)principes van verantwoording	36
5.2 Publieke verantwoording als samengesteld arrangement	41
5.2.1 Inrichting van proces	42
5.2.2 Inrichting van vorm	44
5.2.3 Inrichting van inhoud	47
5.2.4 Inrichting van relatie	50
5.3 Vormgeving van het gesprek	53
6. VERNIEUWING VAN VERANTWOORDING: VERANTWOORD VERNIEUWEN	60
6.1 Het functioneringsgesprek: nadruk op beleidsresultaten	61
6.2 De hoorzitting: accent op professioneel handelen	65
6.3 De dialoog: aandacht voor cliëntervaringen	68
6.4 Ontwerpen van eigen verantwoordingsvormen: leren door doen	72
7. CONCLUSIE	75
7.1 Anders werken, passend verantwoorden	75
7.2 Op zoek naar verantwoorde verantwoording	76
LITERATUUR	78
AUTEURS	81

1. INLEIDING

Marjan is sinds zes jaar werkzaam als een door de gemeente gecontracteerde, vrij gevestigde orthopedagoog in de jeugdhulp. Jeugdigen zijn al heel haar leven haar grote passie. Vooral met de jeugdigen met een 'krasje', voor wie een zorgeloze jeugd niet zo vanzelfsprekend is, heeft zij een speciale band. Marjan stimuleert de jeugdigen en opvoeders vertrouwen te hebben in hun eigen kunnen en hun talenten te ontwikkelen. Dit gaat echter niet vanzelf. Het is vaak een moeizaam proces van vallen en opstaan. Op basis van haar expertise bepaalt ze per jeugdige welke specifieke aanpak het beste werkt. Marjan gelooft in de eigen kracht van jeugdigen en wil deze graag bevorderen door hen ruimte en vertrouwen te geven. Soms heeft ze meerdere keren per dag contact, soms een keer per week. Aanmeldingen krijgt ze niet alleen via het wijkteam, maar voornamelijk via de huisartsen en Veilig Thuis. Volgens Marjan is het wijkteam niet toegerust om complexe problemen van kinderen, zoals gevallen van misbruik, echtscheidingsproblemen en angstproblemen, tijdig te signaleren en goed door te verwijzen. Ze maakt zich daar veel zorgen over.

Jeugdhulporganisatie PlanB is al jaren actief op het terrein van ambulante jeugdhulp. De organisatie biedt uiteenlopende programma's voor de behandeling van kinderen die te maken hebben gehad met ingrijpende gebeurtenissen. Daarnaast is PlanB gespecialiseerd in de samenwerking met onderwijs om schooluitval van moeilijk hanteerbare leerlingen te voorkomen. Via het wijkteam krijgt PlanB veel aanmeldingen met soortgelijke problematiek. Momenteel kampt Jeugdhulporganisatie PlanB zelfs met een wachtlijst. Dit betekent dat jeugdigen niet direct de zorg kunnen krijgen die zij nodig hebben. Ook het wijkteam bevindt zich zodoende in een spagaat: enerzijds krijgen zij nieuwe jeugdigen binnen die zij willen doorverwijzen en anderzijds zien zij de wachtlijst verder toenemen.

Zowel Marjan, als PlanB, als het wijkteam, staan voor grote uitdagingen om de jeugdigen de zorg te bieden die zij nodig hebben én verdienen. Ondertussen dienen zij zich allen bij de gemeente periodiek te verantwoorden over hun handelen. Zij stellen de gemeente schriftelijk via een standaard vragenlijst op de hoogte van hun aanpak, de keuzes die ze daarin maken en de resultaten van de door hen geboden trajecten. Het blijkt steeds vaker erg lastig om de inspanningen en afwegingen die zij in de praktijk maken via dit standaard format te omschrijven. Hoe vervolgens de verantwoording precies gestalte moet krijgen is voor zowel de gemeente als de andere partijen nog erg zoeken.

Sinds 1 januari 2015 zijn de Nederlandse gemeenten verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod voor de jeugdhulp. Dit is vastgelegd in de nieuwe Jeugdwet. De bundeling van taken en verantwoordelijkheden betekent echter niet dat gemeenten *alleen* te werk gaan. Samen met de andere partijen in de jeugdsector zien gemeenten er op toe dat ieder kind dat een vorm van jeugdhulp nodig heeft, deze ook daadwerkelijk krijgt. Samenwerking is een essentiële voorwaarde om de decentralisaties te laten slagen. Gemeenten werken daarom met burgers en in coproductie met andere partijen aan de veranderopgave. Daarbij gaat het niet alleen om samenwerkingsverbanden met formele organisaties (zoals overheden, jeugdhulpinstellingen en professionals), maar ook met allerlei informele partijen (zoals familie, vrienden en burens). De decentralisaties vergen in dat opzicht niet alleen een verandering van de gemeentelijke organisatie, de manier van werken verandert.

Deze verandering levert nieuwe vragen op. Dagelijks zetten professionals in de jeugdhulp zich met hart en ziel in voor de jeugdigen. In hun contact met cliënten moeten zij lastige afwegingen en keuzes maken. Besluiten zij in een bepaalde situatie af te wachten of juist in te grijpen? Weliswaar beschikken zij over handvatten om hun keuzes op te baseren, maar iedere cliënt en iedere context is uniek. Er bestaat geen blauwdruk voor het maken van de juiste inschatting. Op basis van hun professionele kennis, inzichten en ervaring maken zij zo zorgvuldig mogelijk een afweging waarbij het belang van de cliënt voorop staat. Soms is dit een afweging die botst met de logica van de overheid. Soms is 'juist handelen' in strijd met regels en protocollen of voldoet het niet aan afgesproken doelstellingen. Dat wil nog niet zeggen dat de afweging niet voldoet of 'slecht' is. De vraag is: hoe krijgt verantwoording over dergelijke afwegingen vorm?

Niet alleen de professionals in de jeugdhulp worstelen met dergelijke dilemma's. Voor gemeenten zijn rechtmatigheid en legitimiteit belangrijke kernwaarden, terwijl de praktijk steeds vraagt om lokale afwegingen en verschil. Daarnaast moet handelen ook effectief en efficiënt zijn. Publieke verantwoording over het al dan niet behalen van doelstellingen en prestatieafspraken vormt een essentieel onderdeel van het democratisch proces. Maar hoe werkt het in de praktijk van het werken in (informele) netwerken? De gemeenteraad kijkt vanuit haar kaderstellende en controlerende taak kritisch naar beleidsresultaten die de gemeente realiseert. Zijn de opbrengsten goed genoeg? En wordt er zorgvuldig gehandeld? Dat zijn goede vragen, die tegelijkertijd in de zich nieuw ontwikkelende praktijk spanningen en kwesties opleveren. De praktijk van de professional laat zich lastig vertalen naar meetbare beleidsindicatoren. Hoe zijn maatschappelijke opbrengsten goed te vertalen naar indicatoren? Het aantal contactmomenten met cliënten is eenvoudig te meten, maar het zegt weinig over het bereikte doel. Hoe kun je

intensiteit van de hulp en de doorwerking ervan goed meten of laten zien? Helemaal als een belangrijk deel van de opbrengst door partners wordt gerealiseerd. Of door mensen zelf. De vraag is dan ook niet of er *wel of geen* verantwoording moet worden afgelegd, maar hoe we *goed* verantwoording kunnen afleggen. Op een manier die recht doet aan de kern van de democratie en de beginselen van goed bestuur, maar die óók past bij de nieuw ontstane praktijk.

De spanning tussen verantwoordingssystematiek en handelingspraktijk is niet nieuw natuurlijk. Tegelijkertijd is deze in de nieuwe situatie steeds meer pregnant. Er zijn vele partijen betrokken bij de jeugdhulp en overal zitten verantwoordingsrelaties, die ieder een eigen dynamiek kennen. De jeugdsector is hier niet uniek in. Er zijn legio voorbeelden waar verschillende logica's van praktijk en verantwoording met elkaar op gespannen voet staan (Hassel et al., 2012). Dit wordt versterkt door de bredere ontwikkeling in het publieke domein: meer samenwerking in netwerkverbanden en meer aansluiting bij initiatieven vanuit de maatschappij. Hierdoor ontstaat een steeds groter 'grijs gebied' waarin niet duidelijk is wie, wanneer en waarover precies verantwoordelijk is "wanneer en waarover precies verantwoordelijk is en verantwoording moet afleggen". Of beter gezegd: waarvoor de traditionele en gevestigde vormen om dat vast te stellen niet meer goed passen.

Hoewel de principes en logica's van de betrokken partijen van elkaar verschillen, streven zij allemaal naar een gemeenschappelijk doel: de cliënten in de jeugdhulp zo goed mogelijk hulp verlenen. Dat staat voor iedereen buiten kijf. Goede intenties en oprechte bedoelingen zijn niet het probleem. De kunst is om de verschillende werelden, met hun eigen kenmerken en ideeën, te verbinden. Niet om ze te *versmelten*, maar om ze in hun *eigenheid* te vangen en er een systeem van te maken met een vorm van structuur (Van der Steen et al., 2014). Het is zoeken naar een vorm waarin zowel recht wordt gedaan aan de nieuwe, *andere* manier van werken en waarin tegelijkertijd transparant rekenschap wordt afgelegd over dit handelen. Een publieke verantwoordingssystematiek die ruimte biedt en recht doet aan de context van de jeugdhulp, maar wel op een geborgde en verantwoorde manier. In dit handboek gaan we op zoek naar dergelijke verantwoorde vormen van publieke verantwoording. Verantwoording die recht doet aan de democratische waarden van het openbaar bestuur, én die past bij de in de jeugdhulp groeiende vernetwerkte praktijk. Niet het één of het ander, maar allebei op een goede manier ingevuld.

Bij publieke verantwoording gaat het erom dat besluitvormers verantwoording afleggen aan een gekozen orgaan dat de samenleving vertegenwoordigt. In dit geval: het College van Burgemeester en Wethouders legt over de jeugdhulp verantwoording af aan de

Gemeenteraad. De verantwoording vindt plaats op basis van gerichte evaluatie, maar die evaluatie is naast verantwoording ook bedoeld om leerprocessen in gang te zetten. Verantwoording is toetsend, maar ook lerend. Het is goed om zwakke plekken of bestaande barrières in evaluaties te benoemen, maar net zo belangrijk is dat lessen in de praktijk tot verbetering leiden. Dus niet alleen de juiste informatie boven tafel halen, maar ook of een rijk gesprek ontstaat. Dat gesprek is op heel verschillende manieren vorm te geven.

Vaak ontstaan naar aanleiding van evaluatiestudies formele gesprekken of vervolgproudures, op de momenten en de manier zoals formeel vastgelegd in wet- of regelgeving. Op basis van schriftelijke stukken en via een standaard werkwijze, waarin het format dwingend is. Er komen zwakheden en tekorten op tafel, maar wordt er ook geleerd? Worden verbeteringen in de praktijk ook doorgevoerd? De praktijk van verantwoording en evaluatie is vaak dat alleen al vanwege de gekozen vorm het leren verloren gaat, het gesprek verschaalt en de interactie die voor alle partijen interessant kan zijn verdwijnt.

Dat het vaak zo gaat betekent niet dat het niet anders kan. Dit handboek laat zien wat alternatieve vormen van verantwoording zijn. We beschrijven verschillende vormen van evalueren, oordelen én leren, die betrokkenen bij de decentralisatie van de jeugdhulp kunnen benutten. Het handboek biedt zo een leidraad - in eerste instantie voor gemeenten, maar het kan ook gaan om andere betrokkenen, zoals professionals of gebruikers- om publieke verantwoording passend vorm te geven.

2. CONTEXTANALYSE JEUGDHULP

Sabrina is een meisje van 11 jaar dat door haar vader seksueel is misbruikt. De ouders zijn nu gescheiden, maar de situatie is conflictueus. Vader heeft een omgangs- en gebiedsverbod. Sabrina heeft veel angst. De hulp is erop gericht dat zij beter met haar verleden en angsten kan omgaan.

Job is een 15-jarige opstandige puber. Hij spijbelt veel. Zijn ouders hebben geen grip op hem. Vanwege een wachtlijst in een programma gericht op talentontwikkeling en voorkoming van schooluitval heeft Marjan tijdelijk de begeleiding over deze jongen.

Sabrina en Job wonen in de gemeente Polderland. Die heeft voor haar jeugdbeleid negen doelen geformuleerd. Drie daarvan lijken zonder meer relevant voor Sabrina en Job:

- Jeugdigen groeien op in een veilige thuissituatie.*
- De jeugdigen hebben een goede sociaal-emotionele gezondheid.*
- Ze hebben kansen om hun talent te ontwikkelen en verwerven zich een plaats op de arbeidsmarkt.*

De gemeente zal diensten inkopen van instellingen als PlanB en van vrijgevestigden als Marjan om bij jeugdigen als Sabrina en Job goede hulp te verlenen. Dat moet bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelen. De vraag is nu hoe de gemeente gaat verantwoord dat ze hierin goed opereert. Dat is nog niet zo simpel. Zo spelen er verschillende dilemma's.

- Of Job en Sabrina goed terecht komen, is van veel factoren afhankelijk. De gemeente probeert daarvoor zo goed mogelijk samen te werken met bijvoorbeeld justitie, onderwijs, jeugdhulpaanbieders, werkgevers etc. Ze is daarmee steeds meer een netwerker om de kans zo groot mogelijk te maken dat ze haar beleidsdoelen bereikt. Die doelen kan ze hoe dan ook niet in haar eentje realiseren. Dat levert de vraag op: is een gemeente wel 'af te rekenen' op het behalen van beleidsdoelen zoals hierboven geformuleerd of niet?*
- Als het gaat om publieke verantwoording is een etalering van individuele hulptrajecten geen optie. Afgezien van beperkingen rondom privacy, is het niet zinvol. Het traject van Job kan wellicht slagen, maar voor hoeveel van de aangemelde jeugdigen geldt dat ook? In het ene geval zal dat beter lukken dan bij het andere. Het gaat erom of de kwaliteit in het algemeen goed is. Alleen bij gevallen die ernstig misgaan kan verantwoording op individueel niveau aan de orde zijn. Het dilemma is hier of je in de verantwoording kan volstaan met dat algemene beeld, of dat je toch een spade dieper moet gaan.*

- *De jeugdhulp is enorm in ontwikkeling. Zo moeten de wijkteams in toenemende mate jeugdigen als Job en Sabrina zelf kunnen helpen of er passende hulp bij kunnen inroepen. Moet de gemeente zich dan ook inhoudelijk met die ontwikkeling bemoeien, of is dat het speelveld van de professionals?*

Gezien deze dilemma's is het de vraag of traditionele vormen van publieke verantwoording passend zijn. Het is goed om eerst wat meer te weten over die veranderingen.

2.1 De jeugdsector in verandering

Het bovenstaande voorbeeld gaf al aan: de jeugdhulp¹ is in ontwikkeling. Dat heeft te maken met een veranderende samenleving, maar ook met veranderingen in de sector zelf. Wat betreft de samenleving zien we bijvoorbeeld dat de invloed van het internet de laatste jaren sterk is vergroot. De jeugdigen hebben meer keuzemogelijkheden en minder zekerheden. De meeste kinderen en jongeren doen het in deze veranderende wereld goed. Uit onderzoek blijkt dat Nederlandse jongeren samen met hun leeftijdgenoten uit Vlaanderen, Finland en IJsland behoren tot de gelukkigste jongeren van Europa (Currie et al., 2012). Tegelijkertijd hoort een aantal van hen daar niet bij. Zij hebben hulp nodig, of hun ouders kunnen het niet aan. Zo groeien veel jeugdigen op in gebroken gezinnen. Het aantal jongeren of opvoeders dat een beroep doet op de gespecialiseerde jeugdhulp en jeugd-ggz stijgt al jaren; in de laatste tien jaren is er sprake van ruim een verdubbeling. Bij ongewijzigd beleid kunnen we voor de toekomst rekenen op een stijging van de zorgvraag van ongeveer 2,2% per jaar (SCP, 2014b).

De praktijk liet tot voor kort zien dat er – ondanks veel inspanningen – onvoldoende afstemming was op allerlei niveaus: in het beleid, bij de financiering, in de contacten tussen de dienst- en hulpverleners onderling en met de jeugdigen en opvoeders om wie het gaat. Bovendien ging het leeuwendeel van de aandacht van bestuurders en professionals uit naar de probleemjeugd. Er was te weinig oog voor wat alle jeugdigen nodig hebben en welk voordeel preventie en vroegtijdig ingrijpen kunnen hebben. Daarnaast was er veel overlap in de activiteiten van deelsectoren binnen het jeugddomein en – breder – in het sociale domein. Dit leverde een zogeheten ‘waterbed-effect’ op: als de ene deelsector de instroom beperkte, leverde dat in een andere deelsector een toename van de instroom op. Om een onbeheersbaar stelsel, zowel financieel als in de planning van de benodigde zorg, te voorkomen en nog belangrijker, de huidige kwaliteit te kunnen waarborgen en waar mogelijk te verbeteren, zijn in de afgelopen jaren met de decentralisaties in de jeugdhulp (en breder in het sociaal domein) grote veranderingen doorgevoerd.

¹ Dit hoofdstuk is gebaseerd op verschillende onderzoeken en publicaties (o.a. Van Yperen & Woudenberg, 2011; Van Yperen et al., 2013 en Van Yperen, 2013).

Tot 2015 hadden gemeenten al het algemeen-preventieve jeugdbeleid, het jeugdwelzijn en de jeugdgezondheidszorg in haar portefeuille. Vanaf dat moment zijn de gemeenten daarnaast bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor een groot aantal voorzieningen in het jeugddomein. Per 1 januari 2015 zijn met de decentralisaties daar de jeugdhulp (de voorzieningen die voorheen door de provincie, zorgverzekeraars en awbz werden gefinancierd) en de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering bijgekomen. Gemeenten zijn na de decentralisaties (ook) op dit gebied eerste overheid en fungeren als centraal aanspreekpunt. Waar de verantwoordelijkheden tot voor kort versnipperd waren over een groot aantal partijen en er (te) veel uiteenlopende financieringsstromen bestonden, is dat nu niet langer het geval. Door de bundeling van taken en verantwoordelijkheden bij gemeenten verkleint het waterbede-effect en ontstaat een meer integraal jeugdbeleid. Zo wordt verder gewerkt aan de hoofdambitie van de jeugdhulp dat alle jeugdigen gezond en veilig opgroeien. Naast de hoofdambitie beogen de decentralisaties nog een aantal doelstellingen: het moet goedkoper, efficiënter en effectiever. Doordat de taken die voorheen versnipperd waren nu in handen zijn van één overheid, is een meer samenhangend beleid te voeren. Bovendien staan de gemeenten als overheid het dichtst bij de burger en weten ze meer precies wat er op lokaal niveau speelt. Door gebruik te maken van deze kennis kan de kwaliteit van de zorg worden verbeterd. Op den duur moet deze aanpak kostenbesparingen opleveren, door efficiënter te werken en de preventieve jeugdhulp te verbeteren, zo is de gedachte.

De bundeling van taken en verantwoordelijkheden betekent echter niet dat gemeenten alleen te werk gaan. Juist de decentralisaties benadrukken de idee dat het voor de gemeenten alleen kan als ze *anders* gaan werken. Meer met de samenleving, meer in coproductie met andere partijen. Daarbij gaat het niet alleen om samenwerkingsverbanden met formele organisaties, maar ook middels allerlei informele verbanden. Dat gebeurt in samenhang en met het doel om de eigen kracht van gezinnen en sociale netwerken te versterken. Deze ontwikkeling - ook wel aangeduid als 'vermaatschappelijking' en 'deprofessionalisering' - gaat ervan uit dat niet de overheid alles regelt, maar de vele initiatieven die buiten de overheid om in het maatschappelijk domein ontstaan beter worden benut. Daarbij wordt meer gekeken naar waar mensen *zelf* een actieve bijdrage kunnen leveren aan de zorgtaken.

2.2 De gemeenten verantwoordelijk: sturen in een kwaliteitscyclus

Met het oog op het in werking treden van de Jeugdwet per 1 januari 2015 zijn gemeenten druk bezig geweest met het ontwikkelen van beleidsvisies; zij proberen daar nu met veldpartijen invulling aan te geven. Idealiter begint de invulling van dat beleid met een overzicht van de staat van de jeugd, gevoed met cijfers uit jeugdmonitors. Het beeld dat hieruit rijst geeft materiaal om concrete speerpunten in het beleid te formuleren.

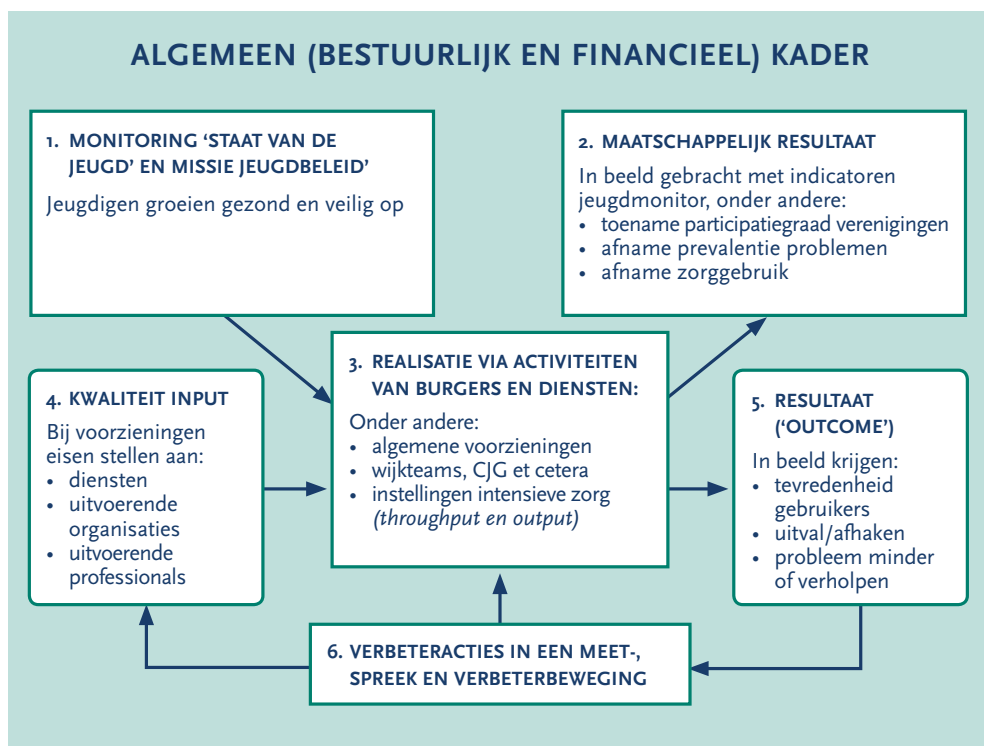
Als bijvoorbeeld blijkt dat het aantal kindbeschermingsmaatregelen in de gemeente opmerkelijk hoog is, kan de ambitie zijn om dat in vier jaar met 25 procent terug te dringen. Om de ambities te realiseren, spelen de burgers en de jeugdvoorzieningen een belangrijke rol. Hun inzet moet er uiteindelijk toe leiden dat het integrale jeugdbeleid tot maatschappelijke resultaten leidt. De gemeente moet met de nieuwe Jeugdwet een belangrijke sturingsrol vervullen.

Jeugdmonitors zijn nodig om een beeld te geven van de kwesties die vragen om doelgericht en coördinerend jeugdbeleid. Indicatoren over de kwaliteit van voorzieningen helpen het gesprek aan te gaan over de vraag of de kwaliteit voldoende is om de maatschappelijke resultaten te bereiken en – zo niet – welke verbetering nodig is. In de jeugdsector vindt veel innovatie plaats, maar succespraktijken en achterblijvende prestaties blijven nu nog vaak onontdekt. Als we kijken naar de benodigde kwaliteitscyclus zien we dat die vanuit beleidsperspectief op twee niveaus goed moet werken.

- Het eerste is dat van het *gemeentelijk jeugdbeleid*. Daarin gaat het erom beleidsambities te realiseren en maatschappelijke resultaten te boeken. Dat gebeurt onder meer door afspraken te maken met de voorzieningen over hun inzet. De kwaliteitscyclus houdt hier in dat de gemeente steeds beter moet worden in die beleidsvoering. Via jeugdmonitors probeert men sturingsinformatie te verzamelen over de vraag of de maatschappelijke resultaten gerealiseerd worden. Als dat tegenvalt moet de vraag aan de orde komen wat dit zegt over de kwaliteit van het jeugdbeleid. Ook is in dat beleid de vraag relevant of de kosteneffectiviteit van dat beleid is te verhogen: is hetzelfde of een verbeterd resultaat te realiseren tegen lagere kosten?
- De tweede kwaliteitscyclus speelt zich af op het niveau van de *voorzieningen*. Die zijn verantwoordelijk voor een goede kwaliteit van hun professionals en programma's, een goed proces van hulp en ondersteuning van burgers, het in beeld brengen van de outcome op instellings- en teamniveau en het doorvoeren van verbeteracties in het werk.

Het laten draaien van deze kwaliteitscycli moet verbonden worden aan de bestuurlijke niveaus en financiële kaders van de gemeenten. Dit is een grote opgave - en dan is het overkoepelend Rijksniveau waar het mee verbonden moet worden nog niet mee gerekend. In een context waarin gemeenten te maken krijgen met een stevige vermindering van de budgetten (zie paragraaf 2.3) dienen zij zowel financieel als bestuurlijk creatief en slagvaardig te werk te gaan. Het is een ingewikkelde opgave om te zorgen dat de sturingsinformatie en verbetercycli op deze verschillende niveaus in elkaar grijpen. Het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) heeft een werkmodel gemaakt wat helpt een over-

zicht te krijgen van de inhoudelijke aspecten die in deze sturingsrol van belang zijn. Dit model – zie figuur 1 – geeft onder meer aan wat de functie is van monitoring in het jeugdbeleid en de ontwikkeling van de inhoudelijke kwaliteit van de hulp.



Figuur 1. Zicht op kwaliteit jeugdbeleid en inzet voorzieningen²

Als we nader kijken naar dit kader zien we per aspect een sturingsrol voor de gemeente:

1. Monitoring 'staat van de jeugd' en missie jeugdbeleid

Het jeugdbeleid van de gemeente moet gebaseerd zijn op een beeld over 'de staat van de jeugd': hoe gaat het met de kinderen en jongeren? Hoeveel nemen er deel aan onderwijs, werk en sport? Hoeveel hebben er gedrags- en emotionele problemen? Wat zijn hulpvragen van opvoeders? Hoe groot is het zorggebruik? Algemene jeugdmonitors van het CBS, SCP, provincies, GGD'en, en specifieke monitors gericht op bijvoorbeeld kindermishandeling, schoolverzuim en delinquentie bieden daar informatie over. De gemeente kan met maatschappelijke partners (zoals burgers en betrokken instanties) op basis van het beeld dat uit de gegevens rijst collectieve ambities of doelen formuleren: hier gaan we gezamenlijk voor. Dat geeft richting aan het integrale jeugdbeleid van de gemeente.

² Bron figuur en toelichting: Van Yperen (2013). De voorzieningen kennen naast de getoonde eisen en indicatoren nog een groot aantal andere kwaliteitskaders en kwaliteitssystemen. Die zijn hier buiten beschouwing gelaten.

2. *Maatschappelijk resultaat*

De ambities kunnen zich vertalen in concrete, beoogde en gerealiseerde maatschappelijke resultaten (ook wel ‘maatschappelijke impact’ genoemd), bijvoorbeeld: het aantal jeugdigen dat aan sport deelneemt is met 15 procent gestegen, het aantal jeugdigen met problemen is met 5 procent gedaald, het gebruik van gespecialiseerde (en dure) zorg is met 10 procent gedaald. De resultaten zijn bij te houden met de jeugdmonitors of met gerichter, periodiek of steekproefsgewijs kwantitatief of kwalitatief onderzoek.

3. *Realisatie via activiteiten van burgers en diensten*

Om de ambities waar te maken, spelen de burgers en de jeugdvoorzieningen een belangrijke rol. Zij dragen via hun inzet bij aan de realisatie. Dat gebeurt voor een deel via de (pedagogische) civil society: burgerinitiatieven die bijdragen aan het gezond en veilig opgroeien en opvoeden van jeugdigen (De Winter, 2011). Aanvullend betreft de gemeente voorzieningen bij de realisatie van het jeugdbeleid: algemene jeugdvoorzieningen (zoals scholen, kinderopvang, sportverenigingen, het algemene jeugdwerk et cetera), het CJG, de wijkteams en de huisartsen (de ‘eerste lijn’), voorzieningen voor speciale zorg voor jeugdigen (‘tweede en derde lijn’), et cetera.

4. *Kwaliteit input*

Om de kans te vergroten dat de voorzieningen bijdragen aan de realisatie van de doelen, kunnen gemeenten bijvoorbeeld verplichten dat werkers en hun diensten aan de nodige kwaliteitseisen voldoen (opleiding, registraties bij beroepsvereniging, erkenning van landelijke kwaliteitsinstituten, transparantie ten aanzien van de kosten – eisen aan de *input*-kant).

5. *Resultaat (‘outcome’) van de diensten bij burgers*

Om te weten of de ingeschakelde voorzieningen ook goede resultaten boeken, volstaat het niet om uitsluitend naar de uiteindelijke maatschappelijke resultaten te kijken. De relatie tussen die resultaten en de diensten die de voorzieningen aan burgers leveren is daarvoor te diffuus. Daarom kijkt men ook meer direct naar het bereik van de voorzieningen en de outcome van de door deze voorzieningen aangeboden diensten. Dan gaat het bijvoorbeeld om tevredenheid van gebruikers, burgers die voortijdig stoppen met deelname, de toename van vaardigheden en/of vermindering van problematiek bij cliënten. Het idee daarachter is dat hoe beter de *outcome* in deze termen is, hoe groter de kans wordt dat dit daadwerkelijk bijdraagt in de realisatie van de maatschappelijke resultaten. Die outcome is met kwantitatieve en kwalitatieve methoden in beeld te brengen, waar dat volstaat kan het periodiek of steekproefsgewijs.

6. *Verbeteracties met behulp van een meet-, spreek- en verbeterbeweging*

Met het in beeld brengen van de outcome van de diensten en de maatschappelijke impact is men er nog niet. Bij tegenvallende uitkomsten ligt het voor de hand om verbeteracties te plannen en uit te voeren. Ook bij goede resultaten zijn dit soort verbeteracties af te spreken, onder het motto dat de samenleving baat heeft bij verdere vernieuwing. Idealiter zorgt men daarbij dat er een meet-, spreek- en verbeterbeweging op gang komt, een systeem van leren om als voorziening en als overheid steeds beter te worden in het realiseren van de ambities. Kwantitatief meten krijgt daarbij een plaats naast kwalitatieve peilingen, het is tellen en vertellen, cijfers en verhaal, objectivering en zingeving. Daarin staat betekenisgeving van het resultaat centraal (weten we wat we willen/moeten weten?, herkennen we het beeld?, zijn we tevreden?, waar liggen er verbetermogelijkheden?), en er afspraken worden gemaakt over eventuele verbeteracties.

2.3 Transitie en transformatie

De bedoeling van de transitie is niet alleen om een groot aantal jeugdvoorzieningen onder de gemeentelijke regie te brengen. Ook gaat het erom het aanbod te transformeren. In de transformatiefase worden aanpassingen aangebracht binnen de organisatie van de zorg en de werkwijzen die nodig zijn om in de zorgbehoeften te kunnen blijven voorzien. Bij zowel de transitie als de transformatie hebben gemeenten het voortouw en vervult het Rijk een ondersteunende rol. Het idee daarbij is dat:

- de kwaliteit van de pedagogische basisvoorzieningen (de buurt, de kinderopvang, het onderwijs) verbetert;
- er meer aan preventie wordt gedaan, door het verminderen van risico's in het opgroeien en opvoeden van kinderen en het versterken van positieve factoren;
- de eerste lijn (i.e. het Centrum voor Jeugd en Gezin, de wijkteams, de ondersteuning door de huisartsen) in volume en effectiviteit versterking krijgt, zodat veelvoorkomende problemen als ongezond eten, dwars gedrag en echtscheiding niet escaleren maar snel normaliseren;
- het alsmaar stijgende beroep op de gespecialiseerde zorg vermindert;
- als er hulp nodig is, deze geen versnipperd beeld geeft, maar samenhang laat zien (één gezin, één plan).

De transformatie heeft naast een inhoudelijke ook een budgettaire noodzaak.

De gemeenten krijgen met de decentralisatie tegelijk een korting opgelegd. Deze zal in vier jaren oplopen tot ongeveer 15%. Die korting wordt doorgevoerd in een stelsel waarin de trend is van een stijgend zorggebruik. Simpele, fictieve rekensommen laten al snel zien dat het hier gaat om een enorme operatie die een grote inspanning vergt van alle betrokkenen.

Hierbij gaat het om een gedoseerd bijeen brengen van vier ontwikkelingen:

- *Korting* op het totale budget waaronder de huidige jeugdhulp functioneert;
- *Ombouw* van intensieve ('geïndiceerde') zorg naar lichtere vormen van zorg, ter vergroting van het volume van de eerste lijn.
- *Vernieuwing* van intensievere, speciale zorg door onder meer het contracteren van innovatieve zorgaanbieders.
- *Vasthouden en doorontwikkeling bestaande zorg*, bijvoorbeeld door deze in te zetten via Wraparound care en door implementatie van kosteneffectieve, evidence-based programma's bij jeugdigen en gezinnen met ernstige problematiek.

In figuur 2 schetsen we wat deze ontwikkelingen voor budgettaire consequenties kunnen hebben. Het is een fictieve verdeling van het huidige budget van de zorg voor jeugd naar de verschillende posten die hierboven zijn genoemd. De percentages geven de relatieve verdeling over de posten aan, uitgaand van een budget Y dat als grondslag is gebruikt om de korting op het naar de gemeente te decentraliseren bedrag te bepalen. Doel van de figuur is niet een advies te geven over de verdeling van de posten, maar om te illustreren om wat voor verschuivingen het gaat bij een rigoureuze ombouw.

POST	VERDELING MIDDELEN			
	2015	2016	2017	2018
Korting	5%	7,5%	10%	15%
Ombouw van intensief naar preventie + eerste lijn	10%	12,5%	15%	20%
Ruimte innovatie / nieuwe aanbieders intensieve zorg	5%	10%	15%	15%
Geschat gebruik bestaande aanbieders intensieve zorg	80%	70%	60%	50%

Figuur 2. Verdeling budget Y volgens getrapte aanpak transformatie: een fictief scenario (Bron: van Yperen e.a., 2013)

In het scenario is een korting opgenomen die in 2015 vijf procent bedraagt van het budget Y dat als grondslag dient, oplopend tot 15% van dat budget in het laatste jaar. Er is geen rekening gehouden met prijscompensaties. De korting zou door cumulatie van maatregelen of compensaties anders kunnen uitpakken. Zo kan de gemeente de gevolgen van de korting verkleinen door extra middelen beschikbaar te stellen. Voorts is de verdeling over de overige posten te verschuiven, al naar gelang de gemeente ruimte wil scheppen voor ombouw, innovatie of bestaande aanbieders. De bestaande aanbieders kunnen op hun beurt deelnemen in de ombouw van het aanbod door preventief- en eerstelijnsaanbod uit te gaan voeren en door innovatieve hulp- en organisatievormen te introduceren, om zo mee te gaan in de transformatie. Hoe dan ook laat het schema zien

dat het om een forse verschuiving zou kunnen gaan, die veel vraagt van sturingskracht en innovatief vermogen van partijen.

Immers, het is niet eenvoudig om binnen vier jaar een goed functionerende en fors uitgebreide eerste lijn te realiseren, tegelijk veel vernieuwing te entameren en bestaand aanbod om te bouwen zonder verlies van benodigde expertise en voorzieningen en zonder al te hoge frictiekosten. Daar komt bij dat het hier geschetste scenario een simpele rekensom is, zonder een gedegen analyse naar de vraag welk aanbod verantwoord is, gezien de vragen en problemen van jeugdigen en gezinnen. Te verwachten is dat een deel van de bestaande zorgaanbieders hulp in huis heeft die ook in de toekomst nodig zal zijn. In het fictieve scenario van figuur 2 is dat deel niet op inhoudelijke gronden geschat. In de werkelijkheid zal dat wel moeten gebeuren.

Het geschetste scenario gaat er vanuit dat de getrapte aanpak per 1 januari 2015 is begonnen. Dat hoeft niet zo te zijn. Er zijn gemeenten en provincies die de verandering al eerder ingezet hebben door de opbouw van buurtteams met generalisten op het terrein van jeugd en gezin, het werken met 1-gezin-1-plan en overheveling van een deel van de jeugdhulp naar de gemeenten. Dat onderstreept het feit dat de tabellen geen norm aangeven, maar een van de scenario's: er zijn allerlei varianten mogelijk. Niettemin is de boodschap die uit deze oefening spreekt helder: de transformatie zal met beleid moeten worden uitgevoerd. Dat beleid bestaat uit een heldere visie op de maatschappelijke resultaten die centraal staan, het scala aan diensten die in dat kader in te zetten zijn en de stapsgewijze ombouw van die diensten. Die ombouw gebeurt niet van vandaag op morgen. Hoewel die gisteren al begonnen kan zijn, zal die in een heldere lijn naar de toekomst op een verantwoorde manier moeten worden doorgevoerd. Het hanteren van de denkwijze zoals die in deze notitie is geschetst, kan daarbij behulpzaam zijn.

Dat betekent niet dat gemeenten deze transformatie alleen doorlopen. De decentralisaties benadrukken juist de idee dat het voor de gemeenten alleen kan als ze *anders* gaan werken. Meer *met* de samenleving, meer in *coproductie* met *andere partijen*. Niet alleen samenwerking met *formele organisaties*, maar ook in allerlei *informele verbanden*. Die werkpraktijk ontstaat inmiddels overal, vanuit inhoudelijke overtuiging én budgettaire noodzaak. De vraag is vervolgens of de 'traditionele' monitoring en publieke verantwoording die gemeenten in de praktijk hanteren nog passend is bij deze andere manier van werken. Waarschijnlijk niet. Immers, een ingrijpend andere manier van werken vraagt om een manier van verantwoorden die met die praktijk mee-ademt en beter past bij een kwaliteitscyclus zoals we die hierboven schetsten. Op die andere manier van verantwoording gaan we in de volgende hoofdstukken in.

VERANTWOORDELIJKHEID EN VERANTWOORDING

Er is een onderscheid tussen het dragen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording. Beide begrippen kunnen niet zonder meer in elkaars verlengde worden gezien. Het afleggen van verantwoording vloeit voort uit de toekenning van verantwoordelijkheid (Van Twist, 1999). Verantwoordelijkheid omvat méér dan verantwoording alleen. Soms onttrekken actoren zich aan hun verantwoordelijkheid, doordat men niet tot verantwoording bereid of in staat is. Het afleggen van verantwoording hoeft namelijk niet te betekenen dat verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk wordt genomen. Zo bestaat het gevaar dat het afleggen van verantwoording op den duur leidt tot een slijtend ritueel, waarbij functionele verplichtingen de substantiële verantwoordelijkheid verdringen.

Wat betekent dit nu voor mijn gemeente? Een mogelijke invulling:

Voor de verantwoording van het jeugdbeleid stelt het college van de gemeente Polderland de volgende drie uitgangspunten voor:

- De doelen van het jeugdbeleid van de gemeente zijn leidend in de transformatie van het stelsel: jeugdigen groeien op in een veilige thuissituatie, hebben een goede sociaal-emotionele gezondheid en kunnen een plaats op de arbeidsmarkt verwerven. Bij de verantwoording moet de vraag centraal blijven staan of het lukt de doelen over de jaren heen steeds meer te realiseren. Er zullen allerlei vragen in de stelselverbetering opkomen die ook antwoord nodig hebben – bijvoorbeeld als blijkt dat een aantal instellingen snel volloopt en de vraag wordt of de oplossing van wachtlijsten extra financiering vraagt. Maar de aandacht voor de negen doelen moet centraal blijven staan. Zonder dat komt er geen structurele verbetering tot stand.*
- De verantwoording vindt niet op het niveau van casuïstiek plaats. Op basis van casuïstiek ontstaat te gauw incidentenpolitiek en geen duurzaam kwaliteitsbeleid. Als er al concrete gevallen op tafel komen, moeten deze fungeren als voorbeeld om een algemener beeld te illustreren. Dat algemene beeld moet zo goed mogelijk onderbouwd zijn. Het omgekeerde moet voorkomen worden: de casuïstiek moet niet het algemene beeld gaan bepalen.*
- De inhoudelijke kwaliteit van de professionals, hun instellingen en het werk dat zij leveren is het speelveld van de professionals en hun organisaties. De verantwoording van de gemeente zal er vooral op gericht zijn om helderheid te kunnen bieden over de outcome en de kosten van de ingekochte diensten, de samenwerking met de andere partijen en het maatschappelijk resultaat op de geformuleerde beleidsdoelen. Ook wil ze inzicht kunnen bieden in de verbeteracties die zijn en zullen worden uitgevoerd om de kansen op een (nog) beter resultaat te vergroten. Kortom, aantoonbaar moet zijn dat er een meet-, spreek- en verbeterbeweging plaatsvindt die leidt tot meer resultaat binnen het financiële vierkant.*

3. PUBLIEKE VERANTWOORDING IN HET OPENBAAR BESTUUR

Kindermishandeling is een politiek gevoelig thema. De gemeente is een belangrijke actor in de aanpak rondom dit thema. Voor een adequaat functioneren van die aanpak is ze aangevozen op partners die buiten haar directe beïnvloedingssfeer liggen, zoals de gezondheidszorg, het onderwijs, en de organisaties betrokken bij multiprobleemgezinnen. De gemeente heeft weliswaar de regie, maar niet alle touwtjes in handen.

Aan de hand van onder meer de Monitor Aanpak Kindermishandeling³ wil de gemeente Polderland elk jaar verantwoording afleggen over de voortgang. De monitor is een instrument voor de gemeente om beleidsontwikkelingen bij te houden, effecten van het beleid te volgen en waar nodig bij te sturen. Het beeld over het afgelopen jaar - dat nu op tafel ligt - is in vergelijking met andere gemeenten zowel positief als negatief. Aspecten die bijvoorbeeld uitstekend scoren zijn:

- *Voorlichting aan kinderen en jongeren, en aan ouders over geweldloos opvoeden.*
- *Burgers en beroepsopvoeders (zoals medewerkers in de kinderopvang en docenten) weten goed waar ze terecht kunnen. Aanvullend onderzoek laat wel zien dat burgers bang zijn om te melden als ze signalen oppikken over allochtone gezinnen.*
- *De samenwerking met de gezondheidszorg in de signalering en aanpak van kindermishandeling.*

Aspecten die bijvoorbeeld heel slecht scoren zijn:

- *De deskundigheid en het handelingsrepertoire van medewerkers van het wijkteam als er signalen zijn dat er kindermishandeling aan de orde kan zijn bij gezinnen die zij onder hun hoede hebben.*
- *De samenwerkingsafspraken tussen gemeentelijke instanties en het samenwerkingsverband van de scholen. Hier laat het aanvullend onderzoek zien dat van de kant van het onderwijs er te weinig samenhang is in de lijn die de verschillende besturen willen volgen.*
- *De klachtenprocedure. De ouders die het afgelopen jaar geklaagd hebben voelen zich slecht gehoord.*

3.1 Publieke verantwoording als kernfunctie

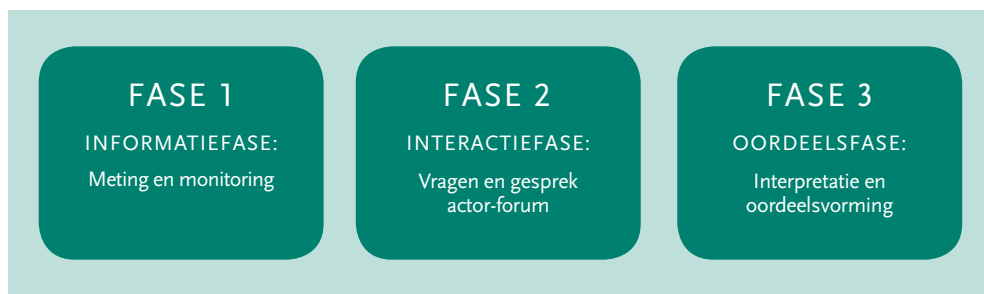
Publieke verantwoording is een kernfunctie in het openbaar bestuur. Het vormt een cruciaal onderdeel van onze rechtsstaat (o.a. Bovens & 't Hart, 2005, Bovens & Schillemans, 2009). Publieke verantwoording is een democratische functie, die gaat om het controleren van de deugdelijke besteding van publiek geld en het zo mogelijk verbeteren van beleid. Publieke verantwoording is naast een functie van democratische borging ook een bron voor organisatieontwikkeling. Publieke verantwoording helpt de

³ Zie website 'voor de jeugd' (<https://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/verantwoordelijkheid-gemeenten/aanpak-kindermishandeling>)

organisatie bij reflectie op haar eigen handelen. Het haalt informatie boven tafel over hoe de organisatie werkt en wat er beter kan. Ook werkt publieke verantwoording door op het handelen van individuen in de organisatie. Het stimuleert mensen goed en transparant te handelen, ze weten dat inspanningen zichtbaar zijn. Als de productie steeds meer plaatsvindt in samenwerkingsverbanden met andere organisaties vermindert dat *niet* de noodzaak van verantwoording in de eigen organisatie. Integendeel, bij samenwerking neemt de vraag naar verantwoording wellicht toe.

Publieke verantwoording vindt altijd plaats op basis van (beleids)informatie. Monitoring-instrumenten helpen bij het verzamelen van die beleidsinformatie. Alle organisaties hebben verschillende van dergelijke monitoringsinstrumenten. Gemeenten gebruiken instrumenten zoals management rapportages, benchmarks en prestatiemetingen. Daarnaast helpen nieuwe, specifiekere monitoringinstrumenten om de beleidsinformatie te verzamelen, zoals de door VNG en KING ontwikkelde gemeentelijke monitor sociaal domein. Deze instrumenten maken het gebruik van early warning items, cliëntervaring en toegankelijkheid op het gebied van de jeugdhulp inzichtelijk en vergroten de interne en externe transparantie van de organisatie. De beleidsinformatie maakt het mogelijk om gedurende het beleidsproces waar nodig bij te sturen. De informatie uit de monitoring maakt het mogelijk om een oordeel uit te spreken over het functioneren van beleid-(makers) en daar consequenties aan te verbinden. Dat kan overigens ook heel goed positief zijn, bijvoorbeeld een bonus bij heel goede prestaties.

Het proces van publieke verantwoording wordt doorgaans onderverdeeld in drie opeenvolgende fasen: een informatiefase, een interactiefase en een oordeelfase (Van Mil et al., 2008 – zie ook figuur 3)⁴. In de praktijk kunnen verschillende fasen door elkaar lopen. In de informatiefase wordt informatie verstrekt over de handelwijze van de actor. Vervolgens is er ruimte voor nadere vragen of debat en tenslotte zal een oordeel worden uitgesproken over de handelingswijze.



Figuur 3. Conceptueel model fasering publieke verantwoording

⁴ In de literatuur worden verschillende indelingen naar fasen onderscheiden, ter vergelijking Muller (1994) maakt een onderscheid naar vijf fasen: agenda-fase, inlichtingenfase, debatfase, sanctioneringsfase en uitvoeringsfase. Deze fasen zijn terug te leiden naar de indeling naar drie fasen: informatiefase, interactiefase en oordeelfase.

3.2 Publieke verantwoording: cruciaal, maar niet zonder risico

Publieke verantwoording is een aspect van goed bestuur. Het is onderdeel van de politieke cyclus: het is nodig voor inzicht in de besteding van publiek geld en kan bijdragen aan de verbetering van processen. Verantwoording kan bijdragen aan de legitimiteit en de effectiviteit van het bestuur. Tegelijkertijd zijn verantwoordingsprocessen niet zonder risico (De Bruijn, 2009). Ze kunnen eenvoudig leiden tot ongewenste gedragseffecten, zoals bureaucratische verdikking en overdreven controleren. Het kan leerprocessen aanjagen, maar net zo goed innovatie in de kiem smoren. Bijvoorbeeld als mensen of organisaties geen fouten meer durven te maken uit angst voor ‘afrekenen’.

Het in beeld brengen van de tekorten zet dan het leerproces niet in gang, maar knakt dat juist in de kiem. Incidentele fouten worden vaak met structurele en generieke maatregelen beantwoord. Risico's worden verdekt in plaats van expliciet gemaakt, waarmee de kans op falen groter wordt. Verantwoording is dus cruciaal, maar niet zonder risico's – zie figuur 4. Het is belangrijk, maar gaat niet vanzelf altijd goed.

KWALITEITEN	VALKUILEN
Objectieve basis	Verblindende focus
Transparantie en inzicht	Risicomijdend gedrag en angst voor fouten
Resultaten in beeld	De voordeligste indicator er uitpikken
Zicht op verbetermogelijkheden	Reproductie en herhalen bestaande
Draagt bij aan doelmatigheid	Vergroot bureaucratie en administratieve last
Lerende organisatie	Kopiërende organisatie

Figuur 4. De kwaliteiten en valkuilen van verantwoording

Objectieve basis - Verblindende focus

Publieke verantwoording heeft specifieke kwaliteiten en is een verrijking voor het openbaar bestuur. De overheid ontleent haar bestaansrecht aan de samenleving en is daarom op enige wijze verantwoording ‘schuldig’ over haar handelen. Beleidsinformatie in de vorm van cijfers, verkregen uit monitoringsinstrumenten, vormt daarvoor een basis. Het voordeel daarvan is dat het gaat om objectieve gegevens, die vergelijking en toetsing mogelijk maken. Dat schept helderheid. Echter, de focus op cijfers uit monitoringinstrumenten kan de aandacht ook te veel richten op snelle en meetbare resultaten. Cijfers vertellen niet het hele verhaal. Dat wordt ook wel de *verblindende focus* van prestatiegegevens genoemd: cijfers worden als dé waarheid gezien zonder oog voor de context waarin deze tot stand zijn gekomen. En wat

moeilijk te meten is wordt niet meegewogen, ook als het wel degelijk belangrijk of zelfs cruciaal is.

Transparantie – Risicomijdend gedrag

Monitoring van beleidsinformatie maakt inzichtelijk wat voor effecten beleid heeft: waar in de organisatie gaat het goed en waar is verbetering mogelijk (en nodig). Dergelijke transparantie over prestaties vormt een prikkel voor verbetering en innovatie en maakt (externe) vergelijking van beleid mogelijk. Dat draagt bij aan de aandacht voor de *outcome* (zie kader) van beleid. Er ontstaat inzicht in wat de organisatie oplevert. Tegelijkertijd werkt dit strategisch gedrag in de hand. Organisaties spelen hier op in door precies die informatie te genereren die de indicatoren oppikken om zo tot de gewenste resultaten te komen. Uit angst fouten te maken worden risico's gemedend, ook als die wel nodig zijn om tot vernieuwende en beter passende handelingspraktijken te komen. Inzicht in wat de organisatie doet kan het vermogen om te experimenteren en het anders te doen smoren.

OUTPUT EN OUTCOME

In de jeugdsector spreekt men – in tegenstelling tot wat in veel managementliteratuur staat - van output als het gaat om *productie*, zoals het aantal uitgevoerde behandeltrajecten of het aantal georganiseerde opvoedcursussen. Outcome van beleid heeft in de jeugdhulp de betekenis van *resultaten*. De resultaten zijn onder te verdelen naar drie niveaus:

1. Niveau van de *samenleving*, zoals de maatschappelijke impact van jeugdhulp
2. Niveau van de *voorzieningen*, zoals de regionale jeugdhulpketen
3. Niveau van het *primaire proces*, zoals individuele behandeltrajecten

Resultaten in beeld – Voordeligste indicator

Publieke organisaties hebben geen marktmechanisme dat het presteren disciplineert. In plaats daarvan ontwikkelen publieke organisaties plannen, waarop ze zich vervolgens laten beoordelen. De beoordeling van het presteren gebeurt dus noodgedwongen op basis van de eigen indicatoren. Idealiter staan die indicatoren voor het geheel van de prestatie. In de praktijk dekken indicatoren die prestaties niet geheel af. En er is ruimte om te kiezen, bijvoorbeeld voor het soort indicator of de meeteenheid die het voordeligst uitvalt. Of organisaties gaan over op 'cherry picking': ze voeren alleen die activiteiten uit waarvan ze zeker weten dat ze leiden tot positieve "resultaten". Dat doet het goed in de rapportages over resultaat, maar het zegt weinig over de toegevoegde waarde van de organisatie.

Verbetermogelijkheden – Reproductie

Publieke verantwoording kan motiveren tot het verbeteren van beleid of uitvoering. Door inzichtelijk te maken waar ruimte tot verbetering is kan de organisatie leren. Bijvoorbeeld door te kijken hoe anderen soortgelijke vraagstukken aanpakken. Het leren van ‘best practices’ kan bijdragen aan verbeteringen. Tegelijkertijd kunnen organisaties zich ook ‘blindstaren’ op het bereiken van resultaten. Op het moment dat de gewenste resultaten worden behaald kan dit juist leiden tot een gebrek aan ambitie om te verbeteren: de innovatieprikkel verdwijnt omdat *slechts* reproductie en herhaling van het bestaande voldoet. Door eenvoudigweg te herhalen waar de organisatie goed in is doet de organisatie het op korte termijn goed in de verantwoordingsinformatie, maar wordt het op langere termijn niet per se beter.

Doelmatigheid – Bureaucratie

Bij publieke verantwoording op basis van monitoringinformatie staan de resultaten centraal én worden deze beloofd. Doordat de focus op resultaten ligt, hoeft minder te worden geïnvesteerd in het maken van plannen (*input*) en procesactiviteiten (*throughput*), wat bijdraagt aan de doelmatigheid van de organisatie. De efficiencyslag die verantwoording beoogt door te besparen op *input* en *throughput* heeft ook een valkuil: een systeem van monitoringinformatie en verantwoording leidt tot een investering in interne procedures en organisatiekracht, wat juist de bureaucratie en administratieve last vergroot. Wat doelmatigheid van processen beoogt te vergroten kost uiteindelijk heel veel overhead en inzet die de totale doelmatigheid van de organisatie verkleint.

Lerende organisatie – Kopiërende organisatie

Publieke verantwoording bevordert zelfreflectie en kan zo dienen als leerproces, zowel tussen als binnen organisaties. Voorbeelden zijn ‘rankings’ van goed presterende organisaties en ‘best practices’ van goed werkend beleid. De leerprocessen vormen een stimulans tot verbetering. Publieke verantwoording kan echter ook de ‘verkeerde’ kant op werken en in plaats van prestatiebevorderend, verstikkend werken voor de organisatie. Doordat vergelijking tussen en binnen organisaties mogelijk is, ontstaat concurrentie. In het positieve geval stimuleert dit de ambitie om het beter te doen en verbeteringen te realiseren. Het negatieve geval – als er al geen verkramping optreedt – is dat organisaties plat de praktijken van anderen gaan kopiëren. Ze leren niet, maar nemen letterlijk de processen van anderen over. Terwijl het de vraag is of die passen bij hun eigen populatie.

Verantwoording is dus goed en belangrijk, maar het heeft ook risico’s. Het moet *verantwoord* gebeuren. Dat gaat om het zoeken naar een vorm die passend is gegeven de context en door nauwgezet aan de goede kant te blijven van de dunne lijn tussen de kwaliteiten en valkuilen van verantwoording.

Wat betekent dit nu voor mijn gemeente? Een mogelijke invulling:

De gemeente Polderland volgt met de Monitor Aanpak Kindermishandeling de voortgang in het beleid. Dat betekent dat er een periodieke doorlichting plaatsvindt – en dan nog het meest op hoofdlijnen. Standaard laat ze de uitvoerders ook rapporteren wat de uitval is uit preventieve programma's en hulpverleningstrajecten, wat de tevredenheid is van deelnemende cliënten, of de doelen van de programma's worden bereikt en of aanwezige risico's en problemen tot normale proporties zijn teruggebracht. Met de gecontracteerde instellingen is afgesproken dat zij intern deze gegevens aantoonbaar gebruiken in hun teams om steeds beter te worden in hun werk. Met de instellingen en ook de gezondheidszorg en het onderwijs gebruikt ze de monitor om meer in het algemeen te bespreken wat goed lijkt te gaan, waar de knelpunten liggen en welke verbeteracties af te spreken zijn. In de dialoog tussen college en gemeenteraad speelt het algemene kwaliteitsverslag een belangrijke rol. Daarin heeft weliswaar de monitor een plek, maar daarnaast geeft het verslag vooral weer hoe de aanpak kindermishandeling met alle partijen steeds verder verbetert en welke rol de gemeente daarin vervult.

Bijzonder is dat de gemeente Polderland de publieke verantwoording in dit verband niet tot een slijtend ritueel wil maken. De ambitie om een goede aanpak kindermishandeling te realiseren – en die aanpak steeds verder te verbeteren - staat voorop. Voor het waarmaken van die ambitie bestaat geen recept; het is eerder een resultaatgericht zoeken met vele partijen. De verantwoording dient ervoor om uit te kunnen leggen hoe dat zoekproces er uitziet en wat de resultaten zijn. De angst om afgerekend te worden mag dat zoekproces niet te zeer belemmeren. Er valt nog genoeg te verbeteren.

4. STURINGSVORMEN IN PERSPECTIEF

In de aanpak rondom schooluitval spelen andere partijen dan de gemeente bij de veelvoorkomende problemen in de jeugdhulp een belangrijke rol, zoals het onderwijs (met bestuurlijke regionale samenwerkingsverbanden en een sterke eigen verantwoordelijkheid, de gemeente moet hier wettelijk afstemming mee zoeken in een Op Overeenstemming Gericht Overleg /OOGO) en het bedrijfsleven (welke kansen bieden ze op stages en op werk voor jonge mensen – zeker als deze een gebruiksaanwijzing hebben). De gemeente is hier partner maar heeft ook een sterke eigen verantwoordelijkheid als het gaat om de inzet en effectiviteit van de leerplichtambtenaar.

Jongens als Job zijn er legio. Dat blijkt ook wel uit de wachtlijst van jeugdhulporganisatie PlanB. Deze instelling biedt onder meer ambulante trajecten voor jongeren die afgehaakt zijn of dreigen van school af te gaan. PlanB heeft nu een aanvraag ingediend voor capaciteitsuitbreiding. De gemeenteraad krijgt echter signalen dat de ambulante hulp een soort dumpplaats lijkt te zijn geworden voor jeugdigen waarbij de samenwerking tussen de ouders, de leerplichtambtenaar en de scholen faalt. De raad vraagt om een onderzoek dat duidelijk moet maken of deze signalen kloppen en wat de rol van de leerplichtambtenaar de afgelopen tijd is geweest. De wethouder is van mening dat het onderwijs veel steken laat vallen, maar krijgt dit in het OGOO moeilijk op de agenda. Hij moet nu beslissen: ga ik een bureau vragen een onderzoek te laten doen naar de leerplichtdienst of zijn er andere vormen waarmee ik de aanpak van schooluitval met de raad ga bespreken?

4.1 Schurende theorieën

Sinds begin dit jaar zijn gemeenten verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod voor de jeugdhulp. Ze werken daarbij samen met de samenleving en steeds meer in coproductie met andere partijen. Deze veranderde manier van werken zien we niet alleen terug op het gebied van de jeugdhulp, maar ook op allerlei andere gebieden binnen het openbaar bestuur en is te plaatsen in een breder perspectief van veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. De overheid is niet langer alleen de klassieke, rechtmatige overheid waarbij zij een hiërarchische sturingsrol inneemt. Steeds vaker werkt de overheid in coproductie samen met partijen of sluit het aan bij initiatieven uit de samenleving. In de literatuur over publieke verantwoording en toezicht zien we dat in het denken over samenwerking en sturing twee theoretische perspectieven zijn te onderscheiden; de 'principal-agent' theorie en de 'stewardship' theorie. Deze twee perspectieven op verantwoording bieden in combinatie met bestuurskundige theorie over sturingsvormen, de basis voor een conceptualisering van *verantwoorde verantwoording*.

1. *Principal-agent theorie*

Het theoretisch perspectief van 'the principal-agent' is in het denken over samenwerkingsrelaties tussen de overheid en andere partijen altijd dominant geweest (Schillemans et al., 2014). In het principaal-agent perspectief staat de relatie van opdrachtgever-opdrachtnemer centraal. De agent is hier de actor die verantwoording aflegt en de principaal is de actor die om verantwoording vraagt. Dit perspectief staat ook aan de basis van de inrichting van de publieke sector: de overheid vervult hierin een hiërarchische rol en de nadruk ligt op een continue controle en toezicht van wet- en regelgeving (Slyke, 2006). In het perspectief voert de agent bepaalde taken uit voor zijn principaal en in ruil daarvoor ontvangt hij een vergoeding. De norm is dat de handelingen van de agent bekend zijn bij de principaal en dat de principaal toezicht houdt op de juiste uitvoering door de agent. De basis voor een goede relatie tussen de principaal en de agent bestaat uit afspraken die worden gemaakt en uit de wijze waarop deze afspraken worden gecontroleerd. Transparantie vormt de basis voor controle en toezicht en komt onder druk te staan wanneer de agent over meer informatie beschikt dan de principaal, een vorm van informatie asymmetrie. Sturen op controleerbare indicatoren vormt de basis van het perspectief.

2. *Stewardship theorie*

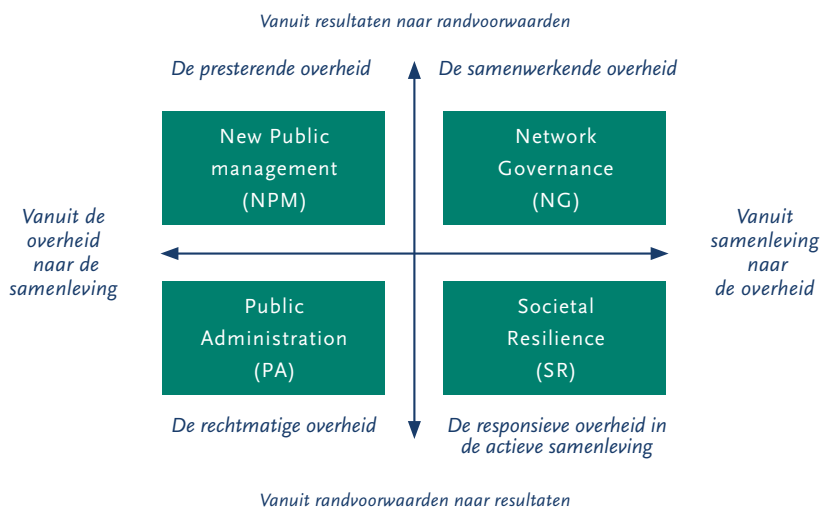
Als alternatief voor het perspectief van de principaal-agent wordt in de literatuur de 'stewardship' theorie genoemd (Schillemans, 2011). Waar in het principaal-agent perspectief de relatie tussen de principaal en de agent strikt gescheiden is, gaat het perspectief van stewardship uit van een *samenwerking* tussen de organisatie (principaal) en de steward (agent). De organisatie en de steward zijn wederzijds van elkaar afhankelijk, waarbij de steward handelt naar de principes van de organisatie (Segal & Lehrer, 2012). Niet omdat hij een vergoeding ontvangt maar vanuit een intrinsieke waarde. De doelen van de organisatie vallen samen met de doelen van de steward en de steward probeert daar zo goed mogelijk aan bij te dragen. Dit zorgt voor een andere relatie tussen de organisatie en de steward dan bij het principaal-agent perspectief. De organisatie vertrouwt de steward in zijn handelen omdat hun doelen overeenkomen (Davis et al., 1997). De motivatie van de steward is (in eerste instantie) niet gebaseerd op eigen belang, maar op het collectief belang. In het stewardship perspectief staat niet zo zeer het resultaat van handelen centraal, maar de maatschappelijke bijdrage die het handelen oplevert (Schillemans et al, 2014).

De theoretische perspectieven vertrekken vanuit een ander leidend principe. Het perspectief van de principal-agent is geïnstitutionaliseerd (wederzijds) wantrouwen terwijl de stewardship theorie juist van vertrouwen als basis voor een productieve samenwerking

uitgaat. Vervolgens ontstaat vanuit beide perspectieven wel een praktijk van toezicht, controle en tonen wat je doet – maar dus wel op een heel andere manier. Het perspectief van de principal-agent is in het denken over publieke verantwoording altijd dominant geweest. Maar inmiddels zien we langzaam ook beweging naar het stewardship perspectief. Met in de praktijk natuurlijk een groot grijs gebied. Toch is het belangrijk om die verschillende vertrekpunten mee te nemen, ook al komt daar in de praktijk altijd een mengvorm uit voort die nooit zo scherp is als het ideaaltype. Zeker omdat, zo komt hierna aan de orde, het perspectief op overheidssturing ook in beweging is en het de vraag is welke vorm van verantwoording daar goed bij past.

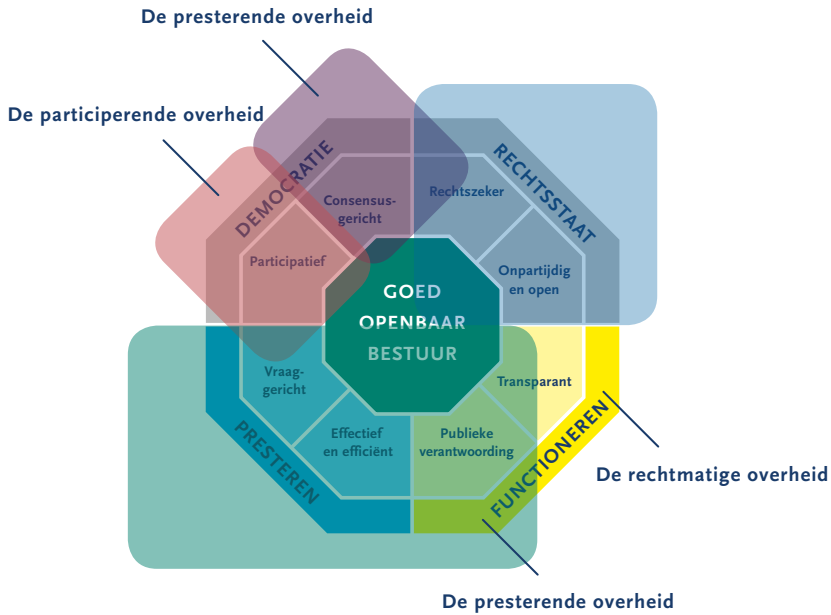
4.2 Sturen in gevarieerde verbanden

In de jeugdhulp zien we dat gemeenten ‘slechts’ een van de vele spelers zijn en daarbij samenwerken met een groot aantal partijen. De veranderde manier van werken brengt de overheid in een andere rol dan voorheen. Publieke waarde komt tot stand in netwerken van ondernemers, overheden en burgers – ook vaak aangeduid als de drieslag *markt, overheid* en *gemeenschap*. Soms zijn dat individuele burgers of maatschappelijke organisaties, soms bedrijven of (sociale) ondernemingen. Burgers en bedrijven nemen het heft in handen en creëren samen publieke waarde. Als we nader inzoomen op de productiemodellen waarbij overheid en gemeenschap samenwerken, zien we ontwikkelingen door de overheid ingegeven als burgerparticipatie en zelfredzaamheid in relatie tot de gemeenschap. Andersom is eenzelfde beweging waarneembaar, waarbij de gemeenschap vanuit actief burgerschap en eigen kracht publieke waarde creëren. Van der Steen et al. (2014) onderscheiden vier verschillende perspectieven op overheidssturing - zie figuur 5.



Figuur 5. Sturingsperspectieven overheid (Bron: Van der Steen et al., 2014)

Als we kijken naar de figuur zien we in de vier perspectieven verschillende rollen (stuuringsmodellen) voor de overheid terugkomen, die ieder ook weer gevolgen hebben voor de manier van verantwoorden. Iedere rol heeft eigen specifieke kenmerken en kwaliteiten. De Verenigde Naties hanteert voor de kwaliteiten en rollen van openbaar bestuur een soortgelijke indeling met een model van ‘good governance’ (zie ook Algemene Rekenkamer, 2003) – zie figuur 6.



Figuur 6. Het ‘good governance’ – model van de Verenigde Naties (Bron: Algemene Rekenkamer, 2003)

In het model onderscheidt de Verenigde Naties acht kenmerken van goed openbaar bestuur, waarbij ieder kenmerk een deel van het unieke karakter van het openbaar bestuur representeert die we ook terug zien in de vier sturingsperspectieven. De kenmerken hebben – net als de vier sturingsperspectieven – ieder afzonderlijk hun waarde, maar krijgen vaak pas in samenhang een grotere betekenis. We bespreken de verschillende rollen van de overheid met bijbehorende kenmerken van goed openbaar bestuur kort.

De rechtmatige overheid

Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt legitimititeit en rechtmatigheid centraal. Dit perspectief sluit aan bij de klassieke opvatting over de overheid. De overheid behartigt, bij al haar handelen, het algemeen belang. Belangrijke kenmerken zijn daarbij rechtszekerheid en onpartijdigheid. De overheid heeft een hiërarchische verhouding met de samenleving en is gericht op het bewaken en naleven van rechten en plichten, die de

basis voor overheidshandelen vormen. Het perspectief van de rechtmatige overheid is in dat opzicht een sterk legalistisch perspectief. Bij publieke verantwoording staat in het perspectief van de rechtmatige overheid centraal of de overheid volgens regels en procedures heeft gehandeld. Dat is uiteraard altijd het uitgangspunt, van alle sturingsperspectieven die we in de praktijk tegenkomen, maar in dit geval is het hét uitgangspunt. Handelen is goed als het op juridische manier deugdelijk is en als het de basis legt voor of uitvoering geeft aan het politieke proces. Doel is om resultaten te bereiken, maar de randvoorwaarden van waaruit dat gebeurt – in het bijzonder de rechtmatigheid – staan voorop.

De netwerkende overheid

In het perspectief van de netwerkende overheid vervult de overheid niet langer een hiërarchische rol, maar opereert samen met andere partijen in een meer horizontale verhouding bij het realiseren van doelen. Het inrichten van de eigen processen en de eigen bedrijfsvoering is voor de netwerkende overheid niet toereikend om de afgesproken prestaties te halen. De overheid gaat op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan haar doelen, omdat ze dezelfde, gelijksoortige of deels overlappende belangen en doelen hebben - wat we ook terug zien bij de decentralisatie van de Jeugdhulp. Het opereren in dit soort netwerken vereist onderhandelen, het vermogen om uiteenlopende belangen in een gedeelde coalitie bijeen te brengen en te houden en vereist soms ook om 'water bij de wijn' doen, compromissen te sluiten en uiteindelijk tot consensus te komen. In netwerken waarin vele actoren betrokken zijn is het vaak lastig vast te stellen wie er voor welk handelen precies verantwoordelijk is. De samenwerkingsrelaties worden daarom veelal vastgelegd in convenanten en akkoorden, of in publiek-private samenwerkingen, die partijen binden aan bepaalde afspraken. Dit vergroot de transparantie en de mogelijkheid tot verantwoording. Uiteindelijk is de overheid vaak wel eindverantwoordelijk binnen deze netwerken.

De participerende overheid

Het perspectief van de participerende overheid stelt niet de overheid zelf, maar de maatschappelijke energie van de samenleving centraal. De overheid vervult hier een bijna a-hiërarchische rol richting de samenleving. De overheid is responsief en reageert 'slechts' op initiatieven in de samenleving. Dat kan doordat de overheid een maatschappelijk initiatief tegenkomt dat aansluit bij de eigen agenda en dat goed past binnen de regels en kaders die er zijn, of de initiatieven die er zijn passen niet of maar gedeeltelijk binnen de doelen van de overheid. Overheden ervaren publieke verantwoording in dit perspectief veelal als belangrijk maar lastig, omdat initiatieven vaak wel bijdragen aan beleidsdoelen maar niet helemaal binnen de regels en kaders passen. Ze doen iets waarvoor eigenlijk een vergunning nodig is, of dat formeel gezien alleen op een andere plek in de stad mag. Tegelijkertijd zitten ze niet in de weg en passen ze wel in de 'geest van de

wet', of de bedoeling van het beleid. Dat roept voor de overheid de vraag op hoe zich tot het initiatief te verhouden: meebewegen of terugduwen, laten begaan of toch bijsturen.

De participerende overheid

Het perspectief van de *participerende overheid* stelt niet de overheid zelf, maar de maatschappelijke energie van de samenleving centraal. De overheid vervult hier een bijna a-hiërarchische rol richting de samenleving. De overheid is responsief en reageert 'slechts' op initiatieven in de samenleving. Dat kan doordat de overheid een maatschappelijk initiatief tegenkomt dat aansluit bij de eigen agenda en dat goed past binnen de regels en kaders die er zijn, of de initiatieven die er zijn passen niet of maar gedeeltelijk binnen de doelen van de overheid. Overheden ervaren *publieke verantwoording* in dit perspectief veelal als belangrijk maar lastig, omdat initiatieven vaak wel bijdragen aan beleidsdoelen maar niet helemaal binnen de regels en kaders passen. Ze doen iets waarvoor eigenlijk een vergunning nodig is, of dat formeel gezien alleen op een andere plek in de stad mag. Tegelijkertijd zitten ze niet in de weg en passen ze wel in de 'geest van de wet', of de bedoeling van het beleid. Dat roept voor de overheid de vraag op hoe zich tot het initiatief te verhouden: meebewegen of terugduwen, laten begaan of toch bijsturen.

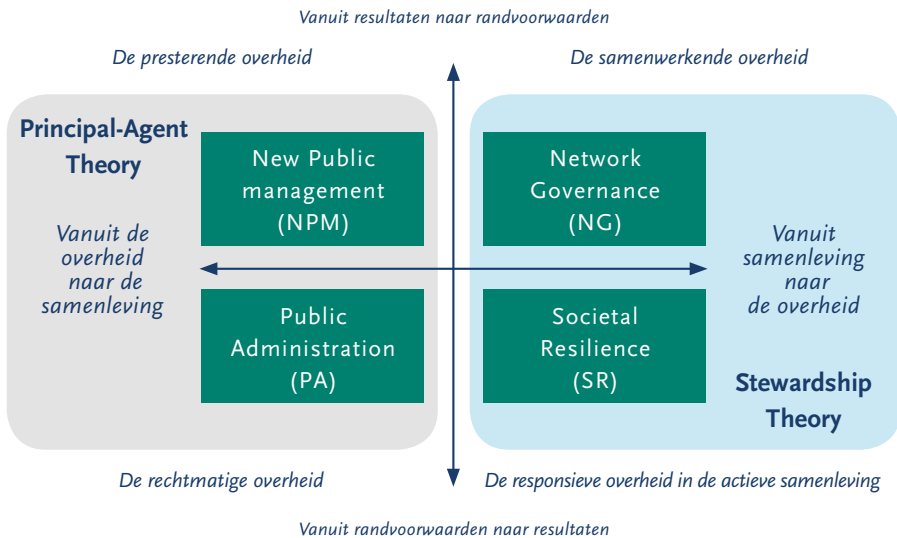
	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid
Doelbepaling	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Maatschappelijk: Vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
Rol van beleid	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar managementafspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
Ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend
Organisatie van de overheid	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatieafspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid
Sturing	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen maar aansluiting zoekend bij maatschappelijke initiatief

Figuur 7. Sturingsperspectieven en hun kenmerken (Bron: Van der Steen et al., 2014)

4.3 Op zoek naar verantwoording die past

De theoretische perspectieven van de principaal-agent theorie en de stewardship theorie combineren we met de vier paradigma's van de *rechtmatige*, *presterende*, *samenwerkende* en *responsieve* overheid. Het perspectief van de principaal-agent gaat meer uit van de *linkerkant* van het schema (zie figuur 8), waarin de overheid stuurt en de nadruk ligt op controle en toezicht. De overheid streeft primair naar rechtmatigheid van handelen. De focus ligt op het realiseren van resultaten, waarbij de principaal en de agent duidelijke afspraken hebben gemaakt over welke (meetbare) doelen dienen te worden behaald. De agent legt in dit perspectief verantwoording af aan de principaal over zijn handelen, waarbij de principaal de agent beoordeelt op basis van de aangeleverde informatie over doelrealisatie en effectiviteit.

Bij het stewardship perspectief zien we veel overeenkomsten met de *rechterkant* van het schema (zie figuur 8). Partijen werken samen aan gemeenschappelijke doelen en door het onderlinge vertrouwen laat de organisatie ook ruimte aan de steward om daar invulling aan te geven. De organisatie vertrouwt er op dat de steward het collectieve belang boven het eigen belang plaatst en vice versa. Dit betekent niet dat de organisatie en de steward geen behoefte hebben aan verantwoordingsgesprekken. Die gesprekken zijn er gewoon, maar dienen een ander doel. De organisatie beoogt niet de steward af te rekenen, maar partijen zoeken samen naar verbeteringen en het verder ontwikkelen van beleid. Prestaties zijn belangrijk, maar vormen een toevoeging aan de ervaringen van de betrokken partijen: prestatiemeting, voortgangsgesprekken en andere vormen van verantwoording dienen in dit perspectief een ander doel.



Figuur 8. Schurende sturingsperspectieven overheid

Tot voor kort werkten overheden vooral volgens de linkerkant van het schema. Zij doen erg hun best om de organisatie verder te brengen en richten zich daarbij op het naleven van regelgeving en op het behalen van scherpe doelstellingen. Ondanks de goede bedoelingen schuilt hierin de kans van *'hitting the target, but missing the point'*: de daadwerkelijke opbrengsten van beleid raken in de hang en drang naar meetbare 'output' en strikte naleving van procedures uit het oog. Weliswaar worden de gestelde doelen behaald, en vindt beleid plaats volgens procedures, regels en binnen vastgestelde kaders, maar de achterliggende bedoeling raakt buiten beeld, de doorwerking mist. Niet omdat mensen het verkeerd doen, maar omdat de methodiek niet past bij de doelstellingen.

In de praktijk zien we steeds meer voorbeelden van overheden die proberen te werken volgens de principes van de rechterkant van het schema. In het sociaal domein in het algemeen en in het jeugddomein is deze ontwikkeling in volle gang. Beleidsdoelen komen steeds meer in samenwerking met anderen tot stand. Deels met formele andere partijen, volgens de manier van 'rechtsboven', vaak ook met informele netwerken of 'gewone mensen' (rechtsonder). Soms is het de overheid die het initiatief neemt tot samenwerking, soms gaat het om het laten van ruimte aan initiatieven van andere partijen. Thompson (1980) wijst in dergelijke samenwerkingsrelaties op 'the problem of many hands'. Bij complexe organisaties, zoals in de jeugdhulp, zijn vele actoren betrokken waardoor het vaak lastig is vast te stellen wie er voor welk handelen uiteindelijk verantwoordelijk is. Verantwoordelijkheden zijn versnipperd geraakt in het netwerk. De verantwoordingsarrangementen die we nu veelal hanteren zijn ingesteld op de systematiek van de linkerkant van het schema. Overheden lopen er tegenaan dat de regels van de verantwoordingsssystemen niet zijn aangepast aan de regels van de nieuwe (en gewenste) manier van werken. Als overheden anders werken moeten zij ook anders verantwoorden: *'veranderen van A naar B, volgens de regels van B'*.

Het is voor overheden dan ook een zoektocht om de manieren van werken en manieren van verantwoorden op elkaar af te stemmen. De zoektocht naar een balans in de systematiek van werken en verantwoorden is gecompliceerd. Zowel de precisie van de linkerkant als de flexibiliteit van de rechterkant zijn van belang bij verantwoording maar tussenvormen geven veelal complicaties. Als we kijken naar de rechtmatigheid bij verantwoording (linksonder in het schema) dan blijkt dat rekkelijke en precieze navolging van wet- en regelgeving met elkaar botsen: een 'beetje' rechtmatig bestaat niet. Van de prestaties (linksboven in het schema) gaat al snel de tendens uit dat het plat is en geen oog heeft voor het verhaal achter de cijfers, maar tegelijkertijd geven cijfers wel degelijk een indicatie van de stand van zaken. Hier zie je een botsing van de leefwereld en systeemwereld in terug.

De praktijkkwesitie die nu in gemeenten (en daarbuiten) speelt: *hoe kunnen we goed en geborgd werken in 'rechts', maar óók netjes en goed verantwoord wat we doen volgens 'links'.*

Wat betekent dit nu voor mijn gemeente? Een mogelijke invulling:

De gemeente Polderland worstelt met diverse, ingewikkelde vragen rondom haar rol in de jeugdhulp. Niet altijd blijkt haar rol eenduidig en het bestaand handelingsrepertoire even passend. Daarbij stelt de gemeente zichzelf vragen als: wat voor een overheid is de gemeente Polderland in de zaak van de aanpak van schooluitval, en in het bijzonder de 'kwesitie' rondom PlanB? Welke rol heeft de gemeente nu PlanB mogelijk een soort dumpplaats lijkt te zijn geworden voor jeugdigen waarbij de samenwerking tussen de ouders, de leerplichtambtenaar en de scholen faalt?

Wellicht denken we al gauw hier in termen van de presterende overheid: de leerplichtambtenaar moet zijn werk goed doen, net als dat de gemeente dit onderwerp op de agenda moet hebben bij het OOGO. Een onderzoek zou duidelijk kunnen maken of de gemeente in dat licht gedaan heeft wat ze ze had moeten doen. Maar de gemeente is tegelijkertijd hier ook een netwerkende overheid, die partijen aan tafel probeert te brengen om een maatschappelijk vraagstuk van de schooluitval aan te kaarten. In de oplossing van dat vraagstuk heeft ze niet alle kaarten in handen, maar is ze mede afhankelijk van onder meer de ouders en de scholen. Een goede rol voor de gemeente is hier om het gesprek tussen de partijen onderling te organiseren. Het liefst niet eenmalig, maar meerdere keren in het kader van een verbetertraject: hoe pakken we gezamenlijk de schooluitval aan? Wat zijn de knelpunten en wat de oplossingen? Wie moet wat daarin doen?

Dit laat zien dat bij dit vraagstuk de gemeente zowel "links" in figuur 7 kan opereren, als "rechts". Beide posities zijn mogelijk, zeker ook in combinatie. Met dat besef is de aanpak van schooluitval – en de verantwoording daarover – beter vorm te geven.

5. PUBLIEKE VERANTWOORDINGSARRANGEMENTEN

In veel plaatsen vallen de wijkteams (nog) onder de directe verantwoordelijkheid van de gemeente. Het gaat om een voorziening die nog in opbouw is. Er moet nog veel gedaan worden aan de ontwikkeling van de teams. Veel verwijzingen naar de jeugdhulp verlopen via de huisartsen. Door voldoende expertise in de wijkteams bijeen te brengen als het gaat om jeugdproblematiek, moet er meer door de teams zelf aan hulp te geven zijn en moeten verwijzingen beter gaan verlopen.

In de gemeente Polderland zijn er zorginstellingen en vrijgevestigde hulpverleners die klagen over het functioneren van de wijkteams. Er wordt beweerd dat ze niet goed zijn toegerust om problematiek van jeugdigen, hun opvoeding en veiligheid te onderkennen. Het lastige is dat de gemeente in de opbouwfase nog zelf uitvoerder is van de teams: ze functioneren onder haar directe aansturing en verantwoordelijkheid. Er is een ontwikkeling in gang gezet om een aparte stichting als uitvoerder neer te zetten, waarbij de gemeente meer op afstand als opdrachtgever en financier kan optreden. In die zelfstandige voorzieningen moet de capaciteit worden ingebracht uit verschillende sectoren zodat uiteenlopende werksoorten en disciplines hun deskundigheid beter combineren. Ze beoogt daarmee een eerstelijnsvoorziening te realiseren die generalistisch kan werken, als een soort pedagogische huisartsenpost. Het is een operatie waar heel wat instellingen bij betrokken zijn. Het is voor de scheiding van verantwoordelijkheden van groot belang dat deze ontwikkeling wordt doorgezet. Hoe kan het college in deze turbulentie – zeker met de discussie over het functioneren van de teams – de verantwoording van haar beleid in deze ontwikkeling het beste vormgeven?

5.1 (Ontwerp)principes van verantwoording

Kenmerkend voor de jeugdhulp zijn de verschillende samenwerkingsverbanden waarin activiteiten tot stand komen. Deze dynamiek maakt verantwoording op basis van alleen beleidsinformatie problematisch, omdat vaak niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de effecten van beleid. Daarnaast zijn in de jeugdhulp problemen meervoudig (combinatie van medisch-somatische problemen, gedragsproblemen en algehele ontwikkelingsproblemen), gaan vraagstukken over verschillende waarden en is iedere context uniek. Dit maakt het moeilijk om beleidseffecten in gestandaardiseerde en kwantitatieve cijferreeksen te vangen (Zwicker & Hens, 2008). Het op die manier meten van effecten is mogelijk, maar doet géén recht aan het soort activiteiten en de opbrengsten die ermee tot stand komen. Vaststaande normenkaders doen soms meer kwaad dan goed. Persoonlijke contactmomenten zijn bijvoorbeeld erg lastig te vertalen naar meetbare indicatoren. Verantwoording is en blijft cruciaal, maar het moet gebeuren op een manier die past bij de praktijk.

Verantwoording op basis van het principe ‘meten is weten’ past meestal niet bij de complexiteit van de handelingspraktijk. Wat niet betekent dat de verantwoording op basis van de (kwantitatieve) beleidsinformatie niet meer nodig is. Specifiek voor de jeugdhulp gold tot nu toe juist dat er vooral verhalen waren, gedomineerd door calamiteiten en voorbeelden van een falende sector. Cijfers helpen dan. Uit onderzoek weten we echter dat het overgrote deel van de cliënten zeer tevreden is over de diensten die ze kregen. Daarom moeten er mét de verhalen óók cijfers komen. Een rijk beeld omvat vaak meerdere vormen. Verantwoording waarin zowel het verhaal als de cijfers aan bod komen: cijfers én verhaal, tellen én vertellen, objectivering én zingeving (zie ook paragraaf 2.2). De uitdaging ligt in het zoeken naar een verantwoordingsvorm die inzicht verschaft in de feiten maar óók aandacht geeft aan de betekenisgeving achter en voorbij die feiten.

Organisaties maken ieder voor zich een eigen afweging over de invulling van de praktijk van verantwoording. De vormgeving van verantwoording kent geen altijd geldende ‘best practices’; voor elke ontwerpkeuze valt wel iets te zeggen én tegenin te brengen (Bovens & Schillemans, 2009). Het gaat om het vinden van het voor specifieke contexten best passende ontwerp. Wij onderscheiden een viertal basisprincipes die bepalen hoe de verantwoording eruitziet⁵. Het gaat om de *actor*: wie legt verantwoording af, het *forum*: aan wie wordt verantwoording afgelegd, het *onderwerp*: waarover wordt verantwoording afgelegd, en de *timing*: wanneer wordt verantwoording afgelegd. Deze vier basisprincipes zijn op verschillende wijze in te vullen. Samen vormen ze het specifieke arrangement van de verantwoording (zie figuur 9).

1. **Actor(en):** *Wie legt verantwoording af?*

Een van de basisvragen bij het ontwerpen van een verantwoordingsarrangement is de vraag welke actor(en) worden aangesproken. Vaak is het onduidelijk wie precies verantwoordelijk is voor het optreden binnen een organisatie. Zeker naarmate meerdere personen binnen verschillende organisaties samenwerken om beleid te realiseren, wordt het lastiger om te bepalen wie verantwoordelijk is voor specifieke beleids-effecten. Bovens (1990) onderscheidt vier vormen van aansprakelijkheid die kunnen helpen bij het aanwijzen van de verantwoordelijke actor(en):

- *Corporatieve* aansprakelijkheid: de organisatie is aansprakelijk voor de beleids-effecten. Verantwoording wordt door de organisatie gedragen, niet door individuele medewerkers.
- *Hiërarchische* aansprakelijkheid: de ‘hoogste’ beleidsbepalers van de organisatie(s) zijn aansprakelijk. Verantwoording wordt door de top van de organisatie gedragen, niet door ondergeschikte medewerkers.

5 Zie: Muller (1994), Bovens & Schillemans (2009) en Mashaw (2014).

- *Collectieve* aansprakelijkheid: alle betrokken medewerkers zijn in gelijke mate aansprakelijk. Verantwoording wordt door iedere betrokkene in gelijke mate gedragen.
- *Individuele* aansprakelijkheid: de medewerkers zijn aansprakelijk voor de persoonlijke bijdrage aan het optreden van de organisatie. Verantwoording wordt door iedere betrokkene individueel gedragen.

2. **Forum:** *Aan wie wordt verantwoording afgelegd?*

De tweede basisvraag bij publieke verantwoording heeft betrekking op het forum aan wie de actor verantwoording aflegt. Tot nog toe hebben we in abstracte zin gesproken over welke personen en/of organisaties om verantwoording vragen. In de praktijk zien we dat er verschillende soorten of typen fora van verantwoording bestaan. Bepalend is wie er zitting hebben in het forum en wat de relatie is tussen actor en forum. In de literatuur worden verschillende soorten van verantwoording genoemd⁶. Voor de praktijk van de jeugdhulp maken wij een verdeling naar vijf vormen (Bovens & Schillemans, 2009):

- *Politieke* verantwoording: het forum heeft een politiek karakter. Besluitvormers leggen verantwoording af aan een gekozen vertegenwoordigend orgaan, zoals aan de gemeenteraad.
- *Juridische* verantwoording: het forum heeft een juridisch/rechterlijk karakter. Besluitvormers leggen verantwoording af aan een instantie of persoon met juridische bevoegdheden, zoals aan de bestuursrechter.
- *Administratieve* verantwoording: het forum heeft een financieel of bestuurlijk karakter. Besluitvormers leggen verantwoording af aan organen met een toezichthoudende rol, zoals rekenkamers of inspecties.
- *Professionele* verantwoording: het forum heeft een professioneel karakter en vindt plaats tussen vakgenoten. Besluitvormers leggen verantwoording af aan vakgenoten en het neemt veelal de vorm aan van peer reviews, zoals visitatiecommissies.
- *Maatschappelijke* verantwoording: het forum heeft een maatschappelijk/burgerlijk karakter. Besluitvormers leggen verantwoording af aan burgers, belangengroepen en andere 'stakeholders', in hun rol als klant of belangenbehartiger, zoals cliëntgesprekken.

3. **Onderwerp:** *Waarover wordt verantwoording afgelegd?*

De derde basisvraag maakt duidelijk over welke aspecten verantwoording wordt afgelegd. Waar organisaties en personen in netwerkverbanden samenwerken is het vaak niet duidelijk wie precies voor welke aspecten verantwoordelijk is. Daarom is het belangrijk een onderscheid te maken waarover verantwoording wordt afgelegd. Deze vraag wordt in de literatuur op verschillende wijzen geïnterpreteerd; zo maken

⁶ Zie ook Muller (1994,p.17) die verschillende vormen van verantwoordingsfora onderscheidt: politiek, rechtstatelijk, partijpolitiek, media, maatschappelijk, organisationeel, collegiaal, professioneel, peers,persoonlijk.

diverse auteurs een onderscheid naar financiële, procesmatige en programmatische verantwoording (Bovens en Schillemans, 2009, p.27). Wij sluiten aan bij het onderscheid dat Muller (1994) maakt naar vier aspecten waarover verantwoording kan worden afgelegd:

- *Activiteiten* van actoren: de activiteiten die de actor wel/niet heeft ontplooid welke een bijdrage hebben geleverd aan de beleidseffecten.
- *Bevoegdheden* van actoren: de bevoegdheden waar de actor wel/niet aanspraak op heeft gedaan bij het realiseren van beleid.
- *Beslissingen* van actoren: de beslissingen die de actor wel/niet heeft genomen om het beleid te realiseren.
- *Domeinen* van actoren: de gedragingen waarover de actor zich wel/niet hoeft te verantwoorden.

Overigens is het goed mogelijk dat er naar meerdere aspecten bij de verantwoording wordt gekeken. Dat kan door de verschillende aspecten gezamenlijk of los van elkaar in een verantwoordingsvorm te bespreken. Daarnaast gaat het om zowel het bewust als het onbewust wel of niet bijdragen aan het beleid. Zo kan het onttrekken aan verantwoordelijkheid ook onderwerp van de verantwoording vormen.

4. **Timing:** *Wanneer wordt verantwoording afgelegd?*

De vierde basisvraag zoomt nader in op het tijdsaspect van de verantwoording.

Timing is in de literatuur over verantwoording een relatief nieuw basisprincipe (Mashaw, 2014), maar vormt een belangrijk principe bij het gestalte geven aan de verantwoording in de praktijk. De 'timing' van verantwoording bepaalt in hoge mate het karakter en de vorm van de verantwoording. De keuzes die zijn te maken bij de timing zijn onder te verdelen naar het momentum en het ritme van verantwoording. De fase waarin verantwoording kan worden afgelegd vormt het uitgangspunt van het verantwoordingsgesprek en is te verdelen in drie momenten:

- *Voorafgaand* aan handelen: de actor verklaart aan het forum hoe hij van plan is om toekomstige activiteiten te ontplooiën.
- *Tijdens* handelen: de actor verklaart aan het forum wat de stand van zaken is met betrekking tot de activiteiten die worden ontplooid.
- *Na afloop* van handelen: de actor verklaart aan het forum waarom hij op een bepaalde manier activiteiten heeft ontplooid.

Bij de timing staat daarnaast de vraag centraal op welke basis de verantwoording geschiedt. Wat is het ritme waarin verantwoording plaatsvindt? Maakt de verantwoording onderdeel uit van een vaststaande systematiek of heeft de verantwoording een minder structureel karakter en vindt het plaats wanneer er vraag naar is, bijvoorbeeld naar aanleiding van een incident? Het ritme van verantwoording

kan wettelijk zijn vastgelegd of door het forum (in overleg) zijn bepaald:

- *Ad-hoc* verantwoording: de verantwoording is ongestructureerd en vindt plaats wanneer daar vraag naar is, zonder daarbij een vast ritme te volgen.
- *Regelmatische* verantwoording: de verantwoording is semigestructureerd, en vindt weliswaar zeker plaats maar volgt daarbij geen vast patroon.
- *Structurele* verantwoording: de verantwoording is gestructureerd en verloopt volgens een vast patroon, op vaste momenten in de tijd.

Basisprincipes	Bijbehorende vraagstelling	Facetten van verantwoording
Actor(en)	Wie legt verantwoording af?	Vormen van aansprakelijkheids-toerekening: <ul style="list-style-type: none"> • Corporatieve aansprakelijkheid • Hiërarchische aansprakelijkheid • Collectieve aansprakelijkheid • Individuele aansprakelijkheid
Forum/fora	Aan wie wordt verantwoording afgelegd?	Fora van verantwoording: <ul style="list-style-type: none"> • Politieke verantwoording • Juridische verantwoording • Administratieve verantwoording • Professionele verantwoording • Maatschappelijke verantwoording
Onderwerp	Wanneer wordt verantwoording afgelegd?	Onderwerp van verantwoording: <ul style="list-style-type: none"> • Activiteiten • Bevoegdheden • Beslissingen • Domeinen
Timing	Waarover wordt verantwoording afgelegd?	Momentum van verantwoording: <ul style="list-style-type: none"> • Voorafgaand aan handelen • Tijdens handelen • Na afloop van handelen Ritme van verantwoording: <ul style="list-style-type: none"> • Ad-hoc verantwoording • Regelmatische verantwoording • Structurele verantwoording

Figuur 9. Basisprincipes bij het ontwerpen van verantwoordingsvormen

De basisprincipes van verantwoording vormen het uitgangspunt van de inrichting van elk verantwoordingsproces. Binnen het verantwoordingsproces zijn daarnaast nog allerlei aanvullende ontwerpkeuzes te maken die bepalen hoe de vorm er precies uitziet. Zo ontstaat vanuit het complex van al die keuzes een samengesteld arrangement van verantwoording. Door gerichte keuzes te maken kan de verantwoordingsvorm worden aangepast aan de specifieke eigenschappen van het vraagstuk waarvoor het arrangement bedoeld is.

5.2 Publieke verantwoording als samengesteld arrangement

Van oudsher ligt de nadruk bij publieke verantwoording op transparantie, kenbaarheid en vergelijkbaarheid. Verantwoordingsarrangementen zijn daar tot nu toe ook altijd naar ingericht: verantwoording is systematisch, structureel, gestandaardiseerd en vormvast. In de praktijk leidt dit echter vaak tot beperkte of weglekkende effecten. Verantwoording wordt een rituele dans en partijen gaan zich er strategisch toe verhouden. Dit heeft geleid tot het experimenteren met innovatieve arrangementen, die weliswaar uitgaan van dezelfde waarden, maar dit op een andere manier proberen te bewerkstelligen. Tegelijkertijd bestaat de perfecte vorm van verantwoording niet. Ook nieuwe vormen zijn weer subject van strategisch gedrag. Verantwoording vereist onderhoud en bijstelling. Elke keuze roept een tegenbeweging op. Een verantwoordingsmodel waarin op basis van monitoringsgegevens prestaties worden beloond en wanprestaties bestraft, verschaft duidelijkheid. Tegelijkertijd kan het tot een verkrampte organisatie leiden waarbij de focus op het voorkomen van fouten de boventoon voert. Een verantwoordingsmodel dat de lerende functie centraal stelt is ingesteld op het verder ontwikkelen van de organisatie. Hierin schuilt het gevaar van vrijblijvendheid en verlies van de prikkel tot presteren. Het vinden van een passend model betekent dat partijen die sterkten en zwakten bewust afwegen en zich de tijdelijkheid van de gekozen oplossing realiseren.

Waar we in de vorige paragraaf hebben gezien dat er vier basisvragen aan het ontwerpen vooraf gaan (wie, aan wie, waarover en wanneer verantwoording aflegt) gaat het bij het op maat maken van de verantwoordingsvorm ook over de specifieke inhoudelijke afwegingen bij het verantwoording afleggen. Hierbij gaat het om afwegingen als in welke volgorde, op welke manier en in welke setting de verantwoording plaatsvindt en wie bij het gesprek aanwezig zijn. De keuzes die daarin zijn te maken bepalen niet alleen het doel van de verantwoording maar ook hoe het gesprek verloopt. We onderscheiden vier categorieën waarin keuzes zijn te maken bij de inrichting van het gesprek:

- keuzes in het proces
- de vorm
- de inhoud
- de relatie van het verantwoordingsgesprek.

5.2.1 Inrichting van het gesprek: *proces*

De eerste keuze bij de inrichting van het verantwoordingsgesprek heeft betrekking op het *proces* van verantwoording. Klassieke verantwoordingsvormen richten zich op het verkrijgen van decharge voor de uitvoering van beleid en zijn ook zodanig vormgegeven. Het verantwoordingsproces is cyclisch, gestructureerd en permanent van aard en richt zich op het beheersen van de beleidseffecten. Innovatieve verantwoordingsarrangementen hebben in tegenstelling tot de klassieke varianten veeleer een tijdelijk karakter en worden incidenteel ingezet. Verantwoording vindt niet plaats omdat het volgens de regels moet, maar omdat er op een bepaald moment of rond een bepaald onderwerp behoefte aan is. In de alternatieve vormen is het proces meer vraaggericht ingesteld. Het vindt plaats wanneer dat nodig is, afhankelijk van de prioriteiten die op dat moment bestaan. Dat betekent overigens niet dat verantwoording onbelangrijk is of minder zwaar weegt, maar het voorkomt dat verantwoording een negatieve connotatie krijgt en verwordt tot een rituele dans.

Belangrijk bij de keuze voor de vormgeving van het proces is het kiezen van de variabelen die aansluiten bij het *doel* dat de organisatie met het verantwoordingsgesprek nastreeft. Keuzes voor variabelen hangen met elkaar samen. Voor de sfeer van het gesprek maakt het uit of het gesprek vrijwillig of verplicht is. En of de verantwoording consequenties kan hebben voor het functioneren van de organisatie. Ook zien we nieuwe vormen ontstaan, die vanuit actoren zelf komen en een vrijwillig karakter hebben. Daarbij staat niet zozeer het afrekenen centraal, maar is het vergroten van het lerend vermogen het doel. Daarnaast zijn er allerlei mengvormen mogelijk waarin variabelen in verschillende fasen en/of in verschillende arrangementen elkaar aanvullen.

KENMERKEN VERANTWOORDING	VARIABLEN VERANTWOORDING	
	<i>Klassiek</i>	<i>Innovatief</i>
Patroon	Cyclisch ○—○—○—○—○	Acyclisch
Duur	Permanent ○—○—○—○—○	Tijdelijk
Doel	Beheersen ○—○—○—○—○	Ontwikkelen
Sancties	Afrekenen ○—○—○—○—○	Leren
Karakter	Verplicht ○—○—○—○—○	Vrijwillig

Patroon: Cyclisch - Acyclisch

Vanuit de klassieke idee van publieke verantwoording hebben verantwoordingsgesprekken een formeel karakter en vinden ze plaats op *vaste momenten*, volgens een *vast patroon*. De gesprekken borduren op elkaar voort en verlopen volgens een bepaalde cyclus. Zo is voor betrokken partijen duidelijk wanneer verantwoording plaatsvindt; de verantwoording is *voorspelbaar*. Er kan ook worden gekozen om de verantwoording niet op één en hetzelfde moment te laten geschieden, maar op verschillende momenten in de tijd. Door de meer acyclische aard van de verantwoording ontstaat een zekere *onvoorspelbaarheid*. Een tussenvorm die in de praktijk veel voorkomt, is een verantwoordingscyclus die een aantal vaste, formele momenten kent waarop verantwoording plaatsvindt en waarbij tussen deze momenten in opzichzelfstaande, meer informele gesprekken plaatsvinden waarin de voortgang van activiteiten wordt besproken.

Duur: Permanent – Tijdelijk

Verantwoordingsgesprekken maken deel uit van een terugkerende reeks gesprekken, die verloopt volgens vaste routines en procedures. Tegenhanger daarvan is het inrichten van tijdelijke verantwoordingsarrangementen. Het verantwoordingsgesprek staat dan op zichzelf en behoeft niet (noodzakelijk) een volgend gesprek. Gesprekken ontstaan als er op een zeker moment behoefte is aan verantwoording, bijvoorbeeld na incidenten, en variëren in hun vorm door de prioriteiten die op dat moment bestaan. Soms is een vervolgesprek nodig en wenselijk, soms niet. Verantwoording is vanuit deze opvatting veel meer vraaggericht, maar daarmee ook minder herkenbaar of voorspelbaar.

Doel: Beheersen - Ontwikkelen

Verantwoordingsgesprekken kunnen verschillende doelen nastreven. Het kan een middel zijn om de organisatie (financieel) te beheersen. Verantwoording geeft inzicht in doelrealisatie en kan als controlemechanisme worden gebruikt. Beleidsinformatie kan ook de basis vormen om de organisatie verder te ontwikkelen. Vanuit deze insteek is een verantwoordingsgesprek een middel om tot betere resultaten te komen. Dat kan zijn om tegenvallende resultaten te verbeteren, maar ook resultaten die al goed zijn nog verder te laten groeien.

Sancties: Afrekenen - Leren

Nauw verweven met de keuze welk doel de verantwoording heeft, zijn de consequenties die het verantwoordingsgesprek kan hebben. Verantwoordingsgesprekken kunnen onderdeel uitmaken van een cyclus die is ingesteld op beoordeling, waarbij een conclusie wordt verbonden aan de handelwijze van de organisatie of professional.

Op basis daarvan vindt vervolgens afrekening of beloning plaats. Verantwoording kan ook onderdeel zijn van een leerproces. Doel is dan niet om consequenties te verbinden aan handelen, maar het gesprek te benutten om te reflecteren op beleidskeuzes en zo verbeteringen in de toekomst te bewerkstelligen.

Karakter: Verplicht - Vrijwillig

Verantwoording vormt veelal een (wettelijk) verplicht onderdeel van beleid binnen organisaties. Actoren dienen verantwoording af te leggen, de vraag of zij dit zelf ook *willen* speelt niet mee. Relatief nieuw van aard, maar wat wel steeds vaker voorkomt in de praktijk, zijn vrijwillige verantwoordingsgesprekken. Soms staat de vrijwillige verantwoording los van de verplichte verantwoording, soms vinden zij naast elkaar plaats. Organisaties leggen verantwoording af omdat zij daarmee willen laten zien hoe zij te werk gaan. Dit komt niet alleen de transparantie ten goede maar bevordert ook interne vergelijking, wat als een prikkel voor organisatieverbetering kan dienen.

Wat voor soort vragen stel je om te bepalen hoe het *proces* van verantwoording eruitziet?

- Staat de verantwoording op zichzelf of maakt deze onderdeel uit van een reeks van verantwoordingsgesprekken?
- Wat is de houdbaarheidsduur van de verantwoordingsvorm?
- Op welke termijn beoogt de verantwoording resultaten te realiseren?
- Kan de verantwoording consequenties hebben voor de persoon/organisatie die verantwoording aflegt
- Is het voor de organisatie mogelijk om zich te onttrekken aan verantwoording?

5.2.2 Inrichting van het gesprek: vorm

Een tweede belangrijk onderdeel bij het inrichten van de verantwoording, bestaat uit de te kiezen *vorm* van het gesprek. Daarbij gaat het om zowel de feitelijke als de symbolische wijze waarop de verantwoordingsarrangement zijn vorm te geven. In de klassieke opvatting over verantwoording zien we vooral schriftelijke - vaak zeer uitgebreide – rapporten, die volgens een vast format zijn opgesteld. Ze zijn herkenbaar, vergelijkbaar en consistent. Wat opvalt bij de vernieuwende vormen is de aandacht voor symboliek. Waar de klassieke verantwoordingsgesprekken veelal als sober (en saai) worden ervaren, hebben nieuwe varianten meer oog voor de aankleding van het verantwoordingsgesprek. Zo ontstaat letterlijk een gesprek tussen actor en forum. De vorm is niet de betekenisloze plaats van handelen voor het verantwoordingsgesprek, maar is een medebepalende factor voor de uiteindelijke inhoud en opbrengst van dat gesprek.

De verantwoordingsvorm kent zo een soort van ingebouwde *onzekerheid*: andere dan de gebruikelijke vormen zorgen voor scherpte. We weten hoe we een rapport moeten beoordelen, maar een beeld of een directe confrontatie met een betrokkene komt anders binnen. De onzekerheid leidt tot mentale scherpte bij de betrokken partijen en verkleint de kans op ritualisering. Dat gaat dus ook om de *fysieke vormgeving, de setting van het gesprek*. Wat is de opstelling van de zaal? Hoe worden de beleidsgegevens gepresenteerd? Is er iemand die het gesprek modereert? Welke toon heeft het gesprek? Maakt iemand een stenografisch verslag of is er een illustrator die een sfeertekening maakt? Verloopt het gesprek via een microfoon of niet? Dat zijn geen logistieke details, maar keuzes met inhoudelijke doorwerking. Waarop strategische keuzes te maken zijn om het verantwoordingsproces beter af te stemmen op de beoogde doelen.

KENMERKEN VERANTWOORDING	VARIABLEN VERANTWOORDING		
	<i>Klassiek</i>		<i>Innovatief</i>
Gesprek	Schriftelijk	○—○—○—○—○	Mondeling
Presentatie	Allesomvattend	○—○—○—○—○	Kernboodschap
Opzet	Informatief	○—○—○—○—○	Debat
Perspectief	Retrospectief	○—○—○—○—○	Prospectief
Toegankelijkheid	Besloten	○—○—○—○—○	Openbaar

Gesprek: Schriftelijk – Mondeling

Meestal vindt verantwoording schriftelijk plaats. De organisatie die verantwoording aflegt dient schriftelijk te reageren op een in een vuistdik rapport verzamelde beleidsinformatie. Soms kan dat in de vorm van een eigen zienswijze voorafgaand aan de oordeelsvorming. Soms in de vorm van een verdediging en na oordeelsvorming. Maar verantwoording kan ook mondeling plaatsvinden. Schriftelijke verantwoording biedt weinig ruimte voor dynamiek, terwijl zich in de praktijk van de jeugdhulp zeer veel dynamiek voordoet. Om de dynamiek van de context beter te vangen en de levendigheid van de verantwoording te vergroten is (ook) mondelinge verantwoording mogelijk. De verantwoording krijgt zo de vorm van een echt gesprek, waarbij ruimte is voor interactie.

Presentatie: Allesomvattend – Kernboodschap

De presentatie van beleidsinformatie verloopt voor veel organisaties volgens een vast patroon. Voorafgaand aan de daadwerkelijke verantwoording, wordt puntsgewijs de grote hoeveelheid verzamelde data doorlopen. Dat suggereert volledigheid en precisie. Anderen zien in de dikke rapporten verhullende en nietszeggende teksten, die voldoen

aan de regels maar niet specifiek en helder zijn. De overmaat aan feitelijke achtergrond verhult de werkelijke boodschap. Waarom de verantwoording niet presenteren in korte, krachtige kernboodschappen. Bijvoorbeeld met een korte PowerPoint, waar in bullets de belangrijkste punten uit de analyse op een rij zijn gezet. Zo ontstaat er tijd en ruimte om dieper in te gaan op interessante details en op de werkelijke betekenis van de conclusies. Een rijke discussie vereist niet per se volledigheid in de presentatie van het feitenmateriaal. Dat betekent niet dat deze verantwoordingsvorm onzorgvuldig of onvolledig is. Soms geldt *less is more*. De grote hoeveelheid data die verzameld is blijft immers nog steeds beschikbaar, maar dient als achtergrondinformatie. Zodat de betrokkenen zich kunnen richten op het echt belangrijke gesprek.

Opzet: Informatief – Debat

Verantwoording is vanuit de klassieke idee een proces waarin een hiërarchische relatie bestaat tussen het forum dat verantwoording afneemt en de organisatie die verantwoording aflegt. Vaak vindt het gesprek hierdoor plaats in een defensieve sfeer: er zijn feiten vastgesteld en het is aan de ander om die uit te leggen – of daar eigen feiten tegenover te plaatsen. Voor een werkelijke uitwisseling van beelden en argumenten is dan weinig ruimte. De opzet van het gesprek is informatief en verloopt volgens een stramien van 'vraag en antwoord'. Maar het is prima mogelijk om het gesprek zo op te zetten dat er wel ruimte is voor hoor en wederhoor. De verantwoording heeft dan de vorm van een debat, waarin de betrokken partijen de ruimte hebben om op elkaar te reageren. Dit bevordert de levendigheid én rijkdom van het gesprek. Het stimuleert de deelnemers om hun inzichten te delen, om te zien waar ze verschillen én waar overeenkomsten zijn. Belangrijk bij het uitwerken van de debatvorm is ook om na te denken wie optreedt als gespreksleider. Gesprekken verlopen niet vanzelf goed, zeker niet als belangen groot zijn en er emotie en spanning is.

Perspectief: Retrospectief – Prospectief

Verantwoording vindt over het algemeen plaats na afloop van handelen en blikkt daarbij terug op beleidsresultaten en de keuzes die zijn gemaakt. De verzamelde data staan centraal en vormen de basis voor de verantwoording. In plaats van terug te blikken, kunnen organisaties ook kiezen om op basis van diezelfde gegevens vooruit te kijken. De beleidsgegevens dienen dan als referentiepunt voor een gesprek over toekomstige beleidskeuzes. Het verantwoordingsgesprek gaat dan niet over hoe het was, maar om wat er zou moeten gebeuren.

Toegankelijkheid: Besloten – Openbaar

Kenmerkend voor publieke verantwoording is het openbare karakter. Verantwoording

dient in zekere mate toegankelijk te zijn voor burgers. Tot voor kort bestond de openbaarheid van de verantwoording uit niet meer dan een rapportage die het publiek kon opvragen. Om partijen meer te betrekken bij de verantwoording zijn varianten ontwikkeld waarbij de verantwoording letterlijk openbaar is. Het verantwoordingsgesprek is voor het publiek vrij toegankelijk. Dat kan in de vorm van publiek aanwezig op een tribune zonder enige vorm van inspraak, maar er zijn ook vormen waarbij het publiek een actieve rol vervult gedurende het gesprek, bijvoorbeeld door ruimte te laten voor vragen uit het publiek. Dat kan door publiek fysiek 'in de zaal', maar ook door virtuele aanwezigheid. Met de opkomst van social media zijn de mogelijkheden daartoe toegenomen. Denk aan vormen waarbij het publiek stemt op stellingen of online reageert op het verloop van het verantwoordingsproces.

Wat voor soort vragen stel je om te bepalen hoe de *vorm* van verantwoording eruitziet?

- Op welke wijze legt de organisatie/persoon verantwoording af?
- Hoe wordt de beleidsinformatie, die als basis dient voor de verantwoording, gepresenteerd?
- Is er ruimte voor interactie tussen actor en forum tijdens de verantwoording?
- Vormen de verzamelde beleidsgegevens het eindpunt of het vertrekpunt van de verantwoording?
- Is het voor het publiek mogelijk om aanwezig te zijn bij de verantwoording?

5.2.3 Inrichting van het gesprek: inhoud

De basisprincipes van verantwoording (wie, aan wie, waarover en wanneer) en de wijze waarop de andere inrichtingsprincipes zijn vormgegeven spelen bij de *inhoud* van het verantwoordingsgesprek een belangrijke rol. In een gesprek met cliënten over hun ervaringen met beleid, is verantwoording op basis van financieel-economische aspecten minder relevant. De verantwoording zal zich dan veel meer toespitsen op beleidsmatige aspecten. In een gesprek tussen de gemeenteraad en het college van B&W over budgetten is het daarentegen wel degelijk belangrijk om vanuit die financieel-economische invalshoek te kijken naar de kosten en baten van beleid. Bij de overschrijding van het budget zal de gemeenteraad geen genoegen nemen met het bericht dat alles beleidsmatig op orde is. Het gaat er dus ook om passend bij de context het gesprek inhoudelijk vorm te geven. Dat kan zijn door in te gaan op een specifiek beleidsdossier en op microniveau details te bespreken, maar ook door te kijken naar een breder beleidspalet.

KENMERKEN VERANTWOORDING	VARIABLEN VERANTWOORDING		
	<i>Klassiek</i>		<i>Innovatief</i>
Scope	Breed	○—○—○—○—○	Diep
Prioritering	Omvattend	○—○—○—○—○	Selectief
Weging	Generiek	○—○—○—○—○	Specifiek
Werking	Regels	○—○—○—○—○	Praktijkervaring
Invalshoek	Financieel- economisch	○—○—○—○—○	Beleidsmatig

Scope: Breed – Diep

Organisaties verantwoordden zich bij verantwoordingsgesprekken in het algemeen voor het totaalplaatje van het beleid. De verantwoording richt zich op het gehele functioneren van de organisatie. Deze vorm is daarom breed opgezet. De kans bestaat dat weliswaar *al* het beleid wordt besproken, maar het gesprek daardoor ook oppervlakkig blijft. Wat zegt het als het over de gehele breedte van het veld “voldoende goed” gaat? De diepgang van het gesprek is te verhogen door niet de breedte maar de diepte te zoeken. Door focus in de verantwoording aan te brengen. Dit maakt het mogelijk om op detailniveau te discussiëren. Niet het hele palet bespreken, maar per verantwoordings-moment één deel er echt uitpikken en de diepte ingaan. Niet het hele rapport doornemen in een gesprek dat uiteindelijk alleen op hoofdlijnen blijft, maar juist één deel eruit pikken en daar een diep begrip van ontwikkelen.

Prioritering: Omvattend – Selectief

Veel verantwoordingsgesprekken bespreken het totale beleid en geven daarin aan elk beleidsonderdeel evenveel aandacht, zonder specifieke keuzes te maken. Alles wat bevestigd wordt is even belangrijk. Terwijl sommige indicatoren nu eenmaal meer zeggen dan andere. Niet elke beleidskeuze is even belangrijk. Daarom is het ook bij verantwoordingsgesprekken niet altijd even relevant om ieder beleids-onderdeel (even uitgebreid) te bespreken. Door selectief te zijn bij de bespreking van beleid en prioriteiten te stellen over welke beleidsinformatie centraal staat in de verantwoording ontstaat een gesprek dat past bij de specifieke context van de actor die verantwoording aflegt.

Weging: Generiek – Specifiek

Naast het stellen van prioriteiten in beleid (welke beleidsonderdelen zijn belangrijk), maken organisaties ook een onderscheid hoe beleidsonderdelen zich tot

elkaar verhouden (welk gewicht hebben de beleidsonderdelen). Vanuit de klassieke idee van verantwoording wegen alle beleidsonderdelen even zwaar. Organisaties kunnen echter bij het realiseren van bepaalde beleidsonderdelen keuzes maken die ten koste gaan van andere beleidsonderdelen, omdat zij daar meer waarde aan hechten. Bij de verantwoording kunnen actor en forum daarom afspraken maken om vooral over bepaalde beleidsdoelstellingen te spreken. Zo ontstaat er een gesprek waarin aandacht is voor zowel de uitwerking van de specifieke beleidsonderdelen als de afwegingen die de organisatie heeft gemaakt bij de beleidskeuzes.

Werking: Regels – Praktijkervaring

Een belangrijke vraag bij verantwoording is of beleid rechtmatig en legitiem is. Deze vorm van verantwoording is meer fundamenteel van aard en richt zich op het volgen van de regels. Vervolgens wordt pas de vraag gesteld of het beleid ook effect sorteert in de praktijk. Deze volgorde van regels-praktijkervaring geldt echter niet altijd.

Een bestuursrechter zal vanuit juridisch perspectief meer waarde hechten aan rechtmatigheid, terwijl een cliënt meer waarde zal hechten aan praktijkervaring: werkt het beleid? In de praktijk is het beeld genuanceerder. Zowel regels als praktijkervaring zijn nooit écht bijzaak. Toch is het belangrijk om hier kleur te bekennen bij het inrichten van het proces: kijken we naar de aard van de regels en de rechtmatigheid, of naar de praktische werking ervan? Wat staat voorop? Waar beginnen we? Dat maakt uit voor de inrichting van het gesprek en voor de opbrengsten ervan.

Invalshoek: Financieel-economisch – Beleidsmatig

Verantwoording is vaak sterk financieel van aard, gekoppeld aan het verlenen van decharge. De informatie is uitgedrukt in geld. Effectiviteit en efficiency zijn kernbegrippen. Er zijn ook vormen van verantwoording waar niet budgetten en financiële verslagleggingen centraal staan. De verantwoording focust zich op beleidsmatige aspecten. Daarbij gaat het niet om welke opbrengsten het beleid oplevert in euro's, maar tot welke concrete en tastbare resultaten het beleid in de praktijk leidt. Doelmatigheid en doeltreffendheid staan dan centraal.

Wat voor soort vragen stel je om te bepalen hoe het *proces* van verantwoording eruitziet?

- Gaat het verantwoordingsgesprek in op beleidsinformatie in detailniveau?
- Hebben bepaalde beleidsonderdelen prioriteit bij de verantwoording?
- Wegen alle beleidsonderdelen even zwaar?
- Ligt de nadruk bij de verantwoording op het navolgen van de regels of op de werking van het beleid in de praktijk?
- Focust de verantwoording zich op financiële of beleidsmatige opbrengsten in de praktijk?

5.2.4 Inrichting van het gesprek: relatie

De vierde en laatste afweging die van invloed is op de inrichting van het verantwoordingsarrangement heeft betrekking op de *relatie* tussen de actor en het forum/fora. De inrichting van de relatie is niet altijd een keuze; soms liggen verantwoordingsrelaties wettelijk vast. Ondanks de soms beperkte ruimte voor eigen invulling van de verantwoordingsrelatie zijn er altijd in enige mate keuzes te maken. En die keuzes ten aanzien van de relatie doen er altijd toe. Het inrichten van het gesprek is in hoge mate bepalend voor de interactie tussen actor en forum. Zo is het van belang bij de inrichting van het gesprek rekening te houden met de invloed die iedere stap in het verantwoordingsproces heeft op de totale opbrengsten van de verantwoording. Door het gesprek zo transparant mogelijk in te richten en alle partijen vanaf het begin te betrekken, groeit het vertrouwen van zowel actor als forum en dat leidt doorgaans tot betere opbrengsten.

Een belangrijke voorwaarde voor een effectieve verantwoording is het vertrouwen van actor en forum in elkaar én in het verantwoordingsarrangement. De klassieke verantwoordingsvormen hebben veelal een defensief karakter, wat mede komt door de verticale en formele relatie tussen actor en forum. Dit vergroot de kans op wantrouwen. Om het vertrouwen te vergroten dienen organisaties aandacht te hebben voor de relationele verhoudingen. Dat gaat verder dan de feitelijke gespreksfuncties, zoals de wettelijke bevoegdheden om consequenties te kunnen verbinden aan oordelen. Juist het oog hebben voor symboliek en relaties kan het verschil maken. Dat kan door middel van grote symbolen, denk bijvoorbeeld aan de feestelijke ceremonie rondom Prinsjesdag. Maar dat kan ook door kleine gebaren, zoals het bieden van ruimte aan partijen die niet formeel onderdeel uitmaken van het verantwoordingsproces, maar wel een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan het gesprek. Op die manier stimuleren zij de interactie van het verantwoordingsgesprek en wordt tegelijkertijd een breder draagvlak gecreëerd.

KENMERKEN VERANTWOORDING	VARIABLEN VERANTWOORDING		
	<i>Klassiek</i>		<i>Innovatief</i>
Hiërarchie	Verticaal	○—○—○—○—○	Horizontaal
Macht	Formeel	○—○—○—○—○	Informeel
Afstand	Extern	○—○—○—○—○	Intern
Verbondenheid	Enkelvoudig	○—○—○—○—○	Meervoudig
Interactie	Reactief	○—○—○—○—○	Proactief

Hiërarchie: Verticaal – Horizontaal

De relatie tussen actor en forum is vanuit de klassieke idee van verantwoording verticaal. Het forum heeft formele macht om de actor ter verantwoording te roepen, waarna de actor (al dan niet wettelijk) verplicht is verantwoording af te leggen. Vaak is deze relatie ook wettelijk zo vastgelegd, waarbij het forum belast is met de controle en het toezicht op de actor. In de praktijk komen echter steeds vaker verbanden voor, waarbij actoren in netwerken samenwerken en gelijkwaardig aan elkaar zijn. Doordat de relatie tussen deze actoren horizontaal verloopt dienen de verantwoordingsarrangementen ook anders te worden ingericht. Zo ontstaat een arrangement met *horizontale* verantwoording. Geen van de partijen heeft de formele macht om een ander tot verantwoording te dwingen, maar bezitten door hun gelijkwaardigheid wel de informele macht om elkaar op hun (gezamenlijke) verantwoordelijkheid te wijzen en waar nodig aan te spreken.

Macht: Formeel – Informeel

De hiërarchische relatie tussen actor en forum werkt ook door in de aard van de macht die het forum heeft ten aanzien van de actor. De aard bepaalt daarmee in hoge mate hoe het gesprek verloopt. Wanneer er sprake is van een wettelijk vastgelegde verticale relatie tussen forum en actor, waarbij het forum middels sancties de actor tot verantwoording kan dwingen, is er sprake van een formele machtsrelatie. De formele macht uit zich in de juridische afdwingbaarheid van de verantwoording. Soms is de relatie horizontaal en bestaat er geen formele machtsrelatie. In dat geval kan het forum de actor niet of slechts beperkt tot verantwoording dwingen. Tegelijkertijd kan de actor de informele verantwoording door sociale relaties en onderlinge afspraken als dwingend ervaren. Informele machtsrelaties zijn dan ook niet “zacht” of “vrijblijvend”. Het niet nakomen van onderlinge afspraken kan evenwel ingrijpende consequenties hebben.

Afstand: Extern – Intern

Bij veel verantwoordingsgesprekken bestaat een externe relatie tussen forum en actor. De afstand tussen actor en forum heeft als doel belangenverstrengeling te voorkomen en de onafhankelijkheid van de verantwoording te vergroten. Een extern forum is onbevooroordeeld en daardoor in staat objectief naar de verantwoordingsinformatie te kijken. Er zijn echter ook verantwoordingsvormen waarbij interne verantwoording plaatsvindt. Voordeel is dat het forum de context van de actor goed kent en in kan spelen op actuele ontwikkelingen. Daarnaast is deze vorm aantrekkelijk omdat het de verantwoording breder kan trekken en zo de betrokkenheid binnen de organisatie vergroot. Zo kan de verantwoording een prikkel tot verbetering zijn voor de hele organisatie.

Verbondenheid: Enkelvoudig – Meervoudig

Verantwoordingsrelaties zijn vanuit de klassieke opvatting enkelvoudig; organisaties leggen verantwoording af aan één specifiek forum. Buiten het forum zijn er geen andere partijen die de actor vragen stellen. Steeds vaker komen vormen voor waarbij naast het forum ook andere partijen de mogelijkheid hebben om de actor tijdens het verantwoordingsgesprek kritisch te bevragen. Naast de ‘usual suspects’ krijgen zo ook ketenpartners, burgers en maatschappelijke stakeholders een stem in de verantwoording. De actor krijgt vanuit verschillende invalshoeken vragen voorgelegd, waardoor een completer beeld van de beleidseffecten ontstaat. De betrokkenheid van meerdere, andere partijen bij het gesprek zorgt daarnaast voor een groter maatschappelijk draagvlak van de verantwoording.

Interactie: Beperkt – Vrij

Veel verantwoordingsgesprekken verlopen volgens een standaard format, waarbij de wijze en vorm van interactie van te voren is afgesproken of vastgelegd, bijvoorbeeld in de vorm van een draaiboek. Soms is de interactie beperkt en is het gesprek eenzijdig: het forum stelt de actor vragen en de actor geeft antwoord. Het is echter ook mogelijk om meer ruimte te laten aan de actor voor eigen inbreng. De actor krijgt de gelegenheid om zijn perspectief op de verzamelde beleidsinformatie te delen en kan zo een tegengeluid laten horen. Hierdoor krijgt het gesprek meer de vorm van een discussie. Dit komt de dynamiek van het gesprek ten goede. Daarnaast draagt de vrijheid voor eigen inbreng van de actor en de hoge mate van interactie er aan bij dat het gesprek zelf een manier is om nieuwe informatie op te halen.

Wat voor soort vragen stel je om te bepalen hoe de *relatie van verantwoording* eruitziet?

- Bestaat er een (wettelijke) hiërarchie tussen actor en forum?
- Heeft het forum formele macht om de actor tot verantwoording te dwingen?
- Wat is de afstand tussen de organisatie die verantwoording aflegt en de organisatie die om verantwoording vraagt?
- Hebben naast de actor en het forum nog andere partijen inspraak tijdens de verantwoording?
- Heeft de organisatie die verantwoording aflegt de mogelijkheid om een eigen inbreng te hebben tijdens het gesprek?

5.3 Fysieke vormgeving van het gesprek

De beschreven keuzes en afwegingen die zijn te maken bij het inrichten van het verantwoordingsgesprek naar proces, vorm, inhoud en relatie tonen een waaier aan mogelijkheden om het verantwoordingsarrangement op maat af te stemmen. Door keuzes te maken in de variabelen van de inrichtingsvormen ontstaat een verantwoordingsarrangement dat past bij de context en het doel van de verantwoording. De keuzes zijn als het schuiven op een mengpaneel om een eigen unieke verantwoordingsvorm te ontwerpen.

Combinaties van de klassieke en innovatieve vormen zijn goed mogelijk. Het gaat erom de schuiven zodanig te kiezen dat er, gegeven de context, een passende en betekenisvolle verantwoording ontstaat. Naast het kiezen van de abstractere inrichtingsvormen gaat het ook om specifieke aandacht te hebben voor de fysieke component: hoe geef je het gesprek letterlijk vorm? De setting waarin het gesprek plaatsvindt is allesbehalve een bijzaak en heeft een grote invloed op het gesprek. Het gaat daarbij om keuzes voor de locatie waar het gesprek plaatsvindt, de zaalindeling, de tafelschikking en de ruimte. Iedere keuze creëert een andere dynamiek. In de praktijk zijn hier vele accenten in aan te brengen. Wij schetsen voor iedere fysieke inrichtingsvorm drie mogelijke varianten, waarbij iedere vorm in de praktijk weer net even anders ingevuld kan worden.

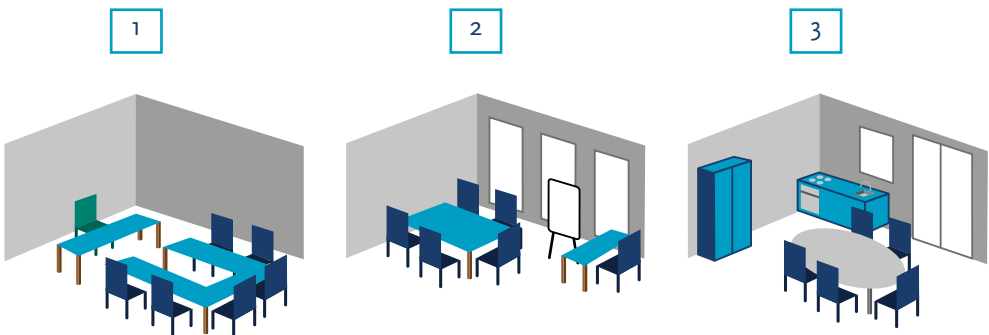
TIP

Ieder verantwoordingsgesprek is uniek. Het gesprek kent een bepaalde opbouw en is vooraf zorgvuldig doordacht. Een draaiboek kan een zekere houvast bieden bij het verloop van het gesprek. Het draaiboek is echter altijd dienend aan de dynamiek van het gesprek. Ondanks een zorgvuldige voorbereiding kunnen onverwachte wendingen het draaiboek onbruikbaar maken. Houd daar rekening mee en volg het ritme van de interactie. Dat kan door bijvoorbeeld een zekere mate van flexibiliteit in te bouwen, zoals geplande uitlooptijd.

De locatie

Bij de vormgeving van het gesprek is het belangrijk om goed na te denken *waar* het gesprek plaatsvindt. Dit kan zijn op een neutrale locatie, waar zowel de actor die verantwoording aflegt als het forum dat om verantwoording vraagt geen persoonlijke binding mee heeft. Actor en forum zullen voorafgaand aan het gesprek niet het idee hebben dat de locatie invloed heeft op het gesprek. Andersom kan het ook zo zijn dat er juist bewust gekozen wordt voor een locatie die wel betekenisvol is voor actor en/of forum. Belangrijk is om na te gaan wat de gevoelens zijn die de locatie oproept en of dit aansluit bij het doel dat je met het gesprek wilt bereiken.

- *Bij het forum (1)*: de locatie waar verantwoording plaatsvindt is door het forum bepaald. Bijvoorbeeld een verantwoordingsgesprek in de Raadszaal, waarbij de gemeenteraad de wethouder met de portefeuille Jeugd en Gezin ter verantwoording roept.
- *Bij de actor (2)*: de locatie waar verantwoording plaatsvindt is door de actor bepaald. Bijvoorbeeld een verantwoordingsgesprek bij een zorginstelling, waarbij een professional verantwoording aflegt aan ambtenaren over de wijze van handelen.
- *Bij de cliënt (3)*: de locatie waar verantwoording plaatsvindt is in overleg tussen actor en forum bepaald. Bijvoorbeeld een verantwoordingsgesprek aan de keukentafel bij een cliënt, waarbij de professional, de gemeenteambtenaar en de cliënt met elkaar in gesprek gaan over de zorg die wordt verleend.



Figuur 10: Varianten van de zaalindeling van het gesprek

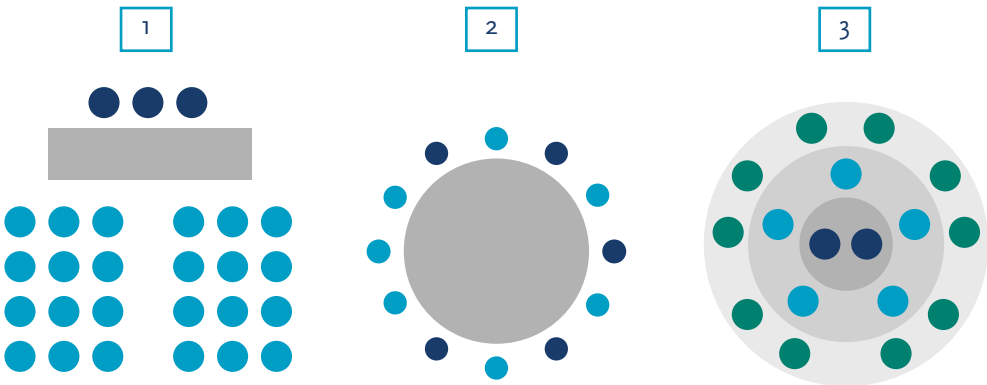
TIP

Denk bij de vormgeving van het gesprek goed na over de gespreksleider. De moderator van het gesprek is iemand die niet zichzelf centraal stelt, maar zorgt dat het gesprek soepel verloopt. Dat kan iemand uit de eigen organisatie zijn maar ook een onafhankelijke derde. De gespreksleider kan een inhoudelijke expert zijn, maar ook iemand die juist ver van de inhoud afstaat.

De zaalindeling

Net als bij de keuze voor de locatie geldt dat de indeling van de zaal een belangrijke psychologische waarde kan hebben voor de verantwoording. De manier waarop de zaal is ingedeeld, kan de aanwezigen al iets vertellen over de aard van het gesprek. Een zaal waarbij het forum dat om verantwoording vraagt op een verhoging zit, recht tegenover de actoren die verantwoording afleggen, zorgt voor een meer formele en intimiderende sfeer. Terwijl een opstelling waarbij de aanwezigen naast elkaar plaatsnemen een heel ander gevoel oproept. Belangrijk aandachtspunt is om een zaalindeling te kiezen die functioneel is. Als het creëren van een debat het doel is, dan is een andere zaalindeling gevraagd dan wanneer verhoren het doel is.

- *Theater (1)*: De zaal is ingedeeld in de vorm van een theater. De stoelen staan in rijen achter elkaar opgesteld, met het zicht naar de spreker (en het powerpoint-scherm). Omdat het een verantwoordingsgesprek betreft, is het mogelijk dat er op het podium twee tafels staan waar actor en forum gescheiden van elkaar zitten.
- *Ronde tafel (2)*: De zaal bestaat uit niet meer dan een ronde tafel waar alle betrokken partijen aan plaats nemen (eventueel met publiek op de achtergrond). Doel is niet om een discussie op gang te brengen, maar om elkaar ideeën mee te geven.
- *Vissenkom (3)*: De zaal bestaat uit twee ringen: een binnenring waar het gesprek plaatsvindt en een buitenkring van toehoorders. Weliswaar doet iedereen mee, maar niet iedereen praat mee. In het midden van de binnenring staan twee stoelen waar het gesprek wordt gevoerd, waarbij de binnenring mag reageren op het gesprek en de buitenring alleen mag luisteren en kijken.

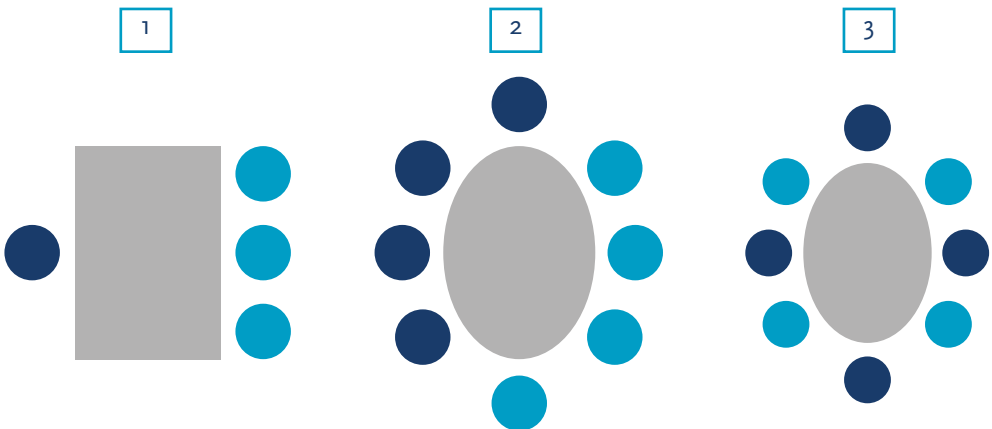


Figuur 11: Varianten van de zaalindeling van het gesprek

De tafelschikking

Ook de tafelschikking doet er toe, waarbij we de 'tafel' ruim opvatten. Bij de meer klassieke verantwoordingsvormen zit de actor die verantwoording aflegt recht tegenover het forum dat om verantwoording vraagt. Deze tafelschikking straalt hiërarchie uit. Soms is het passend om een indeling te kiezen die juist het leggen van verbinding benadrukt. Dat betekent dat de aanwezigen niet ver uit elkaar zitten, maar dicht bij elkaar, bijvoorbeeld naast elkaar of schuin tegenover elkaar. Dit praat makkelijker en schept het gevoel van gelijkwaardigheid tussen de aanwezige personen.

- *Tegenover elkaar (1)*: actor en forum zitten - met enige afstand – recht tegenover elkaar. Deze opstelling benadrukt de afstand tussen degene die verantwoording aflegt en degene die om verantwoording vraagt en is passend bij een meer formeel verantwoordingsgesprek.
- *Naast elkaar (2)*: actor en forum zitten naast elkaar of schuin tegenover elkaar. Deze opstelling heeft als doel de afstand tussen degene die verantwoording aflegt en degene die om verantwoording vraagt te verkleinen en verbindingen te leggen en past bij een semi-formeel verantwoordingsgesprek.
- *Door elkaar heen (3)*: actor en forum zitten (met andere aanwezige partijen) door elkaar heen. Deze opstelling heeft als doel elk idee van afstand te verdrijven. Dit lijkt misschien ongemakkelijk omdat men dicht op elkaar zit. Het gesprek is echter informeel van aard en in een dergelijk gesprek hoeft niemand bang voor elkaar te zijn.



Figuur 12: Varianten van de tafelschikking van het gesprek

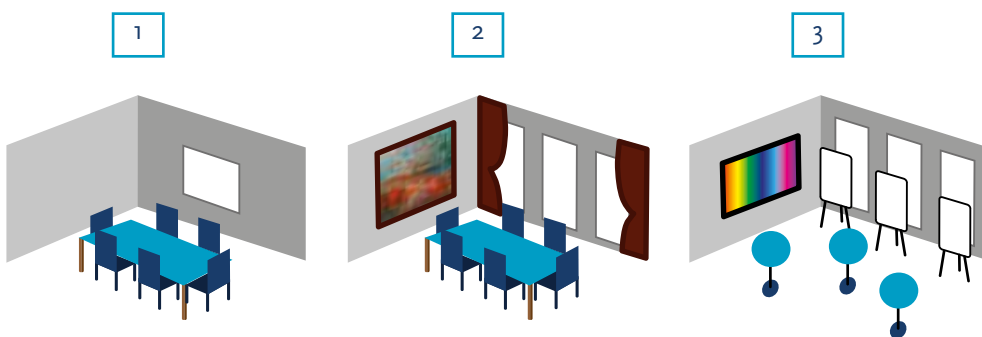
TIP

Ieder gesprek heeft zijn spelregels, geschreven dan wel ongeschreven. Om het gesprek zo productief mogelijk te laten verlopen dienen de deelnemers zich naar de spelregels te gedragen. Dat betekent dat de gespreksleider (zie tip blz. 52) ruimte geeft waar mogelijk en daar waar nodig de regels aanhaalt én handhaaft. De deelnemers voelen zich zo gehoord en krijgen ieder de tijd om rustig uit te praten.

De ruimte

Tenslotte is het belangrijk om de ruimte waarin het gesprek plaatsvindt af te stemmen op het doel en thema van de verantwoording. Dat betekent dat ieder verantwoordingsgesprek een eigen decor krijgt. De zaal moet passen bij het gesprek en heeft daar ook invloed op. Een zaal maakt mede de sfeer waarin het gesprek ontstaat. Dat kan een sfeer zijn die sober is, omdat het thema en het doel van de verantwoording niet past bij een schreeuwerige omgeving. Door kleine accenten aan te brengen, creëer je het idee dat de verantwoording niet standaard is vormgegeven maar dat er zorg en aandacht is besteed bij de vormgeving.

- *Sober (1)*: de ruimte is sober ingericht en heeft weinig aankleding. Slechts kleine accenten, zoals schermen waarop de beleidsinformatie zichtbaar is, maken duidelijk om welk gesprek het gaat zonder daarbij een persoonlijke sfeer te creëren.
- *Theatraal (2)*: de ruimte is met zorg aangekleed waardoor het veranderd is in een speciale plek. Door allerlei interessante rekwisieten, goedgekozen attributen en bijpassende belichting ontstaat een theatrale en unieke sfeer.
- *Creatief (3)*: de ruimte is vrij gelaten voor eigen inbreng van de deelnemers. De ruimte is deels van tevoren ingericht met als doel de creativiteit van de deelnemers aan te wakkeren, zoals attributen waar de deelnemers iets mee kunnen doen. Bijvoorbeeld grote doeken die kunnen worden gebruikt om ideeën op te schrijven. Doel is om de eigen inbreng van de deelnemers te stimuleren en het gesprek een verrassende wending te geven.



Figuur 13: Varianten van de aankleding van de ruimte van het gesprek

TIP

Er zijn verschillende manieren om een verslag van het verantwoordingsgesprek te maken. De wijze waarop de verslaglegging plaatsvindt kan variëren van zeer uitgebreid (transcriptie) tot zeer beknopt (hoofdpijnen) en van zeer creatief (enthousiaste illustrator) tot zeer sober (woordelijk verslag). De wijze van verslaglegging is afhankelijk van én draagt bij aan het doel van de verantwoording. Houd daarbij ook rekening met wie verantwoordelijk is voor de verslaglegging. Als de notulist onderdeel uitmaakt van de interactie kan dit van invloed zijn op de zorgvuldigheid en objectiviteit van de verslaglegging.

De uitwerkingen van de fysieke componenten laten zien dat er allerlei mogelijkheden zijn bij de inrichting van het gesprek. Soms betekent dit dat je kiest voor een gesprek waarin de sfeer informeel is, omdat een formele setting niet past bij de vorm van verantwoording. De locatie is vertrouwd voor de aanwezigen, de ruimte is sfeervol ingericht en de personen die verantwoording afleggen nemen plaats aan een ronde tafel naast de personen die om verantwoording vragen. Deze inrichting van de ruimte zorgt ervoor dat de aanwezigen zich comfortabel voelen. Hierdoor groeit het vertrouwen in de verantwoording, wat vervolgens de basis vormt voor een vruchtbaar gesprek dat voorbij de algemeenheden of opgetrokken verdedigingslijnes gaat.

Daarentegen kan het soms juist passend zijn om de verantwoording meer vorm te geven in een formele sfeer, bewust hiërarchisch ingericht. Bijvoorbeeld als het belang en gewicht van de verantwoording benadrukt moet worden. De locatie is onbekend bij de persoon die verantwoording aflegt, de ruimte is sober ingericht en de persoon die verantwoording aflegt neemt plaats tegenover het forum dat om verantwoording vraagt. De setting straalt afstandelijkheid en zakelijkheid uit waardoor het verantwoordingsgesprek een zwaardere toon krijgt.

Voorafgaand aan het gesprek dient goed te worden nagedacht over welke uitwerking specifieke keuzes kunnen hebben op het verloop van het gesprek. Details maken het verschil en bepalen of de verantwoording productief is. Afhankelijk van de basisprincipes (actor, forum, onderwerp, timing) en de inrichtingswaarden (proces, vorm, inhoud en relatie) dient te worden bepaald hoe de setting van het gesprek het beste vorm gegeven kan worden, deze vloeit hier min of meer logisch uit voort. Door dit met precisie op elkaar af te stemmen ontstaat een gespreksvorm die past bij de beleidscontext en leidt tot een productieve verantwoording. Een verantwoordingsvorm op maat gemaakt.

Wat betekent dit nu voor mijn gemeente? Een mogelijke invulling:

De gemeente Polderland wikt en weegt de keuzes die ze kan maken als het gaat om de verantwoordingsvorm die ze gebruikt ten aanzien van de wijkteams.

- Een strenge versie waarin een kwaliteitsrapport en een budgetverantwoording centraal staat. Een raadslid typeerde dit zo: 'de wijkteams moeten met de billen bloot'.*
- Een open variant, waarin een vertegenwoordiging van de wijkteams, de zorgaanbieders, cliëntenvertegenwoordigers (ouders en jongeren), de wethouder, ambtenaren en de raad met elkaar de dialoog aangaan. Centraal staat daarbij de vraag hoe in het licht van de transformatiedoelen een nieuwe voorziening als het wijkteam te positioneren is, wat de knelpunten zijn en hoe het team te versterken is.*
- Een tussenvariant, waarin een kwaliteitsrapport en de budgetverantwoording input zijn in de bredere discussie van de opbouw van het wijkteam om de transformatiedoelen te halen.*

Van belang hierbij is te beseffen dat ook de verantwoordingsvormen bij een grote transformatie als die in het jeugddomein in ontwikkeling zijn. Nieuw denken en doen in de jeugdsector leidt mogelijk tot moeizame verantwoordingstrajecten. Daar staat tegenover dat het geen vrijheid en blijheid kan zijn. Het gaat immers om het welzijn, de kansen en de veiligheid van jeugdigen. Het is zoeken naar passende vormen. Één ding staat echter vast: de wijze van verantwoording moet bijdragen aan het succesvoller maken van het jeugdbeleid. Voor het overige zitten de gemeente en de jeugdvoorzieningen in hetzelfde schuitje: de transformatie is een leerproces.

6. VERNIEUWING VAN VERANTWOORDING: VERANTWOORD VERNIEUWEN

Zoals eerder gezegd is kindermishandeling een politiek gevoelig thema. De gemeente Polderland heeft naar aanleiding van een eerdere evaluatie van haar aanpak flinke stappen gemaakt. De samenwerking met de partners – inclusief het onderwijs - is enorm verbeterd en de betrokkenen zijn tevreden over de voortgang in de deskundigheidsbevordering voor de signalering en hulpverlening. Ook de klachtenafhandeling is veel beter dan voorheen. Maar ondanks al deze inspanningen hoeft er maar één incident te zijn die voor de wethouder grote gevolgen kan hebben.

Zo blijkt dat Sabrina de laatste maanden geregeld op de fiets door haar vader is achtervolgd. Een paar keren heeft hij haar aangehouden en was hij boos op haar, zoals Sabrina later heeft gezegd. De school had er al van gehoord en heeft dat aan het wijkteam gemeld. Maar op een dag trekt de vader Sabrina van de fiets. Hij schudt haar door elkaar, ze valt en raakt gewond. De zaak komt in het nieuws. Geschreven wordt dat de verwondingen niet alleen door een val kunnen zijn veroorzaakt. Vriendinnen blijken van de achtervolgingen te weten, vertelden het aan hun ouders, maar niemand deed een melding, of besloot met Sabrina mee te fietsen naar school. Het wijkteam heeft contact opgenomen met de moeder en de politie, maar kon verder niet veel meer doen. In de krant is er echter twijfel over de rol van het wijkteam. Ook vraagt men zich af of de gemeente de aanpak van kindermishandeling wel goed op orde heeft. De gemeente staat hier voor de moeilijke taak om drie dingen te doen. In de eerste plaats zal ze over de gang van zaken specifiek rondom Sabrina verantwoording moeten afleggen. Daarnaast zal ze opnieuw moeten laten zien hoe het met de kwaliteit en de kwaliteitsontwikkeling van het wijkteam gesteld is. Ook zal ze meer algemeen het vertrouwen moeten krijgen in haar beleid inzake kindermishandeling. Hoe gaat ze dat allemaal doen? Welke rol kan de Monitor Aanpak Kindermishandeling hierin spelen? En welke rol geeft ze burgers en andere partijen in het te volgen proces?

In de voorgaande hoofdstukken hebben we gezien dat er tal van keuzemogelijkheden zijn die bepalen hoe het verantwoordingsgesprek er in de praktijk uitziet. Door de invulling die wordt gegeven aan het doel, thema en de sfeer van de verantwoording, ontstaat een arrangement dat past bij de context waarin de verantwoording plaats heeft. In dit handboek werken wij drie innovatieve verantwoordingsvormen uit, waarin op geheel eigen wijze het gesprek is vorm gegeven om de verantwoording in iets effectiefs en spannends te veranderen en zo positief het verschil te maken. De vormen die wij beschrijven zijn

bestaande (!) vormen, waarvan in de praktijk verschillende varianten bestaan, doordat zowel fysiek als inhoudelijk net even andere accenten zijn gelegd en daardoor ook eigen kwaliteiten en valkuilen heeft.

Naast de fysieke en inhoudelijke vormgeving bepaalt ook de wijze waarop de vorm in de praktijk wordt gebruikt om wat voor soort verantwoording het gaat. We werken voor iedere vorm van verantwoording telkens twee wisselende perspectieven op overheidssturing uit: een perspectief vanuit de 'linkerkant' van het schema (volgens de principaal-agent theorie) en een perspectief vanuit de 'rechterkant' van het schema (volgens de stewardship theorie). Op die manier ontstaat er een beeld hoe de verantwoordingsvormen in de praktijk kunnen worden gebruikt passend bij de (sturings)context, maar ook om de verschillen en overeenkomsten tussen de perspectieven scherper in beeld te krijgen.

TIP

De druk om snel conclusies te trekken en maatregelen te treffen kan bij calamiteiten als in het geval van Sabrina erg groot zijn. Juist dan getuigt het van goed bestuur als er ordentelijk te werk wordt gegaan. Dit vraagt van zowel de gemeenteraad als het college niet alleen empathisch vermogen over het aangerichte leed, maar ook om 'regentenmoed' door te staan voor een zorgvuldig proces en een proportioneel veiligheidsbeleid (Van Yperen, 2015). Het is aan het college om dit proces en beleid vorm te geven. Het Amsterdamse Calamiteitendraaiboek Kinderen in Jeugdhulp merkt over de rol van de gemeenteraad op dat zij ook bij incidenten haar controle-taak moet kunnen uitvoeren, maar dat het tegelijk van belang is dat de raad zich onthoudt van vragen waarin specifieke casuïstiek naar voren komt, en calamiteiten niet onnodig politiseert met een fout-en-schuld-debat.

6.1 Het functioneringsgesprek: nadruk op beleidsresultaten

Inleiding

In de literatuur over publieke verantwoording wordt het functioneringsgesprek ook wel aangeduid als een 'delivery' verantwoordingsarrangement, verwijzend naar het Engelse woord van levering: levert het beleid wat is afgesproken? Deze vorm van verantwoording kenmerkt zich door de tijdelijkheid (het arrangement heeft een zekere houdbaarheidsdatum) en de eigen wil tot het afleggen van verantwoording.

De idee achter deze 'delivery'-verantwoording is om *incidenteel* en *acyclisch*, maar wel *specifiek* en *diepgaand*, verantwoording af te leggen op basis van *kwantitatieve gegevens*. Het functioneringsgesprek is een gespreksvorm waarbij de verantwoording de prikkel tot presteren aanwakkert. Dit komt onder meer voort uit de proactieve verantwoordings sfeer,

waarbij organisaties vrijwillig (en met gepaste trots) verantwoording afleggen over de beleidsresultaten, maar ook omdat het functioneringsgesprek de vergelijking met andere beleidsresultaten – intern en extern – mogelijk maakt. Dit *competitieve element* verandert de verantwoording in iets spannends. Er is niet alleen aandacht voor de beleidsresultaten die tegenvallen, maar de resultaten die er uitspringen worden ook belicht én beloond.

KWALITEITEN	VALKUILEN
Proactieve verantwoordingssfeer	Niet alle beleidsdoelen kwantificeerbaar
Helder beoordelingskader	Sturing op prestaties
Prikkel tot presteren	Kans op conflicteren met andere verantwoordingsarrangementen

Voorafgaand aan het gesprek

De wethouder Jeugd en Gezin wil graag in een vertrouwelijk gesprek met de bestuurder van de zorginstelling, waar de gemeente zorg inkoop, ingaan op de zorgbehandelingen die zij verzorgen. Enkele weken voorafgaand aan het daadwerkelijke delivery-achtige functioneringsgesprek gaat de wethouder Jeugd & Gezin om tafel met zijn strategische staf om het gesprek voor te bereiden. Het gaat daarbij niet alleen om de inhoud (wat levert de zorginstelling precies) maar vooral ook om het proces (hoe zorg ik ervoor dat het gesprek zo productief mogelijk verloopt). Zodra de wethouder het gesprek goed heeft voorbereid, wordt de bestuurder van de zorginstelling uitgenodigd voor een vertrouwelijk gesprek. Eventueel mag de bestuurder ook enkele professionals meenemen om in te gaan op details. Voorafgaand aan het gesprek wordt geen informatie gedeeld met de bestuurder van de zorginstelling; de bedoeling is ook om het gesprek zelf te benutten om informatie op te halen.

TIP

Het verantwoordingsgesprek is voor de deelnemers spannend. Een goed begin kan die spanning wegnemen. Niet iedereen kent elkaar, de context en het onderwerp van gesprek even goed. Begin daarom met een korte introductie. Niet door meteen de inhoud centraal te stellen, maar door eerst persoonlijk - maar professioneel - contact te maken.

Tijdens het gesprek

In overleg met de bestuurder wordt de locatie van het gesprek bepaald, dit kan bij de zorginstelling van de bestuurder zijn maar ook op het gemeentehuis in een vergaderzaal. Bij het gesprek zijn de wethouder en zijn strategische staf aanwezig, de bestuurder en enkele professionals. Het gesprek is niet publiekelijk toegankelijk. De indeling van de zaal heeft de vorm van een blok. Deze opstelling zorgt voor interactie en werkt goed wanneer er geen presentaties worden gehouden maar vooral het gesprek zelf van belang is. Daarnaast zorgt deze opstelling ervoor dat de aanwezigen de ruimte hebben om aantekeningen te maken. De wethouder opent het gesprek door de bestuurder welkom te heten en geeft vervolgens een korte schets van de context. Vervolgens begint de wethouder de bestuurder vragen te stellen die hij van te voren met zijn strategische staf heeft voorbereid. De bestuurder kan bij de beantwoording van de vragen een beroep doen op de aanwezige professionals; zij zijn van belang om uitleg te geven over details en meer te vertellen over de werkpraktijken. De strategische staf houdt daarbij in de gaten of het gesprek verloopt zoals van te voren doorgesproken en kan door middel van kleine strategische interventies, zoals het inlassen van koffiepauzes, het doorgeven van notitiebriefjes of zich mengen in het gesprek, het verloop van het gesprek tot op zekere hoogte sturen.

Na afloop van het gesprek

Nadat de wethouder al zijn vragen heeft gesteld en de bestuurder deze heeft beantwoord wordt het gesprek afgesloten met een wrap-up. De wethouder probeert het gesprek samen te vatten en geeft vervolgens aan dat het van belang is om op basis van de gegevens en van het gesprek vervolgspraken te maken. Dit kan meteen tijdens het gesprek, na het gesprek of na een volgend gesprek. Hierbij is een onderscheid te maken naar afspraken voor de korte en lange termijn. Enkele kleine verbeteringen in de praktijk die direct na het gesprek kunnen plaatsvinden worden tijdens het gesprek al vastgesteld. De grotere verbeterpunten worden op papier vastgelegd en daar wordt een vervolgspraak voor gemaakt over enige tijd. Op die manier heeft de bestuurder de tijd om deze punten te verbeteren. Bij de volgende afspraak kunnen dan eventueel (arbeidsrechtelijke) consequenties worden verbonden als het beleid niet goed blijkt te lopen.

TIP

Beleidsinformatie vormt de basis voor verantwoording en is meestal vormgegeven in cijfers. Het gebruik van beelden helpt bij het inzichtelijk maken van de resultaten. Foto's, video's, tabellen en diagrammen kunnen grote waarde hebben bij het illustreren en praten over de beleidsresultaten. Denk aan een kaart waar de specifieke zorgindicaties op geplot zijn; zo zie je in een oogopslag waar de hoogste concentratie van indicaties is.

Inrichting	“Linkerkant” <i>Rechtmatige en presterende overheid</i>	“Rechterkant” <i>Netwerkende en participerende overheid</i>
Proces	Zoeken naar een structuur in de gesprekken. Daarnaast is enige vorm van verplichting noodzakelijk om het gesprek mogelijk te kunnen maken. Ontwikkelen en leren zijn belangrijk, maar wel binnen gegeven kaders.	Gesprekken vinden plaats wanneer daar vraag naar is. De kracht van de verantwoording zit in het vrijwillige karakter om openheid van zaken te willen geven over beleid. Dit sluit ook aan bij het voornaamste doel van de verantwoording, jezelf verbeteren met het oog op de toekomst.
Vorm	Functioneringsgesprekken kennen een vast format dat wordt bepaald door het forum. Het forum is leidend in het gesprek en de actor heeft zich daarnaar te schikken. Het gesprek is vooral ook bedoeld om te kijken hoe de feiten overeenkomen met de praktijkervaring.	Verantwoording heeft een vorm die past bij de context. Weliswaar is de verantwoording gebaseerd op verzamelde gegevens, het gesprek zelf geeft pas inzicht in de feiten. In een netwerk werk je met elkaar en het gesprek is dan ook echt een gesprek, waar actor én forum aan bijdragen.
Ambtenaar	Het is belangrijk om aandacht te houden voor de balans tussen verantwoording op basis van kwantitatieve gegevens en verhalen. Verhalen zijn belangrijk maar subjectief, er moet ook een zekere objectieve borging zijn. Daarnaast werkt het specifiek en diep ingaan op informatie, zo lang dit niet ten koste gaat van de verantwoording over het totale beleid.	In organisaties waar veel partijen actief zijn is het van belang in te zoomen op specifiek dat onderdeel waar de actor verantwoordelijk voor is. De kwantitatieve gegevens dienen vooral om het gesprek op gang te brengen, maar de mondelinge toelichting is bepalend. Zo ontstaat een compleet beeld van wie, voor welke keuzes verantwoordelijk is.
Relatie	Het functioneringsgesprek vindt in vertrouwen plaats, maar dit betekent niet dat de setting geheel informeel is. Er bestaat wel een verticale relatie tussen actor en forum, waarbij het forum (wettelijke) bevoegdheden heeft om consequenties te verbinden aan de verantwoording. Mogelijk niet bij het eerste gesprek al, maar wel bij een vervolgesprek.	Het functioneringsgesprek is een gesprek met partners waarin de beleidsresultaten die inzichtelijk zijn gemaakt, worden besproken. Dit gesprek vindt in een informele sfeer plaats waarin de opvolging een plan van aanpak is over hoe er in het vervolg beter kan worden samengewerkt. Partners spreken elkaar daarbij aan, met als doel elkaar te helpen en het netwerk verder te brengen.

Figuur 14. Het functioneringsgesprek in perspectief

6.2 De hoorzitting: accent op professioneel handelen

Inleiding

Een verantwoordingsmodel dat is over komen waaien uit de Verenigde Staten en aan populariteit heeft gewonnen vanaf eind jaren '90 is de hoorzitting. Belangrijk kenmerk van dit verantwoordingsarrangement is de centrale plaats die statische gegevens innemen. De verantwoording komt *fact-based* en *evidence-based* tot stand en wordt ook zodanig onderbouwd. Uitspraken over effectiviteit van het beleid worden ondersteund met kwantitatieve gegevens. In de praktijk komen verschillende vormen van deze statistische verantwoordingsvorm voor, waarbij diverse inrichtingen zijn gekozen. Variërend van modellen die de organisatie afrekenen op basis van de beleidsgegevens op enkele specifieke prioriteiten, zoals de criminaliteitsgegevens (CompStat-model), tot aan modellen die pogen het lerend vermogen te vergroten en zich veel meer richten op het totale beleid (CitiStat-model).

KWALITEITEN	VALKUILEN
Grote vormvrijheid	Veel voorbereidingswerk
Scherpe informatiepresentatie	Niet alle beleidsdoelen kwantificeerbaar
Stimuleert uitwisselen best practices	Overeenstemming over beleidsdoelen nodig

Voorafgaand aan het gesprek

Het college van B&W besluit in overleg met elkaar en met de directeur sociaal domein wanneer (veelal volgens een vaste cyclus, bijvoorbeeld elk kwartaal) een verantwoordingsgesprek met de zorgprofessional over de verleende jeugdhulp kan plaatsvinden. Vervolgens geeft de wethouder de ambtenaren die zich bezighouden met dit onderwerp de opdracht om in kaart te brengen, door middel van big data analyse, wat de beleidsresultaten zijn van de zorgbehandelingen. De verzamelde data worden inzichtelijk gemaakt in schema's en tabellen, waardoor snel zichtbaar wordt wat de precieze opbrengsten zijn van het beleid. De betrokken ambtenaren spreken vervolgens de uitkomsten door met de wethouder Jeugd en Gezin, die dit op zijn beurt weer deelt met de andere collegeleden. Voorafgaand aan het gesprek sturen de ambtenaren de professional die verantwoording dient te af te leggen de verzamelde gegevens toe, zodat hij zich kan voorbereiden op het gesprek.

TIP

Rond de verzamelde beleidsinformatie spelen veel vragen. Een heldere toelichting bij de informatie, over de wijze van verzameling en de interpretatie van de informatie, helpt bij het voeren van het verantwoordingsgesprek. Vaak spelen rond deze informatie lastige causale verbanden. Een heldere toelichting over de handelwijze - met alle voor- en nadelen - draagt dan bij aan het vertrouwen in de verantwoording.

Tijdens het gesprek

De locatie waar de verantwoording plaatsvindt is door het college van B&W bepaald en is bij voorkeur de Raadszaal. Het hoorzittingsmodel onderscheidt zich van andere vormen van publieke verantwoording door het openbare karakter. De hoorzitting is voor burgers en collega-professionals vrij toegankelijk, maar zij mogen daarin zelf geen actieve rol innemen tijdens de ondervraging. De zaalindeling is in het geval van de Raadszaal vooraf bepaald. Mocht een andere locatie dan de Raadszaal worden gekozen, dan heeft de opstelling een soortgelijke indeling. De idee is dat het forum plaatsneemt recht tegenover de actor die verantwoording aflegt en met het zicht naar de publieke tribune. Het gesprek wordt geopend door de wethouder die een korte uitleg geeft van het verantwoordingsproces en de huisregels meedeelt. Vervolgens verzorgt de wethouder een korte PowerPointpresentatie waarin de verzamelde big data schematisch zijn weergegeven. Door middel van figuren, zoals indicaties geplot op de kaart, laat de wethouder zien waar precies welke zorg wordt verleend en wat de opbrengsten daarvan zijn. Aan de hand van de gegevens start de wethouder (die ook fungeert als moderator) het gesprek door de professional streng vragen te stellen over de zojuist gepresenteerde effecten van het beleid. De wethouder voelt de professional hierbij stevig aan de tand. De dia's van de presentatie zijn uitgeprint in de vorm van hand-outs, zodat het voor de aanwezigen makkelijk is om te verwijzen naar de statistische gegevens. Ook voor het aanwezige publiek zijn er kopieën uitgeprint zodat zij het verantwoordingsgesprek beter kunnen volgen. Het publiek heeft echter niet de mogelijkheid om zich te mengen in het verhoor.

Na afloop van het gesprek

Het doel van de hoorzitting is om beleidseffecten transparant te maken en daarop te kunnen sturen en waar nodig ingrijpen, bijvoorbeeld doordat er klachten zijn over beleid en er om opheldering wordt gevraagd. De wethouder heeft formele macht om de professional op de vingers te tikken bij wanpresteren, waarbij er verschillende sancties mogelijk zijn. Afhankelijk vanuit welk perspectief je naar de verantwoording kijkt zullen andere sanctievormen passend zijn. Variërend van lichte(re) sancties, zoals officiële waarschuwingen, tot aan zwaardere sancties, zoals juridische vervolgstappen.

TIP

Ondanks het feit dat je het gesprek van te voren nog zo goed hebt voorbereid, is de kans altijd aanwezig dat er dingen misgaan en je te maken krijgt met tegenslag. Het misgaan is geen probleem, belangrijk is hoe je ermee omgaat. Zeker bij nieuwe gespreksvormen ontcom je er niet aan dat het anders loopt dan gepland. Je kan hierop inspelen door experimenteerruimte te nemen (en letterlijk te benoemen). Het 'misgaan' wordt op die manier gebruikt als onderdeel van het leerproces om in de toekomst verbeteringen aan te brengen.

Inrichting	“Linkerkant” <i>Rechtmatige en presterende overheid</i>	“Rechterkant” <i>Netwerkende en participerende overheid</i>
Proces	Bij de inrichting van de hoorzitting wordt een arrangement ontworpen waarin het beheersen van beleids-effecten centraal staat. In het NPM-perspectief wordt scherp gekeken naar de mate van effectiviteit en efficiëntie (van budgetten). Daar hoort bij dat wanneer het nodig blijkt te zijn, er sancties moeten kunnen worden verbonden aan aanwijsbare ‘fouten’.	De inrichting van de hoorzitting staat in het teken van het verbeteren van beleid in de toekomst. Zodra er behoefte is aan een verantwoordings-gesprek neemt niet de overheid het initiatief, maar komt het uit de maatschappij zelf. Sancties zijn hierbij niet van toepassing, het gaat om verbeteringen in de praktijk.
Vorm	De verantwoording vindt plaats op basis van een uitgebreide presentatie van de statistische gegevens die verzameld zijn middels een big data analyse. Het gesprek is retrospectief en de professional wordt door de bestuurder stevig aan de tand gevoeld over de inzichtelijk gemaakte beleidseffecten.	Vanuit het SR-perspectief zal de hoorzitting een andere vorm hebben dan vanuit andere perspectieven. Hierbij is te denken aan een faciliterende rol voor de gemeente. Hierbij valt te denken aan burgers die zelf met gegevens komen, verzameld door middel van open data analyse en aan de hand daarvan in gesprek gaan met de bestuurders. Het gesprek heeft als doel mogelijke verbeterpunten te bespreken.
Ambtenaar	Door de centrale plaats die de statistische gegevens innemen bij de verantwoording is het mogelijk het gesprek fact-based en evidence-based te ondersteunen. Dit maakt het ook mogelijk om diep in te gaan op specifieke accenten van het beleid, wat goed aansluit bij het financieel-economisch perspectief dat kenmerkend is voor de NPM-benadering.	Ondanks dat er gebruik wordt gemaakt van statistische gegevens, is het verhaal en de praktijkervaring van het beleid veel belangrijker vanuit het SR-perspectief. De burgers die betrokken zijn bij het gesprek zullen daarbij diep inzoomen op enkele concrete vraagstukken. Dit doen zij niet op het financieel-economische niveau maar kijken vooral naar het beleidsniveau: wat betekent dit voor de dagelijkse praktijk?
Relatie	Vanuit het NPM-perspectief is het van belang om een zekere afstand te bewaren tussen actor en forum, om de verantwoording objectief te kunnen laten verlopen. De relatie is verticaal en geschiedt in een formele sfeer, waarbij het forum buiten de organisatie staat en een onafhankelijke positie bekleedt.	Waar bij de delivery-achtige hoorzitting eerder een formele sfeer en verticale verantwoording past, is de hoorzitting in het SR-perspectief veel meer een informeel gesprek. De overheid wordt niet als een hiërarchische actor beschouwd, maar is ‘slechts’ een van de betrokken partijen.

Figuur 15. De hoorzitting in perspectief

6.3 De dialoog: aandacht voor cliëntervaringen

Een gespreksvorm waarin niet de actor, niet het forum, maar de cliënt centraal staat, is de dialoog. In dit model vormt de cliënt letterlijk én figuurlijk het middelpunt: de setting van het gesprek is zo opgesteld dat de cliënt in het midden zit en daar omheen nemen de ketenpartners plaats. Deze vorm van verantwoording is onder meer bekend van de Kafkabrigade als verantwoordingmethode door partijen bij multiprobleem gezinnen, ook wel de 'Kafka (brigade) methode' genoemd. Een andere benaming is het 'collectief functioneringsgesprek', omdat er verschillende partijen aan tafel zitten en kritisch reflecteren op (hun eigen rol in) het beleid. Deze vorm van verantwoording kenmerkt zich door de verbinding die tussen de verschillende betrokken partijen wordt gelegd.

KWALITEITEN	VALKUILEN
Cliëntervaring centraal	Kans op vrijblijvendheid
Proactieve verantwoording	Slechts symbolische betekenis
Collectieve betrokkenheid	Afhankelijk van gespreksleider

Figuur 16. De kwaliteiten en valkuilen van de dialoog

Voorafgaand aan het gesprek

Waar we bij het functioneringsgesprek en de hoorzitting zagen dat het initiatief tot het verantwoordingsgesprek primair bij de gemeente lag, is het bij de dialoog anders. Deze vorm van verantwoording kan door iedere betrokken partij rondom een zorgvraagstuk geïnitieerd worden. De aanleiding voor het gesprek zijn meestal klachten of verbeterpunten van cliënten omtrent actuele zorgvraagstukken. In de praktijk is uiteindelijk de gemeente vaak de initiatiefnemer tot het plannen van het daadwerkelijke gesprek. Het is aan te raden om bij deze vorm van verantwoording een externe partij in te schakelen, omdat alle betrokken partijen aan het verantwoordingsgesprek deelnemen en een onafhankelijke moderator vanuit dat opzicht zeer wenselijk is.

Voorafgaand aan het gesprek wordt geen informatie gedeeld. In tegenstelling tot andere vormen van verantwoording staat de vooraf verzamelde informatie bij de dialoog ook minder centraal; het gesprek zelf vormt een manier om nieuwe informatie op te halen.

TIP

Niets is zo vervelend als een gesprek waarvan iedereen na afloop zich afvraagt wat er nu eigenlijk is gezegd. De afsluiting bepaalt dan ook voor een groot gedeelte met welk gevoel en beeld de deelnemers naar huis gaan. Wees dan ook selectief welke boodschap je aan het einde aan de deelnemers meegeeft. Verschillende vormen zijn daarbij mogelijk. Zo kan je kiezen voor een (plenaire) terugkoppeling, maar het is ook mogelijk om de deelnemers zelf in groepjes te laten reflecteren op de verantwoording. Afhankelijk van de verantwoordingsvorm kies je een afsluiting die passend is.

Tijdens het gesprek

De magie van dit verantwoordingsarrangement schuilt in de actieve rol voor de eindgebruikers van beleid, de cliënten. Het verantwoordingsgesprek vindt plaats in een omgeving waarin de cliënt zich prettig voelt. Dat kan bij de cliënt thuis aan de keukentafel zijn, maar ook in een buurthuis, zorginstelling of op een neutrale locatie. Verbetering van beleid komt zo niet achter een bureau tot stand, maar in de praktijk. De opstelling van het gesprek is daarom erg belangrijk. Niet de bestuurder of de professional vormt het middelpunt, maar de cliënt vormt letterlijk het middelpunt van het gesprek.

De cliënt zit niet tegenover de ketenpartners, maar te midden van de ketenpartners in het middelpunt van een kringopstelling. De opstelling lijkt erg op de idee van de vissenkomp, waarbij enkele stoelen in het midden van een zaal staan en er twee kringen van stoelen om heen staan: een binnenkring en een buitenkring. Ketenpartners gaan met de cliënt én met elkaar in gesprek, om zo een beter beeld te krijgen van de (verschillende) wijzen waarop het beleid in de praktijk wordt ervaren. Doordat de sfeer voor de cliënt vertrouwd en informeel aanvoelt, ontstaat een veelal productief gesprek. De cliënt start het gesprek door zijn/haar ervaringen te delen met de aanwezige partijen. Vervolgens is er de mogelijkheid om de cliënt informatieve vragen te stellen. Na deze vragenronde worden de partijen een voor een gevraagd om te reageren op de ervaringen rondom de concrete vraagstukken, waarbij de cliënt de mogelijkheid heeft om daar weer kort op te reageren. Op deze manier ontstaat er een totaalbeeld van het zorgbeleid omtrent een actuele casus. Aan het einde van het gesprek vat de moderator alle opbrengsten in bullets samen op een groot vel papier en worden vervolfgafspraken gemaakt, waarbij iedere partij een of meerdere opdrachten toebedeeld krijgt. De dialoog is dan ook primair bedoeld om het huidige beleid te evalueren en zo het leren en verbeteren vorm te geven.

Na afloop van het gesprek

De gespreksvorm van de dialoog wordt vooral incidenteel toegepast en beoogt verbeteringen op de korte termijn te bewerkstelligen, waarbij deelname aan het gesprek veelal vrijblijvend is. De dialoog kan echter ook onderdeel zijn van een reeks stappen in de verantwoording en heeft in dat kader als doel knelpunten te formuleren en te komen tot een gedeelde set van vervolgstappen. Het gesprek is dan niet langer vrijblijvend en vormt een opmaat tot 'hardere verantwoordingsvormen', waar eventuele consequenties aan zijn verbonden. In dat geval krijgt het gesprek nog een opvolging in de vorm van een beoordelingsgesprek waarin niet zo zeer het leren, maar het afrekenen centraal staat.

TIP

Sta stil bij het verslag van het verantwoordingsgesprek. De verantwoording is niet afgelopen als de deelnemers de zaal verlaten. Of het gesprek nu op zichzelf staat of onderdeel uitmaakt van een traject, het is belangrijk om terug te blikken op de verantwoording en vooruit te kijken naar het vervolg. De stelregel 'less is more' is hierbij van toepassing, lappen tekst leest niemand.

Inrichting	“Linkerkant” <i>Rechtmatige en presterende overheid</i>	“Rechterkant” <i>Netwerkende en participerende overheid</i>
Proces	De dialoog is een vorm van verantwoording die incidenteel kan worden ingezet wanneer zich concrete vraagstukken voordoen, maar er nog op een relatief zachte manier getracht wordt om als partijen tot elkaar te komen. Vanuit het NPM-perspectief zal de dialoog de voorbode vormen voor hardere verantwoordingsvormen waar wel sancties aan verbonden zullen worden.	De dialoog vormt een vast onderdeel van een reeks stappen in de verantwoording en wordt in het netwerk gebruikt om ervaringen met elkaar uit te wisselen om tot betere beleidsprestaties te komen. Het leren en verbeteren staat hierin centraal. Door met elkaar vraagstukken door te spreken die actueel zijn, kunnen grote(re) problemen worden voorkomen. Vaak gaat het hierbij ook om afstemming en taakverdeling.
Vorm	De verantwoording vindt plaats op een neutrale locatie waarin de cliënt het middelpunt vormt. De bestuurder neemt hierin het voortouw door als gespreksleider op te treden. Voorafgaand aan het gesprek wordt de context en het vraagstuk kort door de bestuurder toegelicht. De bestuurder modereert het gesprek tussen de cliënt en de aanwezige ketenpartners.	De verantwoording vindt plaats op een door het netwerk ingebrachte locatie, dit kan zijn bij een ketenpartner op kantoor of bij de cliënt thuis. De bestuurder is hier een van de vele betrokken partijen en heeft geen vooraanstaande rol. Als gespreksleider wordt iemand uit het netwerk gevraagd, maar dat kan ook een onafhankelijke moderator zijn. Belangrijk is om iedere betrokkene aan het woord te laten, waarbij de cliënt als eindgebruiker wel centraal blijft staan.
Ambtenaar	In het NPM-perspectief is de dialoog slechts een incidentele manier van verantwoording. Wanneer er concrete vraagstukken liggen waar op een relatief zachte manier verantwoording wordt gevraagd zal een Kafkabrigade-achtige dialoog worden georganiseerd. Daarbij zal dan specifiek op het aspect worden ingegaan waar zich knelpunten voordoen.	De dialoog is een vast onderdeel van de overleg- en verbeterstructuur van de netwerkende overheid. Daarom wordt er breed gekeken naar al het beleid waar de netwerkpartners bij betrokken zijn. Wanneer nodig kan worden ingezoomd op een specifiek aspect. De verantwoording speelt zich vanuit dat opzicht veel meer af op beleidsmatig niveau.
Relatie	De relatie tussen actor en forum is hier minder formeel dan bij andere verantwoordingsvormen die vanuit het NPM-perspectief worden gebruikt, maar kent wel een zekere afstand tussen de partijen. De betrokken partijen zijn zich bewust dat deze vorm van verantwoording het voorportaal kan vormen voor hardere verantwoordingsvormen. De partijen hebben daarom wel de intentie om er samen uit te komen.	Vanuit het NG-perspectief zijn alle partners in het netwerk gelijkwaardig en zo is ook de Kafkabrigade-achtige dialoog vormgegeven: horizontale verantwoording. Dit betekent overigens niet dat er geen formele verantwoording wordt afgelegd. Vaak worden de dialoogbijeenkomsten afgesloten met afspraken die zwart op wit worden vastgelegd en waar de netwerkpartners elkaar op kunnen aanspreken.

Figuur 17. De dialoog in perspectief

6.4 Ontwerpen van eigen verantwoordingsvormen: leren door doen

In dit hoofdstuk hebben we nader gekeken naar de keuzemogelijkheden met betrekking tot de wijze waarop het verantwoordingsgesprek in de praktijk is in te richten naar *proces, vorm, inhoud* en *relatie*. Het gaat daarbij niet om een zo innovatief mogelijke vorm te ontwikkelen, maar een vorm die past bij de context. Door de juiste combinaties te kiezen ontstaat een positieve spanning die de verantwoording tot iets leuks en spannends maken. Zo wordt publieke verantwoording eerder een lust dan een last.

Zowel het functioneringsgesprek, de hoorzitting als de dialoog laten zien dat de wijze waarop zij invulling geven aan de verantwoording zowel verschillen als overeenkomsten bevatten. De vormen combineren aspecten uit de klassieke opvatting over verantwoordeden met innovatieve verantwoordingsaspecten. Een vergelijking van de vormen laat geen homogeen patroon zien. Ieder verantwoordingsarrangement toont een eigen, min of meer specifiek, patroon. De daadwerkelijke invulling van de verantwoordingsarrangementen hangt uiteindelijk af vanuit welk perspectief de verantwoording invulling krijgt. Perspectieven aan de “linkerkant” van het schema leggen vaak net even andere accenten dan de perspectieven aan de “rechterkant” van het schema.

TIP

In verantwoordingsgesprekken gaan actor en forum in op de verzamelde beleidsresultaten met een zeker doel voor ogen. Afhankelijk van de verantwoordingsvorm kan dat meer gericht zijn op het leren dan wel afrekenen op basis van het gevoerde beleid, waarbij de verantwoording vervolg krijgt in de vorm van sancties of afspraken. De kans bestaat echter dat er voorbij wordt gegaan aan de doorvertaling van het vervolg naar de werkvloer. Houd daarom altijd de praktijk voor ogen waar de concrete doorvertaling van de verantwoording plaatsvindt, bijvoorbeeld door na te gaan welke doorwerkingprikkelers voor het management.

Bij het ontwerpen van een eigen verantwoordingsvorm is een groot aantal keuzes te maken bij het afstellen van de verschillende schuiven. In het begin kan deze grote hoeveelheid aan keuzes als ‘ingewikkeld’ of ‘verwarrend’ worden ervaren. Het ontwerpen van een passende verantwoordingsvorm is een zoektocht en moet worden benaderd als een *experiment*, waar al werkende weg van geleerd kan worden. Gaandeweg het verantwoordingsproces kan zo een verantwoordingsvorm op maat worden ontwikkeld. Een verantwoordingsvorm die niet van meet af aan perfect is, maar waar de organisatie gedurende de verantwoording verder aan kan schaven. De vragen die tijdens het verantwoorden opkomen helpen bij het verder concretiseren en perfectioneren van de verantwoording. Door te experimenteren maak je de do's en don'ts van de verantwoording zichtbaar in specifieke situaties: wat werkt wel én wat niet onder welke omstandigheden en wat zijn de succes- en faalfactoren? Zo kom je al *lerende* tot een bij de context passende vorm van verantwoording.

Het ontwerpen én in de praktijk brengen van de verantwoording vraagt daarom om een zekere *experimenteeruimte*, waarin de organisatie nader kan verkennen welke aspecten van de nieuwe verantwoordingsvorm goed werken en waar ruimte tot verbetering is. Het experimenteren met nieuwe vormen van verantwoording, waarbij op voorhand niet duidelijk is hoe het eindresultaat eruit zal zien, zorgt zondermeer voor een zekere spanning. Dit vraagt dan ook om durf en lef van de organisatie bij het ontwerpen van de verantwoording.

Gemeenten zullen bij het in de praktijk brengen van zelf ontworpen verantwoordingsvormen ervaren dat onderdelen en handelingen succesvol en minder succesvol verlopen. Het is belangrijk te accepteren dat experimenten kunnen én mogen mislukken. Ondanks dat het in de praktijk soms tot moeilijke situaties kan leiden, zijn de ‘mislukkingen’ erg waardevol. Ze helpen de organisatie om de verantwoordingsvorm kritisch te evalueren en daar waar mogelijk aan te scherpen. Zo kan de verantwoording de volgende keer succesvoller verlopen. Het koesteren van successen en het evalueren van mislukkingen maakt het mogelijk om een lerende overheid te zijn. Een overheid die gaandeweg het proces de verantwoording in de gaten houdt, waar nodig bijstuurt en uiteindelijk aanscherpt en verbetert.

Wat betekent dit nu voor mijn gemeente? Een mogelijke invulling:

In de Gemeente Polderland staan naar aanleiding van de zaak Sabrina drie verantwoordingsvormen op de agenda:

- Een functioneringsgesprek met het wijkteam. Aan de hand van een gedetailleerd feitenrelaas moet het wijkteam laten zien wat ze met betrekking tot de meldingen over Sabrina wel en niet heeft gedaan en waarom. Aanwezig zijn ook de wethouder en een afvaardiging van de gemeenteraad. Uit privacyoverwegingen is het gesprek niet openbaar.*
- Twee fracties in de gemeenteraad hebben om een hoorzitting gevraagd over het functioneren van het wijkteam in het algemeen. Dit zal eerst nog in een vergadering worden besproken, om duidelijker te krijgen welk doel een dergelijke vorm precies kan dienen.*
- Over de aanpak kindermishandeling besluit de gemeente een brede dialoog te organiseren. Doel daarvan is tweeledig. Ten eerste moet het duidelijk maken waar verbeterpunten voor de gemeente liggen. In de tweede plaats moet het de verantwoordelijkheden van een ieder in de aanpak verhelderen. De gemeente en de jeugdhulp kunnen dit niet alleen. Ook burgers, scholen en anderen zijn jeugdbeschermers.*

7. CONCLUSIE

7.1 Anders werken, passend verantwoord

Met de decentralisaties in de jeugdhulp per 1 januari 2015 werken steeds meer gemeenten samen met andere partijen. Enerzijds omdat zij het niet langer alleen kunnen, anderzijds omdat zij ook de voordelen zien van netwerkend werken. Het is een nieuwe, andere, maar ook effectieve manier voor gemeenten om beleidsdoelstellingen te realiseren. Waarbij soms de gemeente zelf het initiatief neemt tot samenwerking, soms het initiatief van andere partijen komt en de gemeente aanhaakt en soms gaat het om 'slechts' het laten van ruimte aan andere partijen. Dit zorgt voor nieuwe dynamieken in de gemeentelijke praktijk en in het domein van de jeugdhulp. Deze andere manier van werken zorgt ook voor een steeds groter wordend 'grijs gebied' waarin niet duidelijk is wie, wanneer en waarover verantwoordelijk is voor het beleid. Zo zijn er vraagstukken op het gebied van rechtmatigheid en legitimiteit en het al dan niet behalen van beleidsdoelstellingen.

Veel van de huidige verantwoordingsarrangementen die in de gemeentelijke context worden gebruikt bij het evalueren van (zorg)beleid zijn ingesteld op de systematiek van de *rechtmatige* overheid (legitimiteit en rechtmatigheid) en de presterende overheid (effectiviteit en efficiëntie). Deze manier van verantwoording botst met de manier waarop in de praktijk door de gemeente met andere partijen in een netwerk wordt samengewerkt. De leefwereld en systeemwereld botsen. Gemeenten lopen ertegenaan dat – ondanks dat zij dezelfde doelstellingen nastreven: namelijk kwaliteit hulpverlening waarborgen - de regels van de verantwoordingssystemen niet aansluiten bij de regels van de nieuwe (en gewenste) manier van werken. Als overheden anders werken moeten zij ook anders verantwoorden: 'veranderen van A naar B, volgens de regels van B'. Het is daarom zoeken naar een vorm van verantwoording waarin zowel recht wordt gedaan aan de nieuwe, *andere* manier van werken en tegelijkertijd op een verantwoorde manier rekenschap wordt afgelegd over dit handelen. Een publieke verantwoordingssystematiek die ruimte biedt voor de professional én recht doet aan de context van de jeugdhulp.

Dat betekent niet dat de bestaande verantwoordingsmanieren er niet meer toe doen en geen waarde hebben. Ook is géén sprake van vervanging. De sturingsperspectieven op verantwoording die uitgaan van de kernwaarden van de 'rechtmatige' en 'presterende' overheid hebben nog steeds hun waarde én zijn ook nog steeds nodig. Belangrijk is dat het gaat om een verantwoordingssystematiek die past bij de doelstellingen die worden nagestreefd én bij de context waarin dat wordt gedaan. Soms is een sturing op basis van legitimiteit en rechtmatigheid gevraagd, soms is er juist ruimte voor allianties en coproductie.

Deze omslag naar een verantwoorde verantwoording gaat niet vanzelf, maar is een *zoektocht*. Zowel de precisie van de linkerkant als de flexibiliteit van de rechterkant zijn beide van belang als je verantwoord wilt verantwoorden. Tegelijkertijd bestaat een ‘beetje’ rechtmatig niet. Daarom is het zoeken naar verantwoordingsmethodiek waarin ruimte is voor samenwerking en flexibiliteit én waarin de basiswaarden van rechtmatigheid en legitimiteit niet weg zijn: *goed, geborgd* en *doordacht*. Zo ontstaat *verantwoorde* verantwoording.

7.2 Op zoek naar verantwoorde verantwoording

In de klassieke verantwoordingsarrangementen wordt veel waarde gehecht aan transparantie, duidelijkheid en vergelijkbaarheid, en de arrangementen zijn ook daarop ingericht. Verantwoording is systematisch, structureel, gestandaardiseerd en vormvast. Innovatieve verantwoording is daarentegen juist vormvrij, incidenteel en flexibel (zie ook Van Twist, 1999; Van Twist et al., 2013)‘.

De kracht van de innovatieve vormen schuilt in de prikkelende werking van vernieuwing, die zorgt voor een doorbreking van de ritualisering en negatieve bijeffecten. Het is echter ook mogelijk afzonderlijke elementen van de klassieke en innovatieve verantwoordingsarrangementen te combineren in zelf te ontwerpen verantwoordingsvormen. Inhoudelijke afwegingen als: wie legt verantwoording af aan wie, op welke manier, wanneer, waarom en waarover, zijn vragen waarop geen eenduidig antwoord is te geven en waarvan de keuzes van invloed zijn op wat voor verantwoordingsgesprek plaatsvindt. Bovenal is de beantwoording van deze vragen contextafhankelijk. Een onderscheid in de keuzes is te maken naar *proces, vorm, inhoud* en *relatie*. Door binnen deze categorieën te kiezen tussen variabelen ontstaat een samengesteld arrangement van publieke verantwoording dat recht doet aan de specifieke karakteristieken van de context; er ontstaat maatwerk.

Gemeenten maken ieder voor zich een eigen afweging wanneer het gaat om de wijze waarop ze de verantwoording vorm geven. Bij het kiezen voor een bestaande verantwoordingsvorm of bij het ontwerpen van een nieuw arrangement maken gemeenten keuzes voor waarden die zij belangrijk vinden en die passend zijn. Door middel van deze ontwerpkeuzes kunnen zij de verantwoording naar wens afstemmen. Een verantwoordingsmodel dat uitgaat van het afrekenen op basis van beleidsinformatie, waarbij prestaties worden beloond en wanprestaties bestraft, is transparant en verschaft duidelijkheid. Tegelijkertijd kan het tot een verkrampde organisatie leiden waarbij de focus op het niet maken van fouten de boventoon voert. Als we daar een contramodel tegenover zetten, waarin de lerende functie en het verder ontwikkelen van de organisatie centraal staat, zien we weer andere dilemma’s. Hier bestaat de kans op vrijblijvendheid en verlies van de prikkel tot presteren. Elke ontwerpkeuze heeft een eigen karakter en waarde, met voor- en nadelen, valkuilen en verdiensten.

De verschillende keuzes en afwegingen die zijn te maken bij het inrichten van het verantwoordingsgesprek naar *proces, vorm, inhoud* en *relatie* zijn echter niet zozeer te beschouwen als dichotomieën, maar tonen een waaier aan mogelijkheden om het verantwoordingsarrangement op maat af te stemmen. De keuzes die zijn te maken bij het inrichten van het verantwoordingsarrangement moeten veel meer worden beschouwd als het afstemmen van schuiven op een mengpaneel om zo een eigen, unieke verantwoordingsvorm te ontwikkelen. Combinaties van de klassieke en innovatieve vormen zijn daardoor goed mogelijk. Het gaat erom de schuiven zo te kiezen dat er, gegeven de context, een passende en betekenisvolle verantwoording ontstaat. Belangrijk aandachtspunt bij het afstemmen van de schuiven is de ‘hardheid’ van de keuzes, want binnen de variabelen zijn ook mengvormen mogelijk. Het is aan te raden om bij het ontwerpen van de verantwoordingsvormen het afstellen van de schuiven te zien als een *experiment*, waar al werkende weg van geleerd kan worden. Gaandeweg kan zo een verantwoordingsvorm op maat worden ontwikkeld.

In dit handboek hebben wij laten zien welke ontwerpen mogelijk zijn en welke invloed de keuzes voor bepaalde variabelen hebben. Verantwoording is daarbij niet generiek maar specifiek opgevat: passend bij het onderwerp, maar vooral ook een afspraak tussen betrokkenen. Wij hebben in dit handboek drie innovatieve verantwoordingsvormen onderscheiden – het Delivery-achtig functioneringsgesprek, de Stat-achtige hoorzitting en de Kafkabrigade-achtige dialoog – die variaties tonen op de bekende, meer klassieke verantwoordingsarrangementen en vooral bedoeld zijn om de gesprekken op een andere manier vorm te geven (zie ook Van Twist en Van Rijn, 2009)’. Verschillende keuzes voor variabelen zijn gemaakt om zo de verantwoording tot iets effectiefs en spannends te maken en zo positief het verschil te maken.

De verantwoordingsvormen die wij beschrijven zijn bestaande vormen, maar vormen geen blauwdruk en zijn geen ‘perfecte’ verantwoordingsvorm. In de praktijk komen ook op deze bestaande vormen vele varianten voor, waarbij inhoudelijk *andere* accenten zijn gelegd, mede afhankelijk vanuit welk perspectief op overheidssturing er naar de verantwoording wordt gekeken.

Dit handboek is bedoeld om scherper over verantwoordingsvormen na te denken en bewust te worden van de keuzemogelijkheden die er zijn om de verantwoordingsgesprekken op maat af te stemmen. Vanuit die optiek, dat verantwoording een gesprek is, kan dit handboek ook bij het gesprek tussen betrokkenen op tafel liggen als aanzet om samen mét de betrokkenen een meest gewenste vorm te bespreken. Als praktijkervaringen met verantwoordingsarrangementen ons iets leren, dan is het wel dat levendigheid, vertrouwen en inhoud onmisbare factoren zijn voor een geslaagde verantwoording. Verantwoordingsgesprekken moeten bovenal échte gesprekken zijn. Niet bedoeld om over elkaar te spreken, maar met elkaar.

LITERATUUR

- Barber, M. (2008). *Instruction to Deliver. Fighting to Transform Britain's Public Service*. London: Politico's.
- Bovens, M. & Hart, P. 't (2005). Publieke verantwoording: Zegen en vloek. In W. Bakker, W. & Yesilkagit, K. (red.), *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken* (p. 245-264). Amsterdam: Boom.
- Bovens, M. & Schillemans, M. (red.) (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Bruijn, J.A. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Davis, J.H., Schoorman, F.D. & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. In: *Academy of Management review*, vol. 22, 1:20-47.
- Hanrath, M., Koster van Groos, M. Massom, G., Rijn, R. van & Vaes, N. (2008). *Je délivrerai. Scenario's voor het organiseren van sturing op kwantitatieve doelen bij de rijksoverheid*. Den Haag: NSOB.
- Hassel, D. van, Hoijtink, M., Tonkens, E. (2012). Verantwoording: bureaucratische gehechtheid in de jeugdzorg. *Maatwerk*: 13(5), pp. 23-25.
- Mashaw, J. L. (2014). Accountability and Time. In: Bovens, M., Goodin, R.E. & Schillemans, T. (red.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Melssen, N. & Jongmans, E. (2013). Risicoregelreflex in de jeugdzorg? *Verkennde analyse van de bestuurlijke valkuil van overreactie op risico's en incidenten in de jeugdzorg*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Mil, M. van, Boer, N., Velzen, G. van, Bruijn, J. de, Heuvelhof, E. ten, Dijkzeul, A. & Noordink, M. (2008). *Prestaties afspreken doe je zo! Lessen over outputsturing uit acht sectoren*. Assen: Koninklijke van Gorcum. Berenschot Fundatie.
- Muller, E.R. (1994). *Terrorisme en politieke verantwoordelijk. Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.

- Schillemans, T. (2008). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Schillemans, T. (2011). *Tussen zakelijke dienstverlener en professionele plaatsvervanger. De (aansturings)relaties van een Nederlands agentschap onder de loep van de stewardship theorie*. Utrecht: UU/USBO.
- Schillemans, T., Twist, M. van & Steen, M. van der (2014). Stewards auditen. Contouren van een repertoire-wisseling. TPC: *Audit & Control*, vol. 12, 5, pp. 4-8.
- Segal, L. & Lehrer, M. (2012). The institutionalization of Stewardship: Theory, Propositions, and Insights from Change in the Edmonton Public Schools. In: *Organization Studies*, vol: 33 (2) 169-201.
- Slyke, D.M. van (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, pp. 157 – 187.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2014a). *Hulp geboden: een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp*. Den Haag.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2014b). *Groeit de jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen: realisatie 2001-2011 en raming 2011-2017*. Den Haag.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Hajer, M., Gerwen, O. van & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: PBL & NSOB.
- Steen, M. van der, Twist, M. van, Swinkels, M. & Jong, I. de (2015). *Spraakmakend leiderschap. De linguïstische vingerafdruk van de gemeentesecretaris*. Den Haag: NSOB.
- Twist, M. van (1999) 'Versterking van de verantwoording: Redenen, risico's en dilemma's'. *Bestuurswetenschappen*, 4, 285-306.
- Twist, M.J.W. van & Rijn, R. van (2009). *Verantwoorde vernieuwing? Innovatie van publieke verantwoording*. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 19-34). Den Haag: LEMMA.

- Twist, M.J.W. van, Steen, M.A. van der, Bouwmans, H. & Bekkers, H. (2013). *De internal auditor in het publieke domein. Drijfveren en dilemma's, principes en paradoxen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Yperen, T.A. van & Woudenberg, A. (2011). *Werk in uitvoering. Bouwen aan het nieuwe jeugdstelsel*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Yperen, T. van, Bakker, K. & Wilde, E. de (2013). *Transformeren met beleid. Maatschappelijke resultaten, kwaliteitsindicatoren en ombouwscenario's transitie jeugdzorg*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Yperen, T.A. van (2013). *Met kennis oogsten. Monitoring en doorontwikkeling van een integrale zorg voor jeugd*. Utrecht / Groningen: Nederlands Jeugdinstituut / Rijksuniversiteit Groningen.
- Yperen, T.A. van (2015). *Weg van de regelreflex. Omgaan met incidenten in de jeugdhulp*. Amsterdam/Utrecht: DMO Amsterdam / Nederlands Jeugdinstituut.
- Werkgroep Publieke Verantwoording (2008). *Vertrouwen in verantwoording*. Den Haag: BZK.
- Winter, M. de. (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding: Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding*. Amsterdam: SWP.
- World Health Organization (2012). Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international report from the 2009/2010 survey. In: *Health Policy for Children and Adolescents*, No.6, 2012.
- Zwikker, N. & Hens, H. (2008). *Jeugdzorg in kaart. Wettelijke kaders, voorzieningen, beroepen en functies in de jeugdzorg*. Amsterdam: SWP.

AUTEURS

Jorgen Schram MSc is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Prof. dr. Martijn van der Steen is bijzonder hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Prof. dr. Tom van Yperen is bijzonder hoogleraar Monitoring en innovatie zorg voor jeugd aan de Rijksuniversiteit Groningen en is als expert verbonden aan het Kenniscentrum van het Nederlands Jeugdinstituut.

VORMGEVEN AAN **VERANTWOORDING**

Met de decentralisaties in de jeugdhulp per 1 januari 2015 werken steeds meer gemeenten samen met andere partijen. Enerzijds omdat zij het niet langer alleen kunnen, anderzijds omdat zij ook de voordelen zien van netwerkend werken. Het is een nieuwe, andere, maar ook effectieve manier voor gemeenten om beleidsdoelstellingen te realiseren. Waarbij soms de gemeente zelf het initiatief neemt tot samenwerking, soms het initiatief van andere partijen komt en de gemeente aanhaakt. Soms gaat het om 'slechts' het laten van ruimte aan andere partijen. Dit zorgt voor nieuwe dynamieken in de gemeentelijke praktijk en in het domein van de jeugdhulp. Deze andere manier van werken zorgt ook voor een steeds groter wordend 'grijs gebied' waarin niet duidelijk is wie, wanneer en waarover verantwoordelijk is en verantwoording moet afleggen.

Veel van de huidige verantwoordingsarrangementen die in de gemeentelijke context worden gebruikt bij het evalueren van (zorg)beleid zijn ingesteld op de systematiek van de rechtmatige overheid (legitimiteit en rechtmatigheid) en de presterende overheid (effectiviteit en efficiëntie). Deze manier van verantwoording botst met de manier waarop in de praktijk door de gemeente met andere partijen in een netwerk wordt samengewerkt. De vraag is hoe gemeenten goed verantwoording kunnen afleggen, op een manier die recht doet aan de kern van de democratie en de beginselen van goed bestuur, maar die óók past bij de nieuwe ontstane praktijk.

Dit handboek laat zien wat alternatieve vormen van verantwoording zijn en welke verschillende vormen van evalueren, oordelen én leren betrokkenen bij de decentralisatie van de jeugdhulp kunnen benutten. Het handboek biedt zo een leidraad om publieke verantwoording passend vorm te geven.

ISBN 978-90-75297-51-5



9 789075 297515



