

ARTIKEL

Uitvoeringsorganisaties tussen staat en straat

De relevantie van maatschappelijke verantwoording voor directeuren van ZBO's en agentschappen

Lars Brummel, Sjors Overman & Thomas Schillemans

In deze bijdrage wordt de mate van relevantie die bestuurders van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en agentschappen toekennen aan hun verantwoordingsrelaties met maatschappelijke belanghebbenden geanalyseerd. Hoewel er veel aandacht is voor maatschappelijke vormen van verantwoording in de wetenschappelijke literatuur, is er geen grootschalig kwantitatief onderzoek gedaan naar hoe bestuurders van uitvoeringsorganisaties deze verantwoording ervaren. Deze studie vult deze leemte op basis van surveyonderzoek door: (1) het belang van vormen en praktijken van maatschappelijke verantwoording voor uitvoeringsorganisaties in kaart te brengen en (2) potentiële verklaringen te wegen voor verschillen in het belang van maatschappelijke verantwoording bij uitvoeringsorganisaties. We tonen aan dat bestuurders van ZBO's en agentschappen een groot belang hechten aan verantwoording richting hun brede publieke omgeving, ook in vergelijking met andere landen met vergelijkbare typen uitvoeringsorganisaties. Deze observatie sluit aan bij de Nederlandse reputatie van consensueel en interactief bestuur. Verschillen in het belang van maatschappelijke verantwoording tussen uitvoeringsorganisaties kunnen niet worden verklaard door de verticale verantwoordingsrelatie tot het moederdepartement of door andere institutionele organisatiekenmerken. Onze analyse laat zien dat de maatschappelijke oriëntatie groter is onder ZBO's en agentschappen waar bestuurders een grotere invloed van de media ervaren. Maatschappelijke verantwoording hangt samen met grotere ervaren mediadruk.

De relevantie voor practitioners is dat dit artikel aantoont dat (a) ZBO's en agentschappen een groot belang hechten aan hun verantwoording richting belanghebbenden in hun maatschappelijke omgeving, en (b) de ervaren druk van de media op uitvoeringsorganisaties het belang van maatschappelijke verantwoording versterkt. Daarnaast reflecteert dit artikel op (c) de betekenis van maatschappelijke verantwoording voor het functioneren van uitvoeringsorganisaties.

1 Inleiding

Het functioneren van uitvoeringsorganisaties staat hoog op de agenda van politiek-bestuurlijk Nederland. Recente incidenten in de beleidsuitvoering zorgden voor ophef in politiek en samenleving. Vanuit de Tweede Kamer loopt een parlementair onderzoek van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU)

naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties. Het kabinet kent sinds kort een Ministeriële Commissie Uitvoering en werkt aan een werkagenda, die zich richt op thema's die rijksbreed in de beleidsuitvoering spelen (Van der Vlist & Heerschop, 2020).

Uitvoeringsorganisaties, zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en agent-schappen, nemen een bijzondere en belangrijke positie in binnen het openbaar bestuur. Zij moeten vaak complexe wet- en regelgeving in hoog tempo implementeren in een snel veranderende samenleving en daarbij oog houden voor maatwerk en de behoefte van burgers en cliënten. Voor veel burgers vormen deze organisaties immers het rechtstreekse contact met de overheid (Van der Vlist & Heerschop, 2020; zie ook Overman, 2017; Van Thiel, 2020). Door deze cruciale schakelpositie tussen overheid en samenleving worden uitvoeringsorganisaties geconfronteerd met verwachtingen van zowel de *staat* alsook de *straat*. Dat uit zich in de meervoudige verantwoording van deze organisaties. Burgers, cliënten en maatschappelijke belanghebbenden nemen een steeds belangrijker plaats in binnen de verantwoording van publieke organisaties. Uitvoeringsorganisaties verantwoordden zich over hun taakoefening niet alleen langs verticale en hiërarchische lijnen aan de minister, maar ze leggen ook horizontaal en maatschappelijk verantwoording af richting hun brede publieke omgeving (Bovens, 2007; Hooge & Helderma, 2008; Oude Vrielink e.a., 2009).

In de afgelopen jaren hebben uitvoeringsorganisaties arrangementen zoals klantenfora en cliëntenraden geïntroduceerd. Daarnaast voelen publieke dienstverleners zich steeds vaker genoodzaakt om verantwoording af te leggen aan belangenverenigingen, niet-gouvernementele organisaties en andere *civil society*-actoren. De opkomst van sociale media, zoals Twitter, creëert zelfs mogelijkheden voor directe lijnen van verantwoording tussen publieke organisaties en (individuele) burgers (zie Brummel, 2021). Maar in hoeverre ervaren publieke organisaties ook dat de 'publieke ogen' (Meijer, 2007) van burgers, klanten en andere belanghebbenden op hen gericht zijn? Hoeveel belang hechten bestuurders van deze organisaties aan signalen vanuit hun publieke omgeving bij het nemen van strategische beslissingen? Hoewel maatschappelijke vormen van verantwoording steeds meer in de belangstelling staan binnen zowel de Nederlandse als de internationale academische literatuur, ontbreekt grootschalig kwantitatief onderzoek naar de ervaringen en percepties van bestuurders van uitvoeringsorganisaties over hun verantwoordingsrelaties richting burgers en maatschappelijke belanghebbenden.¹

Het doel van deze bijdrage is tweeledig. Allereerst brengt ze in kaart hoeveel belang bestuurders van Nederlandse ZBO's en agentschappen hechten aan vormen en praktijken van maatschappelijke verantwoording. Daarbij vergelijken wij

1 Zie voor het Nederlandse debat o.a. Hooge & Helderma, 2008; Schillemans, 2007; Oude Vrielink e.a., 2009; Vanhommerig & Karré, 2011. Voor recente internationale aandacht voor maatschappelijke verantwoording, zie o.a. bijdragen van Lindén (2015), Mizrahi en Minchuk (2019) en Ojala e.a. (2019).

hen met hun collega's in vijf andere West-Europese landen en Australië. In de tweede plaats wordt in dit artikel gezocht naar potentiële verklaringen voor verschillen in de relevantie van maatschappelijke verantwoording voor uitvoeringsorganisaties. De focus ligt daarbij op hoe, en in hoeverre, kenmerken van de verantwoordingsomgeving (namelijk de verantwoording richting 'Den Haag'), alsook kenmerken van de politieke omgeving (namelijk de politisering van de belangrijkste taak van organisaties) mogelijke verklaringen bieden voor verschillen in het belang van maatschappelijke verantwoording bij uitvoeringsorganisaties. Hiervoor baseren we ons op grootschalig surveyonderzoek, dat inzicht biedt in hoe bestuurders van Nederlandse (N = 67) en buitenlandse uitvoeringsorganisaties (N = 508) hun verantwoordingsomgeving ervaren.

2 De relevantie van maatschappelijke verantwoording

In de bestuurskundige literatuur is meervoudige verantwoording een bekend fenomeen. Meerdere auteurs beschrijven hoe publieke organisaties tegenwoordig moeten opereren binnen een complex 'verantwoordingsweb' (Page, 2006) of 'verantwoordingsregime' (Biela & Papadopoulos, 2014), waarbij organisaties 'meerdere meesters' dienen (Thomann e.a., 2018) en verantwoording afleggen aan een pluriformiteit van verantwoordingsfora (Hooge & Helderma, 2008; Willems & Van Dooren, 2012). Organisaties leggen niet alleen verantwoording af aan de minister, maar ook aan inspecties, toezichhouders, kritische burgers en cliënten, enzovoort (Oude Vrielink e.a., 2009). In de literatuur wisselen positieve en sombere analyses over meervoudige verantwoording elkaar af. Meervoudige verantwoording kan bijdragen aan publieke en democratische controle over de besteding van publieke middelen en kan het leervermogen van organisaties vergroten (Van Montfort, 2010; Willems & Van Dooren, 2012). Tegelijkertijd zijn er tal van kritieken op de overdaad aan verantwoording en diagnoses van de disfunctionele effecten van te veel verantwoording aan te veel verschillende partijen (Flinders, 2011; Koppell, 2005; Romzek & Dubnick, 1987). Hoe dan ook, de realiteit is dat er tegenwoordig tal van ogen op publieke dienstverleners gericht zijn (zie Bovens, 2007; Keane, 2009).

Hoewel er meerdere typologieën van verantwoording in de wetenschappelijke literatuur in omloop zijn (zie Willems & Van Dooren, 2012), valt een belangrijk onderscheid te maken tussen verticale en horizontale vormen van verantwoording (Bovens, 2007; Schillemans, 2008; zie ook Mulgan, 2003). Verticale verantwoording wordt gezien als de klassieke vorm van verantwoording (Hooge & Helderma, 2008; Vanhommerig & Karré, 2011): als er sprake is van *verticale verantwoording*, vindt verantwoording plaats langs hiërarchische lijnen in de richting van een (direct) bovengeschikte partij. Veel traditionele vormen van politieke verantwoording vallen onder verticale verantwoording: in het geval van ZBO's of agentschappen gaat het daarbij veelal om hun verantwoordingsrelatie richting het ministerie (Bovens, 2007). Door de verzelfstandiging van veel overheidsdiensten sinds de jaren tachtig in Nederland, maar ook daarbuiten, vindt de uitvoering

Lars Brummel, Sjors Overman & Thomas Schillemans

echter op steeds grotere afstand van de ministeriële controle plaats. Dit leidt onherroepelijk tot de vraag of de traditionele en verticale lijnen van verantwoording niet tekortschieten (Flinders, 2001; Greve e.a., 1999; Van Thiel, 2018). De weg van verticale verantwoording is bovendien een ‘omslachtige weg’ om andere belanghebbenden bij het bestuur en beleid van een organisatie te betrekken (Hooge & Helderma, 2008: 96).

Deze zorgen over een verantwoordingstekort leidden tot nieuwe vormen van verantwoording, die meestal horizontaal van aard zijn en gericht op maatschappelijke belanghebbenden. Bij horizontale verantwoording is er sprake van een vorm van verantwoording waarin de organisatie rekenschap aflegt aan een ‘derde partij’ die zelf geen hiërarchische relatie heeft tot de uitvoeringsorganisatie en ook geen onderdeel uitmaakt van de verticale relatie tussen minister(ie) en uitvoeringsorganisatie (Schillemans, 2008). Vaak betreft dit vormen van *maatschappelijke verantwoording*, waarbij uitvoeringsorganisaties verantwoording afleggen aan (groepen) burgers of andere maatschappelijke belanghebbenden (Bovens, 2007). Deze maatschappelijke verantwoording vormt geen vervanging van verticale verantwoording, maar fungeert als een aanvulling op de bestaande verticale verantwoordingsstructuren (Biela & Papadopoulos, 2014; Schillemans, 2008).

Vormen van maatschappelijke verantwoording appelleren aan een democratisch ideaal van directe invloed van burgers en maatschappelijke belanghebbenden op het reilen en zeilen van organisaties. Pleidooien voor deze vormen van verantwoording zijn vaak normatief geladen (McCandless, 2002; Moore, 2014). Over de daadwerkelijke impact en betekenis van maatschappelijke verantwoording bestaat echter discussie. Sceptici wijzen op de beperkte formele invloed van maatschappelijke actoren op publieke organisaties en de vaak ontbrekende bevoegdheid om sancties of consequenties te verbinden aan het (wan)presteren van organisaties (Bovens, 2007; Lindén, 2015; Michels & Meijer, 2008). Verantwoording ‘van de harde hand’ reikt verder dan verantwoording ‘van de luide stem’ (vgl. Schillemans, 2007: 64-65). Anderen benadrukken echter dat de informele consequenties van ‘zachte’ vormen van verantwoording vaak van groot belang zijn voor publieke organisaties: uitvoerders zijn bevreesd voor reputatieverlies, negatieve media-aandacht en ontevreden klanten. Ook kunnen signalen uit de samenleving ertoe leiden dat verticale machten als ministeries en toezichthouders (alsnog) in actie komen (Day & Klein, 1987: 247; Schillemans, 2008).

Het wisselende belang en de wisselende invloed van maatschappelijke verantwoording kunnen mogelijk worden verklaard door de verschillende omgevingskenmerken van uitvoeringsorganisaties. Allereerst bieden kenmerken van de verantwoordingsomgeving, en in het bijzonder het belang van traditionele en verticale verantwoordingsstructuren, een mogelijke verklaring voor de ervaren relevantie van maatschappelijke verantwoording. Maatschappelijke verantwoording vindt immers niet in een vacuüm plaats, maar vormt een aanvulling op bestaande vormen van hiërarchische en verticale controle (Biela & Papadopoulos, 2014; Willems & Van Dooren, 2012). De verticale verantwoording richting het ministerie kan het belang van maatschappelijke verantwoording voor uitvoeringsorganisa-

ties zowel versterken als belemmeren (Schillemans, 2008). Daarnaast kunnen kenmerken van de politieke omgeving rondom uitvoeringsorganisaties het gewicht van maatschappelijke verantwoording verklaren. Politisering van de taak van de organisatie heeft veelal een belangrijke impact op verantwoordingspraktijken van uitvoeringsorganisaties (Koop, 2011, 2014). De politieke zichtbaarheid en gevoeligheid van het takenpakket van uitvoeringsorganisaties kunnen de noodzaak tot maatschappelijke verantwoording vergroten. Op basis van de wetenschappelijke literatuur onderscheiden we drie perspectieven. Allereerst is er het *crowding-out perspectief*, dat veronderstelt dat het belang van maatschappelijke verantwoording voor uitvoeringsorganisaties wordt belemmerd door hoge eisen van verticale verantwoording. Het tweede perspectief is een *synergetisch perspectief*, dat aanneemt dat verticale en maatschappelijke verantwoording elkaars belang vergroten. Het *vergrootglas*perspectief veronderstelt ten slotte dat de politieke zichtbaarheid en gevoeligheid van uitvoeringsorganisaties het belang van maatschappelijke verantwoording versterken.

Volgens het *crowding-out perspectief* verkleint een sterkere mate van verticale verantwoording de mogelijkheid tot maatschappelijke verantwoording door uitvoeringsorganisaties. De verticale verantwoording vormt een *constraint* voor maatschappelijke verantwoording. Zoals Schillemans (2008) stelt, zijn de mogelijkheden voor andere vormen van verantwoording beperkt om invloed te krijgen als er sprake is van veel ministeriële controle: '[I]n zulke situaties met strakke verticale controle heeft horizontale verantwoording weinig impact en kan het als puur symbolisch worden beschouwd' (Schillemans, 2008: 192). Dit heeft veelal te maken met de prioritering door uitvoeringsorganisaties van verantwoordings-eisen bij meervoudige verantwoording: als publieke organisaties geconfronteerd worden met verantwoordingsclaims van meerdere partijen, is een vaak gekozen strategie om de wensen van een bepaalde partij te prioriteren (Busuioic & Lodge, 2017: 92). Psychologisch experimenteel onderzoek met uitvoeringsambtenaren laat zien dat de mogelijkheid tot sancties daarbij een sterke invloed heeft op het prioriteren van belanghebbenden: actoren in de publieke sector hebben de neiging om prioriteit te geven aan belanghebbenden die hen eerder zullen 'straffen' als ze niet aan hun eisen voldoen (Aleksovska e.a., 2020). Als organisaties een sterke verantwoordingslijn met het ministerie ervaren, gaat dit ten koste van het belang dat organisaties kunnen geven aan hun maatschappelijke partners. Publieke organisaties op grotere afstand van de minister kunnen juist meer aandacht tonen voor geluiden uit de samenleving. Kortom, het *crowding-out perspectief* verwacht:

Een sterke mate van verticale verantwoording verkleint het belang van maatschappelijke verantwoording (verticale verantwoording ↑, maatschappelijke verantwoording ↓).

Het contrasterende *synergetische perspectief* stelt dat sterkere lijnen van verticale verantwoording juist de noodzaak en de mogelijkheden tot maatschappelijke verantwoording bij uitvoeringsorganisaties vergroten. De 'schaduw van de hiër-

Lars Brummel, Sjors Overman & Thomas Schillemans

chie' kan de kracht van maatschappelijke verantwoording versterken, omdat de relatief zachte vormen van maatschappelijke verantwoording sterk aan invloed kunnen winnen door hun verbinding met verticale verantwoordingsarrangementen (Schillemans, 2008: 191). Maatschappelijke verantwoording kan impact hebben op de verticale relaties van uitvoeringsorganisaties: het functioneert als 'brandalarmtoezicht' (vgl. McCubbins & Schwartz, 1984; zie ook Schillemans, 2007) dat minister of parlement van informatie voorziet over het (wan)presteren van uitvoeringsorganisaties en uiteindelijk zelfs kan leiden tot ingrijpen door de minister. Als publieke organisaties een sterkere verantwoordingsdruk vanuit 'Den Haag' ervaren, kan dit hen extra gevoelig maken voor geluiden uit de samenleving en de maatschappelijke oriëntatie van deze organisaties vergroten (Koop, 2014). Tegelijkertijd zien veel bestuurders het ook als een maatschappelijke plicht om verantwoording af te leggen, zowel verticaal als horizontaal (Overman, 2020). Het *synergetische perspectief* leidt daarmee tot de volgende verwachting:

Een sterke mate van verticale verantwoording vergroot het belang van maatschappelijke verantwoording (verticale verantwoording ↑, maatschappelijke verantwoording ↑).

Naast de verantwoording richting het moederdepartement speelt politisering mogelijk ook een rol bij het belang dat ZBO's en agentschappen aan maatschappelijke verantwoording hechten. Het *vergrootglasperspectief* biedt als derde potentiële verklaring dat politisering en de politieke gevoeligheid van de belangrijkste taak van uitvoeringsorganisaties de relevantie van maatschappelijke verantwoording vergroten. *Political salience*, zo blijkt uit de internationale literatuur, is een bepalende factor voor de mate en invulling van publieke verantwoording door publieke organisaties (Koop, 2011, 2014). Lang niet iedere publieke dienstverlener kan op evenveel media-aandacht of evenveel bekendheid in de samenleving rekenen, bijvoorbeeld vanwege crises of incidenten, de omvang van de organisatie of de grote impact van de organisatie op de samenleving (Maggetti, 2012; Schillemans & Van Thiel, 2009). Publieke organisaties in een politiek gevoeliger omgeving hebben veelal een grotere kans om onder het vergrootglas van media en samenleving te komen dan organisaties die overwegend onder de radar opereren. De politieke gevoeligheid van organisaties vergroot de noodzaak van het bewaken van hun legitimiteit en daarmee het belang van een deugdelijke verantwoording (Verschuere e.a., 2006). Onderzoek heeft laten zien dat organisaties met grote politieke zichtbaarheid niet alleen vaker ter verantwoording worden geroepen door het ministerie (Koop, 2011), maar ook vaker vrijwillig verantwoording afleggen richting maatschappelijke belanghebbenden (Koop, 2014).

Ook volgens een strategische en machiavellistische logica kan de politieke gevoeligheid van het takenpakket van de organisatie het belang vergroten voor uitvoeringsorganisaties om zich richting maatschappelijke belanghebbenden te verantwoorden. Maatschappelijke verantwoording vormt een mogelijkheid om de reputatie van de organisatie onder de belangrijkste maatschappelijke belanghebbenden te vergroten (zie ook Busuioic & Lodge, 2017; Karsten, 2015). Het geeft uit-

voeringsorganisaties potentieel een sterkere machtspositie tegenover het ministerie en andere belangrijke machten. Zoals Day en Klein (1987: 170-171) al stelden, maatschappelijke verantwoording 'kan dienen om verticale verantwoording te weerstaan; verantwoording afleggen is een manier om te voorkomen dat je ter verantwoording wordt geroepen'² (zie ook De Boer, 2019; Moffitt, 2010). Dit lijkt in het bijzonder belangrijk voor organisaties die handelen in politiek woelige wateren. Uit het *vergrootglasperspectief* volgt:

Een sterke mate van politisering vergroot het belang van maatschappelijke verantwoording (politisering ↑, maatschappelijke verantwoording ↑).

3 Data en methoden

Om een en ander te onderzoeken maken we gebruik van kwantitatieve data die verzameld zijn in het kader van de *Calibrating Public Accountability (CPA)*-survey (Schillemans e.a., 2020). Deze enquête werd gehouden tussen mei en december 2017 onder bestuurders (CEO's) van publieke uitvoeringsorganisaties in zeven westerse democratieën: Australië, Denemarken, Nederland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.³ Deze landen zijn goed vergelijkbaar met Nederland op het gebied van de verzelfstandiging van overheidstaken, de positie van uitvoeringsorganisaties binnen het openbaar bestuur, publiek management en verantwoording (Verhoest e.a., 2012). Bestuurders kregen in dit onderzoek vragen voorgelegd over onder meer de externe verantwoordingsrelaties van hun organisatie en de toepassing van verschillende verantwoordingspraktijken. Het onderzoek omvat een totaal van $N = 575$ respondenten, van wie $N = 499$ de complete vragenlijst hebben ingevuld. De *response rate* bedroeg in de meeste landen ongeveer 50%. Van de 105 benaderde bestuurders van Nederlandse ZBO's en agentschappen vulden $N = 56$ de enquête volledig in – een *response rate* van 53% (Schillemans e.a., 2020: 9).

Centraal in deze bijdrage staat de relevantie van maatschappelijke verantwoording voor bestuurders van uitvoeringorganisaties. Dit is op twee verschillende manieren meetbaar gemaakt door bestuurders te vragen naar het belang van een aantal maatschappelijke verantwoordingsfora en een tweetal maatschappelijke verantwoordingspraktijken. Voor de relevantie van maatschappelijke verantwoordingsfora is bestuurders van ZBO's en agentschappen gevraagd naar het belang van beoordelingen en evaluaties van een vijftal actoren uit hun omgeving. Dat zijn (1) een adviserende raad bestaand uit experts, (2) een adviserende raad bestaand uit gebruikers, (3) belangengroepen, (4) maatschappelijke organisaties

2 Day en Klein (1987) spreken in dit verband over 'upward accountability' en 'downward accountability'.

3 De vragenlijst aan Australische topbestuurders bevatte voor de items over de mate van relevantie van maatschappelijke verantwoordingsfora afwijkende antwoordcategorieën ten opzichte van de overige landen. Daarom is besloten Australië niet mee te nemen in dit onderdeel van de internationaal vergelijkende analyses van deze bijdrage.

Lars Brummel, Sjors Overman & Thomas Schillemans

en (5) vakbonden. Respondenten konden de relevantie van deze actoren aangeven op een vijfpuntsschaal van 1 = 'helemaal niet relevant' tot 5 = 'zeer relevant'. Deze vijf vragen vormen samen een betrouwbare samengestelde schaal om de relevantie van maatschappelijke actoren voor een organisatie te meten.⁴

Daarnaast bevat de vragenlijst twee vragen die inzicht bieden in het belang van maatschappelijke verantwoordingspraktijken. Zo is bestuurders gevraagd of het voor de belangrijkste taak van hun organisatie belangrijk is *dat zij prestatiegegevens openbaar maakt voor alle belanghebbenden* en *dat zij geregeld ontmoetingen heeft tussen maatschappelijke belanghebbenden op een strategisch niveau*. Beide vragen boden respondenten zeven antwoordopties, variërend van helemaal mee oneens tot helemaal mee eens. Beantwoording van deze vragen hangt sterk met elkaar samen.⁵

Dit onderzoek neemt een aantal potentiële verklaringen voor het belang van maatschappelijke verantwoording voor publieke organisaties in ogenschouw, te beginnen met de verticale verantwoordingsrelatie van de organisatie richting het moederdepartement. Om de mate van formele verantwoording te bepalen, zijn vragen in de survey opgenomen die gebaseerd zijn op de *accountability cube* van Brandsma (2010). Dit meetinstrument voor formele verantwoording reflecteert de drie welbekende opeenvolgende fases van verantwoording: de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase (Bovens, 2007).

Voor de informatiefase is bestuurders van ZBO's en agentschappen gevraagd hoe vaak hun organisatie informatie verstrekt aan het moederdepartement over hun belangrijkste taak. Respondenten konden aangeven hoe frequent vormen van informatieverstrekking aan het ministerie plaatsvonden: via periodieke rapporten, via formele evaluatie, via een externe audit, via een memo/brief na een formele vraag of via informele kanalen. Voor de debatfase van verantwoording is respondenten gevraagd hoe frequent de belangrijkste taak van de organisatie besproken wordt met een representatie van het moederdepartement: door het bestuur in een formele ontmoeting, door het bestuur in een informele ontmoeting, door anderen op lagere niveaus in de organisatie in een formele ontmoeting, of door anderen op lagere niveaus in de organisatie in een informele ontmoeting. Om te achterhalen in hoeverre er consequenties vanuit het moederdepartement zijn verbonden aan het handelen van uitvoeringsorganisaties, vroegen we bestuurders hoe vaak bepaalde positieve en negatieve consequenties voorkwamen om (on)voldoende prestaties op het gebied van de belangrijkste taak van de organisatie te bestraffen of te belonen. Dit zijn: meer of minder taken toekennen aan de organisatie, bindende richtlijnen uitvaardigen, operationele autonomie toekennen of begrenzen, benoemen of ontslaan van medewerkers (inclusief

4 Cronbach's $\alpha = 0,755$. Een principale-componentenanalyse laat verder zien dat één construct voor de relevantie van maatschappelijke actoren 51% van de variantie tussen de vijf variabelen verklaart. Er is voorts sprake van sterke en significante correlaties tussen elk van de vijf onderdelen van de schaal.

5 Pearson's $r(56) = 0,583$, $p < 0,001$.

bestuur), publiekelijk prijzen of afvallen van de organisatie en beïnvloeden van de carrièremogelijkheden van het bestuur van de organisatie.

Om de effecten van politisering op de relevantie van maatschappelijke verantwoording te bestuderen, is gekeken naar twee variabelen: de invloed van media op het werk van bestuurders en de diversiteit aan visies en opvattingen van de meest relevante belanghebbenden van de organisatie. In eerder onderzoek naar publieke verantwoording is media-aandacht een veelgebruikte indicatie voor de *political salience* van taken van organisaties (Koop, 2011, 2014; zie ook Warntjen, 2012), daarnaast dient de diversiteit aan visies en opvattingen van verschillende belanghebbenden als maat voor conflict in de politieke omgeving rondom de uitvoeringsorganisatie (zie ook Byrkjeflot e.a., 2014; Thomann e.a., 2018). Om het belang van de media voor onze respondenten te bepalen, legden we hun vier uitspraken voor over de invloed van de media op hun werk (gebaseerd op Schillemans, 2012), te weten: *‘Verhalen in het nieuws zijn vaak belangrijk en informatief voor ons werk’*, *‘Ik pas mijn dagplanning vaak aan vanwege vragen of verhalen in de media’*, *‘De vraag: “Hoe zullen de media hierop reageren?” zit vaak in mijn achterhoofd’* en *‘Het versterken van de reputatie van onze organisatie is belangrijk.’* Al deze vragen zijn gemeten op een zevenpuntsschaal en vormen samen een betrouwbare samengestelde schaal voor de mate van mediatisering.⁶ Voor het inzichtelijk maken van de diversiteit aan opvattingen van relevante belanghebbenden kregen bestuurders van ZBO's en agentschappen de volgende vraag voorgelegd: hebben uw meest relevante belanghebbenden een vergelijkbare of een verschillende visie en verwachting over uw belangrijkste taak? Zij konden daarbij kiezen tussen vijf opties, variërend van ‘ze hebben een sterk verschillende visie en verwachting’ tot ‘ze hebben een sterk vergelijkbare visie en verwachting’.

Om andere mogelijke verklaringen voor verschillen in de maatschappelijke oriëntatie van uitvoeringsorganisaties niet over het hoofd te zien, wordt in de statistische analyses rekening gehouden met een aantal institutionele controlevariabelen als omvang, locatie, type en taak van de organisatie. Voor de omvang van de organisatie is gekeken naar het aantal fte personeelsbestand van de desbetreffende organisatie. Een dummyvariabele is gebruikt om onderscheid te maken tussen organisaties die wel en niet in Den Haag gevestigd zijn. Daarnaast controleren we in de analyses voor verschillen tussen ZBO's en agentschappen en tussen organisaties met en zonder toezichthoudende taak.

4 Resultaten

In de resultaten kijken we eerst naar de mate waarin maatschappelijke verantwoording door bestuurders van ZBO's en agentschappen als belangrijk wordt ervaren. Vervolgens gaan wij na welke van onze drie mogelijke verklaringen het meest adequaat is om het belang van maatschappelijke verantwoording te verklaren.

6 Cronbach's $\alpha = 0,787$.

Lars Brummel, Sjors Overman & Thomas Schillemans

4.1 Maatschappelijke verantwoording? Best belangrijk!

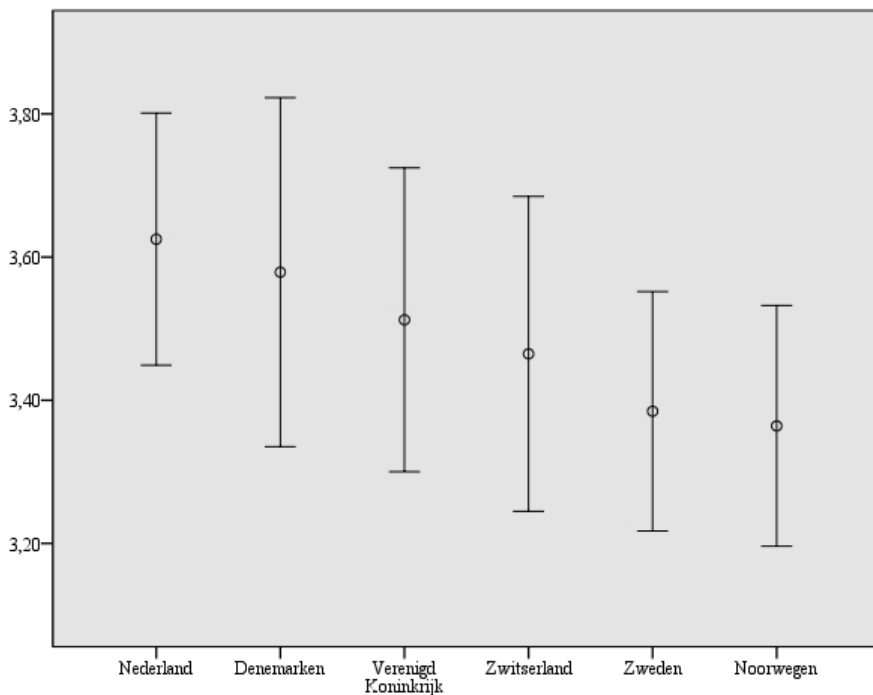
Hoe verhouden Nederlandse ZBO's en agentschappen zich tot uitvoeringsorganisaties in Denemarken, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland, als het gaat om de relevantie van maatschappelijke verantwoordingsfora? Volgt Nederland de Europese patronen of wijkt ons land af? Tabel 1 en figuur 1 geven het antwoord op deze vragen: over het algemeen geven bestuurders van ZBO's en agentschappen net iets vaker dan hun collega's uit de vijf andere landen aan dat meningen of oordelen van maatschappelijke actoren een significante invloed hebben op strategische beslissingen en op de uitoefening van de belangrijkste taak. Van de uitvoeringsorganisaties uit de zes verschillende landen kennen Nederlandse ZBO's en agentschappen de grootste relevantie toe aan maatschappelijke verantwoordingsfora, al zijn de verschillen met de overige landen beperkt.

Tabel 1 *Vergelijking relevantie maatschappelijke verantwoordingsfora tussen Nederlandse ZBO's en agentschappen en buitenlandse uitvoeringsorganisaties (vijfpuntsschaal, 1 = helemaal niet relevant, 5 = zeer relevant)*

	Nederlandse ZBO's en agentschappen			Buitenlandse uitvoeringsorganisaties			Verskil
	N	M	Sd	N	M	Sd	
Adviserende raad bestaand uit experts	43	3,88	1,179	338	3,61	1,179	t (379) = 1,437, p = 0,152
Adviserende raad bestaand uit gebruikers	46	3,96	1,010	338	3,62	1,205	t (63,798) = 2,042, p = 0,045
Belangengroepen	58	3,90	0,831	360	3,58	1,119	t (93,904) = 2,569, p = 0,012
Maatschappelijke organisaties	59	3,51	0,972	344	3,10	1,224	t (92,741) = 2,830, p = 0,006
Vakbonden	60	2,90	1,217	361	3,24	1,161	t (419) = -2,509, p = 0,040
Relevantie maatschappelijke verantwoordingsfora	62	3,63	0,694	372	3,43	0,862	t (432) = 1,666, p = 0,096

Noot: significantieniveau op basis van een t-toets voor onafhankelijke steekproeven tussen Nederland en het gemiddelde van de overige landen (Denemarken, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland).

Zoals tabel 1 laat zien, hechten bestuurders van Nederlandse ZBO's en agentschappen een grotere waarde aan het oordeel van gebruikers- en cliëntenraden, belangengroepen en maatschappelijke organisaties dan hun buitenlandse collega's. Het reflecteert het grote belang dat in de Nederlandse uitvoeringspraktijk aan horizontale en maatschappelijke vormen van verantwoording gehecht wordt (Van Thiel, 2020: 34-36). De ervaren invloed van een adviesraad bestaande uit

Figuur 1 Relevantie van maatschappelijke verantwoordingsfora

Noot: de kolommen geven de gemiddelde scores per land weer met daarbij een 95%-betrouwbaarheidsinterval.

experts is in Nederland daarbij niet wezenlijk anders dan elders. Slecht nieuws voor de FNV en het CNV: bij vakbonden doen we juist een contrasterende observatie op het bovenstaande patroon. Bestuurders van Nederlandse uitvoeringsorganisaties beoordelen de relevantie van vakbonden als significant lager dan hun collega-bestuurders uit het buitenland. Een potentiële verklaring voor de relatief beperkte relevantie van vakbonden is dat Nederland behoort tot de landen met zowel het laagste percentage als de sterkste daling in vakbondslidmaatschap, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Scandinavische landen met traditioneel een hoge organisatiegraad van vakbonden (De Beer & Berntsen, 2019).

Voor de openbaarmaking van prestatiegegevens en strategische ontmoetingen met maatschappelijke belanghebbenden wijkt Nederland niet af van de vijf andere Europese landen en Australië. Zoals tabel 2 laat zien, zijn de verschillen tussen Nederland en het buitenland klein: bestuurders van Nederlandse ZBO's en agent-schappen vinden deze maatschappelijke verantwoordingspraktijken net zo belangrijk als hun collega's in de overige landen. Figuur 2 laat dan ook zien dat Nederland een middenpositie inneemt voor de relevantie van deze praktijken, met scores sterk vergelijkbaar met die in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en

Lars Brummel, Sjors Overman & Thomas Schillemans

Zweden. Het belang van beide praktijken van maatschappelijke verantwoording is in Nederland overigens hoog te noemen: 84,2% van de ZBO's en agentschappen geeft aan dat openbaarmaking van prestatiegegevens (zeer) belangrijk is en voor 75,4% van de organisaties zijn geregeld ontmoetingen tussen maatschappelijke belanghebbenden op een strategisch niveau (zeer) belangrijk.

Kortom, bestuurders van ZBO's en agentschappen geven in grote mate aan veel relevantie toe te kennen aan vormen en praktijken van maatschappelijke verantwoording. Daarbij vinden zij maatschappelijke verantwoording net zo belangrijk of zelfs belangrijker dan bestuurders van uitvoeringsorganisaties in andere westerse democratiën.

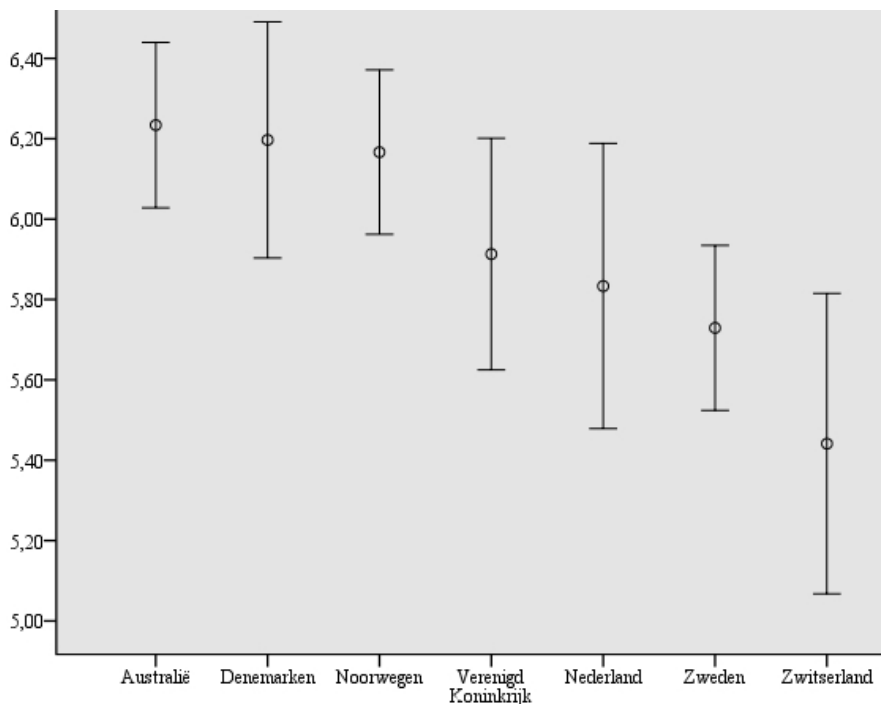
Tabel 2 *Vergelijking relevantie praktijken van maatschappelijke verantwoording tussen Nederlandse ZBO's en agentschappen en buitenlandse uitvoeringsorganisaties (zevenpuntsschaal, 1 = zeer mee eens, 7 = zeer mee eens)*

	Nederlandse ZBO's en agentschappen			Buitenlandse uitvoeringsorganisaties			Verschil
	N	M	Sd	N	M	Sd	
<i>Voor onze belangrijkste taak is het belangrijk dat onze organisatie ...</i>							
... prestatiegegevens openbaar maakt voor alle belanghebbenden	57	5,91	1,479	451	6,13	1,184	t (506) = -1,274, p = 0,203
... geregeld ontmoetingen heeft tussen maatschappelijke belanghebbenden op een strategisch niveau	57	5,75	1,527	450	5,77	1,363	t (505) = -0,063, p = 0,950
Relevantie maatschappelijke verantwoordingspraktijken	57	5,83	1,337	451	5,95	1,117	t (506) = -0,699, p = 0,485

Noot: significantieniveau op basis van een t-toets voor onafhankelijke steekproeven tussen Nederland en het gemiddelde van de overige landen (Australië, Denemarken, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland).

4.2 *Mogelijke verklaringen voor meer maatschappelijke verantwoording? Ervaren mediadruk als voorspeller*

Na bovenstaande vergelijking *tussen* Nederlandse ZBO's en agentschappen en buitenlandse uitvoeringsorganisaties is de vervolgvraag: welke verschillen in de relevantie van maatschappelijke verantwoording voor uitvoeringsorganisaties zien

Figuur 2 *Relevantie van praktijken van maatschappelijke verantwoording*

Noot: de kolommen geven de gemiddelde scores per land weer met daarbij een 95%-betrouwbaarheidsinterval.

we *binnen* Nederland? De regressieanalyses in tabel 3 geven antwoord op deze vraag.

Allereerst bieden institutionele factoren weinig verklaring voor verschillen in de maatschappelijke verantwoording van uitvoeringsorganisaties. De omvang van organisaties maakt niet of nauwelijks uit voor het belang dat CEO's aan maatschappelijke verantwoording toekennen. Ook tonen de resultaten geen verschillen tussen ZBO's en agentschappen of tussen organisaties die in Den Haag gevestigd zijn en organisaties met een hoofdkantoor elders in Nederland. Het is wel opvallend dat toezichthoudende organisaties relatief minder relevantie hechten aan maatschappelijke verantwoordingsfora dan organisaties met een andere taak. Dit vertaalt zich echter niet in een lagere urgentie die toezichthouders toedichten aan praktijken van maatschappelijke verantwoording. Hierin wijken toezichthouders *niet* significant af van andere publieke uitvoerders.

Als we kijken naar de effecten van de verticale verantwoording richting het moederdepartement op de maatschappelijke oriëntatie van ZBO's en agentschappen, dan valt op dat de sterkte van de verticale lijnen van verantwoording nauwelijks

Lars Brummel, Sjors Overman & Thomas Schillemans

Tabel 3 *Lineaire regressieanalyses: wanneer is de relevantie van maatschappelijke verantwoordingsfora en verantwoordingspraktijken groter bij ZBO's en agentschappen?*

	(1) Relevantie van maatschappelijke verantwoordingsfora	(2) Relevantie van praktijken van maatschappelijke verantwoording
Verticale verantwoording	-0,073	-0,161
Belang van de media	0,350**	0,483**
Diversiteit visies en opvattingen van belanghebbenden	-0,143	-0,105
Omvang organisatie (fte)	0,155	-0,032
Locatie (0 = Den Haag, 1 = elders)	0,050	-0,017
Type (0 = agentschap, 1 = ZBO)	-0,163	-0,165
Toezichthoudende organisatie	-0,410**	-0,070
R ²	0,375	0,235
N	57	57

Noot: de tabel rapporteert gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten β . * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$.

verklaring biedt voor verschillen in het gewicht van de maatschappelijke verantwoording van uitvoeringsorganisaties. De mate van verticale verantwoording heeft geen significant effect op de mate van maatschappelijke verantwoording. Tabel 3 levert dan ook *geen bewijs* voor de eerste verwachting, dat sterkere verticale verantwoording samengaat met een minder sterke focus op maatschappelijke verantwoording (het *crowding-out perspectief*: verticale verantwoording \uparrow , maatschappelijke verantwoording \downarrow), maar ook *geen bewijs* voor de tweede verwachting, dat de mate van verticale verantwoording en de mate van maatschappelijke verantwoording samengaan (het *synergetische perspectief*: verticale verantwoording \uparrow , maatschappelijke verantwoording \uparrow). De mate waarin bestuurders relevantie hechten aan maatschappelijke verantwoording lijkt los te staan van hiërarchische verantwoordingspraktijken.

De analyses geven een wat grotere aanleiding om aan te nemen dat er sprake is van een positieve samenhang tussen de mate van politisering van de belangrijkste taak van uitvoeringsorganisaties en de mate van maatschappelijke verantwoording door de uitvoeringsorganisaties (het *vergrootglas perspectief*: politisering \uparrow , maatschappelijke verantwoording \uparrow). De twee indicatoren voor een gepolitiiseerde omgeving, namelijk de mate van mediatisering en de mate van diversiteit aan visies en opvattingen van belanghebbenden, laten echter wel een wisselend beeld zien. Uit de regressiemodellen blijkt dat het gepercipieerde belang van de media een belangrijke voorspeller is van de mate van maatschappelijke verantwoording van uitvoeringsorganisaties. Dit positieve verband is significant voor beide indicaties voor de relevantie van maatschappelijke verantwoording voor ZBO's en agentschappen. Daartegenover staat dat we geen verband vinden tussen de diversiteit aan visies en opvattingen van belanghebbenden en de mate van

maatschappelijke verantwoording. Daarmee nuanceren én ondersteunen onze resultaten het *vergrootglas* perspectief: maatschappelijke verantwoording hangt niet samen met de variëteit aan opvattingen in de maatschappelijke omgeving, maar het belang van politisering komt wel tot uiting in een sterke en positieve samenhang tussen ervaren maatschappelijke verantwoording en ervaren media-druk. Kortom, maatschappelijke verantwoording is niet per se belangrijker in een conflictueuze omgeving, maar wel in een gemediatiseerde omgeving.

5 Conclusies en discussie

Ons onderzoek laat zien dat bestuurders van Nederlandse ZBO's en agentschappen een net iets grotere waarde hechten aan actoren in de maatschappelijke omgeving dan bestuurders van vergelijkbare organisaties in omliggende landen. Er is weinig verschil te ontdekken tussen Nederland en de andere landen in het belang dat organisaties toekennen aan de openbaarmaking van prestatiegegevens en strategische ontmoetingen met maatschappelijke belanghebbenden. Desondanks geeft een grote meerderheid van de Nederlandse uitvoeringsorganisaties aan dat deze beide praktijken (zeer) belangrijk zijn voor de uitoefening van hun belangrijkste taak. Ondanks dat in het wetenschappelijke debat veel kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de invloed en de impact van maatschappelijke verantwoording op uitvoeringsorganisaties (zie o.a. Michels & Meijer, 2008), laat dit onderzoek zien dat bestuurders van uitvoeringsorganisaties juist veel waarde toekennen aan hun horizontale verantwoordingsrelaties met actoren uit de maatschappelijke omgeving. Een meerderheid van de ZBO's en agentschappen is sterk maatschappelijk georiënteerd. Deze bevindingen zijn in lijn met onze poldertraditie van interactief bestuur, waarbij burgers en maatschappelijke groepen in sterke mate worden betrokken bij het maken van beleid (Hendriks & Tops, 2001).

Verschillen in het belang van maatschappelijke verantwoording tussen uitvoeringsorganisaties zijn met name te herleiden tot de invloed van de media. Organisaties in een gepolitiseerde, maar met name een gemediatiseerde omgeving zijn sterker georiënteerd op verantwoording richting maatschappelijke belanghebbenden. Daarmee onderstreept dit onderzoek het *vergrootglas* perspectief en de belangrijke rol die de media spelen voor het functioneren van uitvoeringsorganisaties (Klijn & Korthagen, 2018; Schillemans, 2012).

Onze resultaten weerspreken het clichébeeld van uitvoeringsorganisaties als technocratische en gesloten bolwerken. Het grote belang van maatschappelijke verantwoording voor ZBO's en agentschappen moet overigens niet worden opgevat als een uiting van puur democratisch of klantgericht idealisme van hun bestuurders. Hoewel democratische of normatieve motieven potentieel een rol kunnen spelen bij de houding van uitvoeringsorganisaties richting hun maatschappelijke omgeving (Koop, 2014; zie ook March & Olsen, 2011), is een sterke oriëntatie op signalen van de samenleving voor veel uitvoeringsorganisaties ook van strategisch belang (Karsten, 2015; Moffitt, 2010). Dit verklaart waarom de

Lars Brummel, Sjors Overman & Thomas Schillemans

maatschappelijke oriëntatie zo groot is bij bestuurders die meer beïnvloed worden door media. Door zich al in een vroegtijdig stadium te verantwoorden richting de maatschappelijke omgeving en door het contact met maatschappelijke belanghebbenden te onderhouden, kunnen uitvoeringsorganisaties zich wapenen tegen mogelijke negatieve mediaberichtgeving. Maatschappelijke verantwoording verschaft organisaties potentieel steun en legitimiteit bij belangrijke maatschappelijke actoren als deze organisaties onder zware mediadruk komen te staan.

Dit onderzoek laat verder zien dat *de wet van de communicerende vaten* niet opgaat voor de wisselwerking tussen verticale en maatschappelijke verantwoording: meer verticale verantwoording gaat niet per se hand in hand met meer maatschappelijke verantwoording. Verticale verantwoording vormt echter geen belemmering voor maatschappelijke verantwoording; de verhouding tussen de verticale en maatschappelijke oriëntatie van uitvoeringsorganisaties is geen *zero sum game*. De schaduw van de media heeft een grotere impact op de maatschappelijke verantwoording door ZBO's en agentschappen dan de 'schaduw van de hiërarchie' (zie Schillemans, 2007).

Bij dit onderzoek zijn een paar kanttekeningen te plaatsen. Zoals bij veel kwantitatieve studies met een crosssectioneel design is het ook hier ingewikkeld om met eenduidigheid causale uitspraken te doen. Daarnaast heeft het relatief kleine aantal Nederlandse ZBO's en agentschappen zijn statistische beperkingen. Voorzichtigheid met causale verklaringen is daarom geboden; dit onderzoek verschaft daardoor eerder inzicht in de samenhang en wisselwerking tussen de maatschappelijke verantwoording van uitvoeringsorganisaties en andere relevante omgevingskenmerken van deze organisaties dan dat het met grote zekerheid en betrouwbaarheid causale effecten op de maatschappelijke verantwoording van ZBO's en agentschappen aantoont. In dit onderzoek hebben we geen aandacht besteed aan verantwoording gericht aan niet klassiek georganiseerde groepen of bewegingen van burgers, bijvoorbeeld via de nieuwe media. Door de opkomst van sociale media en de heropleving van maatschappelijk protest kunnen deze vormen van verantwoording in het huidige tijdsgewricht echter een belangrijk gedeelte van de maatschappelijke verantwoording door publieke organisaties beslaan (Bekkers e.a., 2011; Ojala e.a., 2019; Vanhommerig & Karré, 2011).

De bevindingen van dit onderzoek hebben desondanks belangrijke implicaties voor de praktijk van uitvoeringsorganisaties. Tegen de achtergrond van de sterke vraag naar meer maatwerk in de beleidsuitvoering (Van der Vlist & Heerschop, 2020) is het een enigszins hoopvolle conclusie dat bestuurders van deze organisaties aangeven opvallend klantgericht en responsief te handelen en daarbij verantwoording aan maatschappelijke belanghebbenden niet schuwen. De waakhondfunctie van de media kan een belangrijke bijdrage leveren om deze maatschappelijke oriëntatie verder te bevorderen. Tegelijkertijd benadrukken deze bevindingen dat de gepolitiseerde en gemediatiseerde omgeving rondom uitvoeringsorganisaties een grote invloed heeft op het gedrag van deze organisaties. De grote invloed van de media op de bureaucratie wordt door sommigen als problematisch beschouwd (Flinders, 2011; Klijn & Korthagen, 2018). Gelet op discussies over 'de

verplaatsing van de politiek' (Bovens e.a., 1995), roept een grote nadruk op maatschappelijke verantwoording door ZBO's en agentschappen ook de vraag op wat dit betekent voor het primaat van de politiek. Vormen van maatschappelijke verantwoording beschikken niet over dezelfde formele legitimatie als verticale en politieke controle. Daarbij speelt mee dat fora, zoals klantenraden en maatschappelijke organisaties, veelal problemen kennen rondom een representatieve afspiegeling van het geheel aan verschillende klanten en afnemers en de diversiteit van verschillende belangen (ROB, 2017).

Een gezonde balans tussen verticaal en horizontaal verantwoorden is cruciaal. Maatschappelijke verantwoording kan immers niet als vervanging dienen van de formele en verticale structuren van verantwoording, maar wel een aanvulling zijn op het bestaande verantwoordingssysteem. Het is daarbij in onze ogen ook belangrijk dat uitvoeringsorganisaties rekening houden met de diversiteit aan verschillende maatschappelijke belanghebbenden en voorbij de *usual suspects* bij burger- en stakeholderparticipatie komen. Om zowel formele verplichtingen van verantwoording te waarborgen als maatwerk in de beleidsuitvoering te kunnen bieden, is het van belang dat uitvoeringsorganisaties zich opstellen als *dienaren van de staat* én als *dienstverleners naar de samenleving*.

Literatuur

- Aleksovska, M., S.G. Grimmelikhuijsen & T. Schillemans, 'Management of multiple accountabilities through setting priorities. Evidence from a cross-national conjoint experiment', *Public Administration Review*, 2020, artikel onder review.
- Beer, P.T. de & L. Berntsen, 'Vakbondslidmaatschap onder druk in Nederland, maar niet in België', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2019/3, p. 255-274.
- Bekkers, V.J.J.M., A.R. Edwards, R.F.I. Moody & H.J.G. Beunders, 'Caught by surprise?', *Public Management Review*, 2011/7, p. 1003-1021.
- Biela, J. & Y. Papadopoulos, 'The empirical assessment of agency accountability. A regime approach and an application to the German Bundesnetzagentur', *International Review of Administrative Sciences*, 2014/2, p. 362-381.
- Boer, T. de, *Updating public accountability. A conceptual framework of voluntary accountability*, EGPA Conference, Belfast: 11-13 september 2019.
- Bovens, M.A.P., 'Analysing and assessing accountability. A conceptual framework', *European Law Journal*, 2007/4, p. 447-468.
- Bovens, M.A.P., W. Derksen, W.J. Witteveen, P. Kalma & F. Becker, *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: 1995.
- Brandsma, G.J., *Backstage Europe. Comitology, accountability and democracy in the European Union*, proefschrift Universiteit Utrecht, Utrecht: 2010.
- Brummel, L., 'Social accountability between consensus and confrontation. Developing a theoretical framework for societal accountability relationships of public sector organizations', *Administration & Society*, 2021 (online versie).
- Busuioac, M. & M. Lodge, 'Reputation and accountability relationships. Managing accountability expectations through reputation', *Public Administration Review*, 2017/1, p. 91-100.

Lars Brummel, Sjors Overman & Thomas Schillemans

- Byrkjeflot, H., T. Christensen & P. Læg Reid, 'The many faces of accountability. Comparing reforms in welfare, hospitals and migration', *Scandinavian Political Studies*, 2014/2, p. 171-195.
- Day, P. & R. Klein, *Accountabilities. Five public services*, Londen: 1987.
- Flinders, M., *The politics of accountability in the modern state*, Londen: 2001.
- Flinders, M., 'Daring to be a Daniel. The pathology of politicized accountability in a monitoring democracy', *Administration & Society*, 2011/5, p. 595-619.
- Greve, C., M. Flinders & S. van Thiel, 'Quangos: what's in a name? Defining quangos from a comparative perspective', *Governance*, 1999/2, p. 129-146.
- Hendriks, F. & P.W. Tops, 'Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening. Interpretaties van een pluriforme praktijk', *Beleid en Maatschappij*, 2001/2, p. 106-119.
- Hooge, E. & J.K. Helderma, 'Klant en overheid koning. Over toezicht en meervoudige verantwoording door maatschappelijke ondernemingen', *Bestuurskunde*, 2008/3, p. 95-104.
- Karsten, N., 'Scrutinize me, please! The drivers, manifestations and implications of accountability-seeking behaviour', *Public Administration*, 2015/3, p. 684-699.
- Keane, J., 'Monitory democracy and media-saturated societies', *Griffith Review*, 2009/27, p. 79-102.
- Klijn, E.H. & I. Korthagen, 'Governance and media attention. A research agenda about how media affect (network)governance processes', *Perspectives on Public Management and Governance*, 2018/2, p. 103-113.
- Koop, C., 'Explaining the accountability of independent agencies. The importance of political salience', *Journal of Public Policy*, 2011/2, p. 209-234.
- Koop, C., 'Theorizing and explaining voluntary accountability', *Public Administration*, 2014/3, p. 565-581.
- Koppell, J.G., 'Pathologies of accountability. ICANN and the challenge of multiple accountabilities disorder', *Public Administration Review*, 2005/1, p. 94-108.
- Lindén, T.S., 'Social accountability in immigration regulation. The inclusion of social actors in the asylum appeals process', *International Journal of Public Administration*, 2015/13-14, p. 1009-1019.
- Maggetti, M., 'The media accountability of independent regulatory agencies', *European Political Science Review*, 2012/3, p. 385-408.
- March, J.G. & J.P. Olsen, 'The logic of appropriateness', R.E. Goodin (ed.), *The Oxford handbook of political science*, Oxford: 2011, p. 478-497.
- McCandless, H.E., *A citizen's guide to public accountability. Changing the relationship between citizens and authorities*, Trafford: 2002.
- McCubbins, M.D. & T. Schwartz, 'Congressional oversight overlooked. Police patrols versus fire alarms', *American Journal of Political Science*, 1984/1, p. 165-179.
- Meijer, A.J., 'Publishing public performance results on the Internet. Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public service organizations to account?', *Government Information Quarterly*, 2007/1, p. 165-185.
- Michels, A.M.B. & A.J. Meijer, 'Safeguarding public accountability in horizontal government', *Public Management Review*, 2008/2, p. 165-173.
- Mizrahi, S. & Y. Minchuk, 'Accountability and performance management. Citizens' willingness to monitor public officials', *Public Management Review*, 2019/3, p. 334-353.
- Moffitt, S.L., 'Promoting agency reputation through public advice. Advisory committee use in the FDA', *The Journal of Politics*, 2010/3, p. 880-893.
- Montfort, C.J. van, 'Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand', *Tijdschrift voor Toezicht*, 2010/1, p. 6-20.

- Moore, M.H., 'Accountability, legitimacy, and the court of public opinion', M.A.P. Bovens, R.E. Goodin & T. Schillemans (eds.), *Oxford handbook of public accountability*, New York: 2014, p. 632-648.
- Mulgan, R., *Holding power to account. Accountability in modern democracies*, Houndmills Basingstoke: 2003.
- Ojala, M., M. Pantti & S.M. Laaksonen, 'Networked publics as agents of accountability. Online interactions between citizens, the media and immigration officials during the European refugee crisis', *New Media & Society*, 2019/2, p. 279-297.
- Oude Vrielink, M.J., T. Schillemans, T. Brandsen & E. van Hout, 'Horizontale verantwoording in de praktijk. Een empirisch onderzoek in de sectoren wonen, zorg en onderwijs', *Bestuurskunde*, 2009/4, p. 80-91.
- Overman, S., 'Autonomous agencies, happy citizens? Challenging the satisfaction claim', *Governance*, 2017/2, p. 211-227.
- Overman, S., 'Aligning accountability arrangements for ambiguous goals. The case of museums', *Public Management Review*, 2020 (online versie).
- Page, S., 'The web of managerial accountability. The impact of reinventing government', *Administration & Society*, 2006/2, p. 166-197.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*, Den Haag: 2017.
- Romzek, B.S. & M.J. Dubnick, 'Accountability in the public sector. Lessons from the Challenger tragedy', *Public Administration Review*, 1987/3, p. 227-238.
- Schillemans, T., *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, proefschrift Universiteit Utrecht, Den Haag: 2007.
- Schillemans, T., 'Accountability in the shadow of hierarchy. The horizontal accountability of agencies', *Public Organization Review*, 2008/2, p. 175-194.
- Schillemans, T., *Mediatization of public services. How organizations adapt to news media*, Frankfurt am Main: 2012.
- Schillemans, T. & S. van Thiel, 'Onbekend en onbemind. Beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen', *Bestuurswetenschappen*, 2009/6, p. 53-72.
- Schillemans, T., S. Overman e.a., 'Understanding felt accountability. The institutional antecedents of the felt accountability of agency-CEO's to central government', *Governance*, 2020 (online versie).
- Thiel, S. van, *Quangos. Trends, causes and consequences*, Oxon/New York: 2018.
- Thiel, S. van, *Leren loslaten. 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: 2020.
- Thomann, E., P.L. Hupe & F. Sager, 'Serving many masters. Public accountability in private policy implementation', *Governance*, 2018/2, p. 299-319.
- Vanhommerig, I. & P.M. Karré, 'Open data en dynamische verantwoording', *Bestuurskunde*, 2011/3, p. 44-51.
- Verhoest, K., S. van Thiel, G. Bouckaert & P. Lægreid (eds.), *Government agencies. Practices and lessons from 30 countries*, Londen: 2012.
- Verschuere, B., K. Verhoest, F. Meyers & B.G. Peters, 'Accountability and accountability arrangements in public agencies', T. Christensen & P. Lægreid (eds.), *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*, Cheltenham: 2006, p. 268-300.
- Vlist, H. van der & D. Heerschop, *Werk aan uitvoering. Fase 1: probleemanalyse*, Den Haag: 2020.
- Warntjen, A., 'Measuring salience in EU legislative politics', *European Union Politics*, 2012/1, p. 168-182.
- Willems, T. & W. Van Dooren, 'Coming to terms with accountability. Combining multiple forums and functions', *Public Management Review*, 2012/7, p. 1011-1036.