

HORIZONTALE VERANTWOORDING IN DE PRAKTIJK: EEN EMPIRISCH ONDERZOEK IN DE SECTOREN WONEN, ZORG EN ONDERWIJS

Inleiding

Horizontale verantwoording is in de publieke sector zowel een trend als een norm geworden (Bovens 2005; Brandsen et al., 2005; Schillemans, 2007). Hiervan is sprake als tegenover verschillende groepen belanghebbenden verantwoording wordt afgelegd over een breed palet aan onderwerpen (Algemene Rekenkamer, 2008: 13). Maatschappelijke ondernemingen worden gekenmerkt door een positionering tussen staat, markt en middenveld (Brandsen e.a., 2006). Daardoor kennen zij *multiple legitimate masters* (Posner 2002: 524). Binnen en buiten de instelling komen maatschappelijke ondernemingen in aanraking met veel verschillende belanghebbenden, zoals een raad van toezicht, ondernemingsraad, klanten, concurrenten, samenwerkingspartners, journalisten en lokale, regionale en centrale overheden.

In deze bijdrage bespreken we aan de hand van een recent onderzoek hoe

Dr Mirjam Oude Vrielink is universitair docent bestuurskunde aan de Universiteit Twente en aan de Universiteit van Tilburg.

Dr Thomas Schillemans is universitair docent bestuur en beleid aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

Dr Taco Brandsen is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Dr Eelco van Hout is verbonden aan BMC Advies en Management en het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming (CBMO) van de Universiteit van Tilburg.

maatschappelijke ondernemingen in de sectoren wonen, zorg en onderwijs gestalte geven aan horizontale verantwoording. Daarbij staan de volgende vragen centraal: *Welke belanghebbenden worden in de praktijk het belangrijkste gevonden? Hoe en waarover wordt met hen gecommuniceerd? Wat levert het*

contact met belanghebbenden de instelling op?

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. In de tweede paragraaf beschrijven wij een classificatie van belanghebbenden en de wijze waarop deze kunnen worden benaderd. In paragraaf drie en vier geven wij de resultaten van ons empirisch onderzoek weer. We eindigen met een korte conclusie.

De omgang met belanghebbenden

In discussies over goed bestuur, horizontale verantwoording en de vermaatschappelijking van het openbaar bestuur is veel aandacht voor de wijze waarop instellingen (moeten) omgaan met belanghebbenden. Aanvankelijk ging de aandacht vooral uit naar het verschaffen van informatie aan belanghebbenden, maar steeds vaker wordt ook een dialoog met belanghebbenden bepleit.

Verantwoording kan in algemene zin worden omschreven als een relatie tussen een actor en een forum, waarin de actor verplicht is of zich verplicht voelt zijn handelen (in de ruimste zin van het woord) uit te leggen en zo nodig te rechtvaardigen, terwijl het forum zich er een oordeel over vormt en hieraan eventueel (in)formele consequenties verbindt (Bovens, 2005; Schillemans, 2007). Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen verantwoording in 'verticale' en 'horizontale' richting. In het eerste geval vindt de verantwoording plaats in het kader van toezicht door of namens een hiërarchisch bovengeschied forum. Is het forum een niet-bovengeschiede 'derde partij', dan wordt gesproken van 'horizontale' verantwoording (Schillemans, 2007; Algemene Rekenkamer, 2004). In het geval van verantwoording

in traditionele zin, bijvoorbeeld bij de jaarverantwoording, wordt eenzijdig en achteraf rekenschap afgelegd aan belanghebbenden. Hierin verschilt het van de dialoog met belanghebbenden waarin ook vaak sprake is van verant-

Verticaal en horizontaal

woording. Dit is erop gericht belanghebbenden al in een eerder stadium door een wederzijdse uitwisseling van informatie bij het beleid te betrekken (Algemene Rekenkamer, 2008: 13).

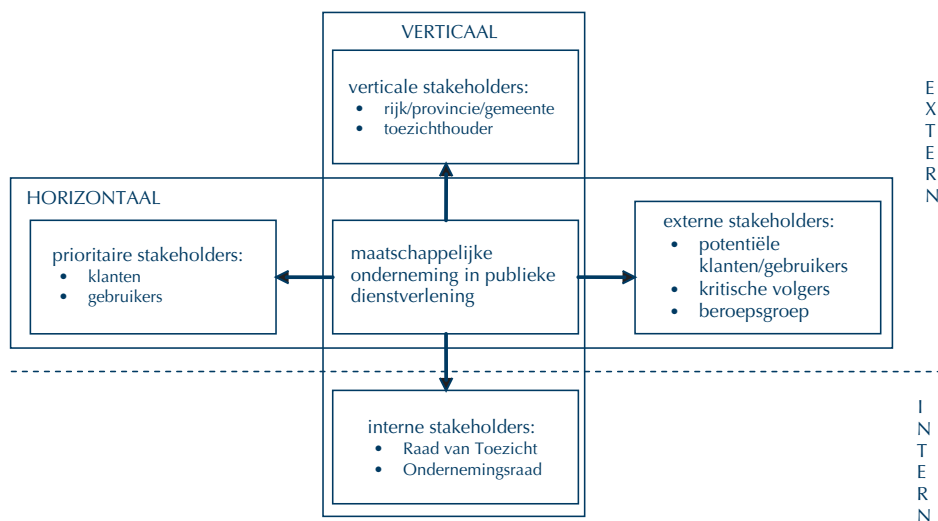
Categorisering van belanghebbenden

Maatschappelijke ondernemingen hebben een steeds breder takenpakket gekregen, waarmee ook het aantal en de diversiteit van de belanghebbenden zijn toegenomen (Brandsen et al., 2005). Een belanghebbende is elke groep of ieder persoon, die de doelbereiking van een organisatie kan beïnvloeden, of door die doelbereiking zelf beïnvloed wordt (Freeman, 1984: 46). Belanghebbenden van publieke dienstverleners zijn bijvoorbeeld directe afnemers van diensten, zoals patiënten, ouders van leerlingen, studenten en huurders, maar ook lokale samenwerkingspartners of andere partijen die 'geraakt' worden door het beleid van de instelling (Algemene Rekenkamer, 2008: 12).

Naar Hooge en Helderma (2007) onderscheiden we vier typen belanghebbenden. Figuur 1 geeft ze grafisch weer.

- *prioritaire* stakeholders die primair belang hebben bij diensten of producten, zoals klanten en gebruikers;

Figuur 1 Classificatie stakeholders maatschappelijke ondernemingen



- *interne* stakeholders zoals het personeel, ondernemingsraad en raad van toezicht of raad van commissarissen;
- *verticale* stakeholders: overheden en formele toezichthouders, met wie een wettelijk verankerde toezichts- en verantwoordingsrelatie bestaat;
- *externe* stakeholders: overige groepen of personen in de omgeving, zoals beroepsgroep, collega-instellingen, media, kritische volgers.

Formele en informele verantwoording en dialoog

Waarom een actor zich geroepen voelt om verantwoording af te leggen, volgt uit de aard van de relatie die een actor met het forum onderhoudt. Globaal zijn er twee mogelijkheden: omdat de actor er uit eigen beweging toe overgaat (spontaan verantwoordingsproces) of omdat hij ertoe gedwongen wordt of kan worden (formeel verantwoordingsarrangement). Spontane verantwoording kan bijvoorbeeld volgen op een incident, als een instelling wil uitleggen hoe het kon plaatsvinden, of als kritische volgers of belanghebbenden misstanden aan de kaak stellen.

Van een verantwoordingsarrangement is sprake als de relatie tussen actor en forum een institutioneel karakter heeft, dat wil zeggen, geformaliseerd is in regels, in staande praktijken, vaste routines, waarden en instrumenten (Bovens, 2005; Schillemans, 2007).

Verschillende instrumenten kunnen een proces van spontane verantwoording uitlokken. Deze instrumenten kunnen in grote lijnen worden onderscheiden in instrumenten die informatie over de organisatie naar buiten brengen en instrumenten die informatie van buiten de organisatie naar binnen brengen. Voorbeelden van veelvoorkomende instrumenten waarmee 'van binnen naar buiten' wordt gecommuniceerd zijn jaarverslagen, gedragscodes, beroepscode, magazines, openbaar toegankelijke databestanden en open dagen. In de communicatie 'van buiten naar binnen' kunnen twee soorten instrumenten worden ingezet: instrumenten, die de opvattingen van gebruikers of afnemers van diensten kanaliseren of registreren en instrumenten, die als een extern referentiekader voor het handelen of de am-

bities van de organisatie fungeren. Veel gebruikte instrumenten die informatie de organisatie inbrengen zijn: benchmarks, klanttevredenheidsonderzoek, scorekaarten, audits en kwaliteitsmanagementsystemen (Schillemans et al., 2008). Naast instrumenten die prikkelen tot spontane verantwoording zijn er ook instrumenten die deel uitmaken van een formeel verantwoordingsarrangement. Kenmerkend voor dit type instrument is dat het organisaties verplicht om groepen belanghebbenden de mogelijkheid te geven om hun mening over de prestaties van de organisatie kenbaar te maken. Voorbeelden zijn een interne ombudsman, een college van deskundigen en een cliëntenraad (Schillemans et al., 2008).

Ondanks de verschillen tussen beleidssectoren wat betreft de omgang met belanghebbenden verwachten beleidsmakers én bestuurders dat een goede dialoog met en verantwoording aan belanghebbenden kunnen bijdragen aan (Algemene Rekenkamer, 2008: 33):

- verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening;
- vroegtijdige signalering van problemen;
- betere maatschappelijke inbedding van de instelling;
- draagvlak voor besluiten;
- vertrouwen in de instelling.

Deze verwachtingen weerspiegelen twee algemene argumenten voor verantwoording in de literatuur, namelijk een legitimatorische en een cybernetische argumentatie (naar Bovens, 2005; Schillemans, 2007; Schillemans en Oude Vrielink, 2007). De legitimatorische argumentatie wordt vermoedelijk het meest aangehaald. De kern daarvan is dat horizontale verantwoording een

brug slaat tussen instellingen en hun maatschappelijke omgeving, waardoor het vertrouwen in de publieke dienstverleners (en in het algemeen in de overheid) toeneemt en het draagvlak voor beslissingen groter wordt. In het cybernetisch perspectief staat het vermogen om van belanghebbenden te leren centraal. Via verantwoording en dialoog worden publieke dienstverleners met opvattingen en ervaringen van hun afnemers geconfronteerd. Op de terreinen van wonen, zorg en onderwijs ontwikkelt de discussie zich steeds meer in de cybernetische richting. Dit blijkt onder meer uit de groeiende belangstelling voor benchmarking, borgingsmechanismen als visitaties, het gebruik van kwaliteitssystemen en tevredenheidsonderzoek.

Verantwoording en dialoog in de praktijk: met wie en hoe?

Het Platform Maatschappelijke Ondernemingen (PMO), voorheen het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen (NTMO), bestaat uit brancheorganisaties van instellingen die actief zijn in de sectoren wonen, zorg en onderwijs. Deze brancheorganisaties profileren zich als vertegenwoordigers van maatschappelijke ondernemingen en zien horizontale verantwoording als een belangrijke voorwaarde voor de verankering van de maatschappelijke onderneming bij burger en politiek. In 2008 heeft het Platform ons gevraagd een verkennend onderzoek te doen naar horizontale verantwoording bij maatschappelijke ondernemingen.¹

Het onderzoek is in twee stappen uitgevoerd.² Eerst is op basis van een literatuurstudie en expertinterviews vastgesteld uit welke elementen het concept horizontale verantwoording is opgebouwd en welke invulling er in

de verschillende branches aan wordt gegeven. Vervolgens is een survey van beperkte omvang uitgezet onder instellingen die zijn aangesloten bij de in het PMO verenigde brancheorganisaties. De vragenlijsten zijn ingevuld door bestuurders of medewerkers nabij het bestuur van de instelling.

Het belang van belanghebbenden

Er is nog weinig bekend over de wijze waarop maatschappelijke ondernemingen in de praktijk gestalte geven aan de omgang met belanghebbenden. Dit moet zich in de komende jaren nog verder uitkristalliseren. In ons onderzoek onder (de kring rond) bestuurders in diverse deelsectoren op het gebied van wonen, zorg en onderwijs hebben we gevraagd om een 'top drie' van de naar

den van toezicht en ondernemingsraad (8%). Dit maakt in elk geval duidelijk dat interne actoren niet als de belangrijkste stakeholders worden gezien en maatschappelijke ondernemingen in belangrijke mate naar buiten gericht zijn.

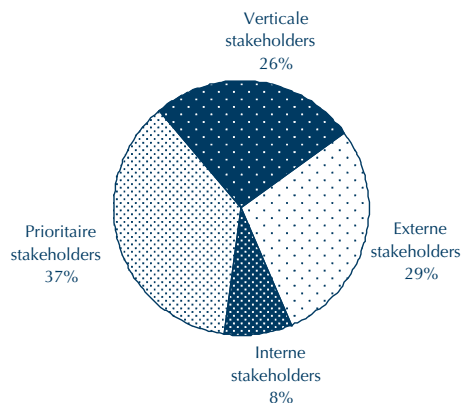
Naast de rangschikking in een top drie hebben we in ons onderzoek gevraagd met welke belanghebbenden de bestuurlijke top regelmatig contact onderhoudt. Meer dan de helft van de ondervraagden uit de kring rond bestuurders geeft aan met acht partijen intensief contact te hebben. Zij onderhouden vooral contact met collega-instellingen (95% van de respondenten), ketenpartners (93%) en andere lokale publieke instellingen (71%). We kunnen daarmee opnieuw vaststellen dat externe stakeholders, vooral in de professionele omgeving, zeer belangrijk zijn voor bestuurders van publieke ondernemingen. De gemeente is de belangrijkste verticale stakeholder als het gaat om de contactfrequentie (81%). Daarnaast zegt bijna de helft van de respondenten ook wekelijks met een ministerie contact te hebben. Opvallend is dat het belang van belanghebbenden niet samenvalt met de rangschikking van be-

Geinstitutionaliseerd en informeel

hun mening belangrijkste stakeholders samen te stellen. Figuur 2 geeft hiervan een geaggregeerd overzicht

De figuur laat zien dat prioritaire stakeholders het vaakst worden genoemd als belangrijke stakeholders (37% van het totaal aantal 'punten')³. Het gaat hier in de eerste plaats om klanten, vervolgens om andere geprioriteerde externen zoals verzekeraars en het zorgkantoor. Niet ver daarna volgen externe stakeholders (29%) zoals andere maatschappelijke ondernemingen en 'toeleverende' instellingen, zoals huisartsen bij GGZ of ziekenhuizen en scholen bij mbo en hbo. Daarna volgen verticale stakeholders als Rijk, inspectie of gemeente (26%). Op ruime afstand volgen interne stakeholders zoals ra-

Figuur 2 belangrijkheid van belanghebbenden volgens de (kring rond) bestuurders



langhebbenden naar de frequentie van hun contacten met de instelling, zoals weergegeven in figuur 2. Het verschil zit in de positie van de prioritare stakeholders en dan met name klanten. Zij worden als belangrijkste belanghebbenden gezien, maar de besturen van instellingen onderhouden relatief weinig contact met (vertegenwoordigers van) klanten. Klanten lijken daarmee als oriëntatiepunt zeer belangrijk voor de besturen van publieke dienstverlening, zonder dat er echter intensieve contacten met hen worden onderhouden vanuit de top.

Vervolgens hebben we onderzocht welke (andere) geïnstitutionaliseerde kanalen in de instelling aanwezig zijn, waarmee zij verantwoording (kunnen) afleggen aan hun omgeving. We hebben de respondenten gevraagd naar vier organen, namelijk raden van toezicht (in sommige sectoren raden van commissarissen genoemd); interne cliëntenraden (of daarmee vergelijkbare organen die gebruikers of afnemers vertegenwoordigen); formele adviesorganen van externe deskundigen en interne ombudsmannen (of daarmee vergelijkbare organen die klachten en bezwaren van afnemers behandelen). De ondervraagden geven aan dat in vrijwel alle instellingen het bestuur verantwoording aflegt aan een raad van toezicht. In ongeveer twee derde van de instellingen is

een cliëntenraad of vergelijkbaar orgaan aanwezig. In ongeveer 40 procent van de gevallen beschikt de instelling over een formeel adviesorgaan of klankbordgroep. In een derde van de instellingen is een interne ombudsman of daarmee vergelijkbaar orgaan aanwezig.

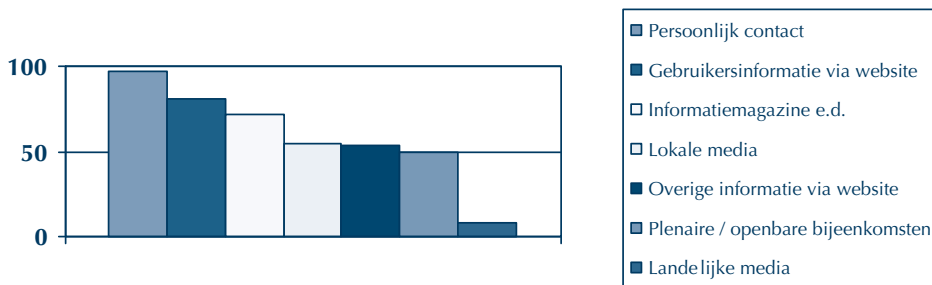
Naast de geïnstitutionaliseerde vormen van horizontale verantwoording, is in kaart gebracht langs welke wegen de informele verantwoording en dialoog gestalte krijgt. De hierna volgende figuren vormen hiervan de weerslag.

Bijdragen aan kwaliteit, steun en imago

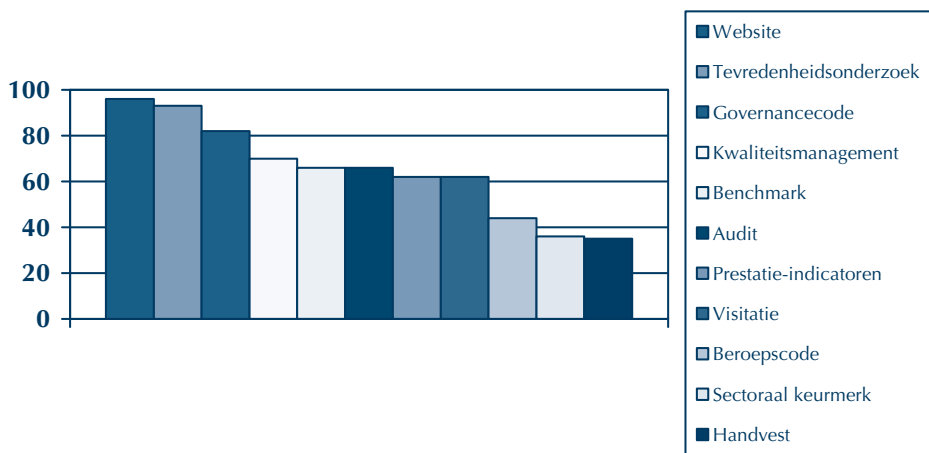
Figuur 3 en 4 geven een overzicht van de verschillende wegen en instrumenten die maatschappelijke ondernemingen volgens de respondenten benutten om informatie over de organisatie naar buiten te brengen of voor de instelling relevante informatie te vergaren.

Uit figuur 3 blijkt dat vrijwel alle respondenten de voorkeur geven aan een persoonlijke benadering van belanghebbenden. Andere kanalen, die veel worden gebruikt om belanghebbenden

Figuur 3 Instrumenten om informatie over de organisatie naar buiten te brengen



Figuur 4 Instrumenten om relevante informatie in de organisatie te brengen



te informeren, zijn een eigen website en magazine. De lokale media en openbare bijeenkomsten worden in ongeveer de helft van de gevallen als communicatiekanaal gebruikt.

Figuur 4 laat vervolgens zien dat twee instrumenten door vrijwel alle publieke dienstverleners worden ingezet om informatie over hun omgeving te verzamelen: hun website en klanttevreden-

Verantwoording en dialoog in de praktijk: de opbrengsten

Opbrengsten van horizontale verantwoording voor de instelling

In het voorgaande is beschreven wat beleidsmakers en bestuurders van verantwoording en dialoog verwachten. Aan twee van deze verwachtingen – een betere kwaliteit van de dienstverlening en vroegtijdige signalering van problemen – ligt het cybernetisch argument ten grondslag: de gedachte dat publieke dienstverleners tot kwaliteitsverbetering kunnen komen door te leren van de opvattingen en ervaringen van belanghebbenden. De overige drie verwachtingen – een betere maatschappelijke inbedding van de instelling, een groter draagvlak voor besluiten, en meer vertrouwen in de instelling – steunen op het legitimatorische argument. In ons onderzoek hebben we geïnventariseerd in hoeverre de contacten met verschillende belanghebbenden volgens de respondenten bijdragen aan bevordering van de kwaliteit van de dienstverlening, verbetering van het imago van de organisatie en steun voor belangrijke besluiten.⁴

Weinig contact met belangrijke klanten

heidsonderzoek. Dan volgt een reeks van instrumenten die door twee derde tot driekwart van de instellingen worden ingezet. Het gaat om governancecodes, kwaliteitsmanagementsystemen, benchmarks, audits, gekwantificeerde prestatie-indicatoren en visitaties. Tot slot zijn er drie instrumenten die in iets minder dan de helft van de instellingen worden toegepast, namelijk beroepscodes, sectorale keurmerken en handvesten.

We bespreken de uitkomsten aan de hand van de volgende drie figuren. Figuur 5 laat van boven naar beneden zien wat de verantwoording aan of dialoog met verschillende belanghebbenden naar mening van de respondenten oplevert.

Kijken we naar de *kwaliteitsverbetering* door verantwoording en dialoog – het cybernetische argument – dan is er volgens de respondenten over de gehele linie sprake van een positieve invloed. Dit is te zien in het bovenste deel van figuur 5. De omgang met de belanghebbenden wordt in alle gevallen als gunstig voor de kwaliteit van de dienstverlening beschouwd. In elke categorie van belanghebbenden heeft de omgang met ten minste één partij volgens respondenten een verhoudingsgewijs groot effect. Raden van toezicht hebben de meeste positieve invloed op de kwaliteit van de dienstverlening, direct daarna volgen (vertegenwoordigers van) klanten en de inspectie. Verantwoording richting media en ministeries heeft volgens respondenten relatief weinig effect op de dienstverlening.

Wanneer het gaat om een beter imago van de instelling – het tweede deel van figuur 5 – zijn de respondenten in het algemeen van oordeel dat de verantwoording of dialoog met alle belanghebbenden positief bijdraagt aan het imago. Ook hier is volgens de respondenten de bijdrage van het contact met de raad van toezicht het grootst, gevolgd door (vertegenwoordigers van) klanten. De omgang met verticale stakeholders draagt naar de mening van respondenten relatief het minst bij aan verbetering van het imago.

Bezien we wat de verantwoording aan of dialoog met verschillende belang-

hebbenden volgens de respondenten aan steun voor besluiten oplevert, dan ontstaat een ander beeld. In tegenstelling tot de positieve invloed, die de omgang met belanghebbenden volgens respondenten heeft op de kwaliteit en het imago van de instelling, zijn zij van mening dat sommige contacten met belanghebbenden het draagvlak voor beslissingen juist verminderen. Het

Wat levert het op?

gaat dan vooral om contacten met de media. Slechts contacten met twee van de negen typen belanghebbenden worden gezien als bevorderlijk voor draagvlak. Dan gaat het opnieuw om de raden van toezicht en (op enige afstand) vertegenwoordigers van klanten.

Conclusies

Maatschappelijke ondernemingen onderhouden relaties met tal van belanghebbenden. Deze relaties zijn echter nog nauwelijks systematisch onderzocht. Ons onderzoek heeft de empirische kennis over horizontale verantwoording bij maatschappelijke ondernemingen versterkt. Daarbij zijn we tot enkele conclusies gekomen, die stof tot nadenken geven.

Om te beginnen blijkt, dat het ambigu is welke belanghebbenden het belangrijkste zijn. Uit de top drie, die de respondenten op ons verzoek samenstelden, blijkt dat klanten (prioritaire stakeholders) en andere publieke dienstverleners (externe stakeholders) bovenaan staan. Opvallend is dat de vraag naar de frequentie waarmee contact wordt onderhouden met verschillende belanghebbenden tot een andere rangschikking leidt. Hoewel

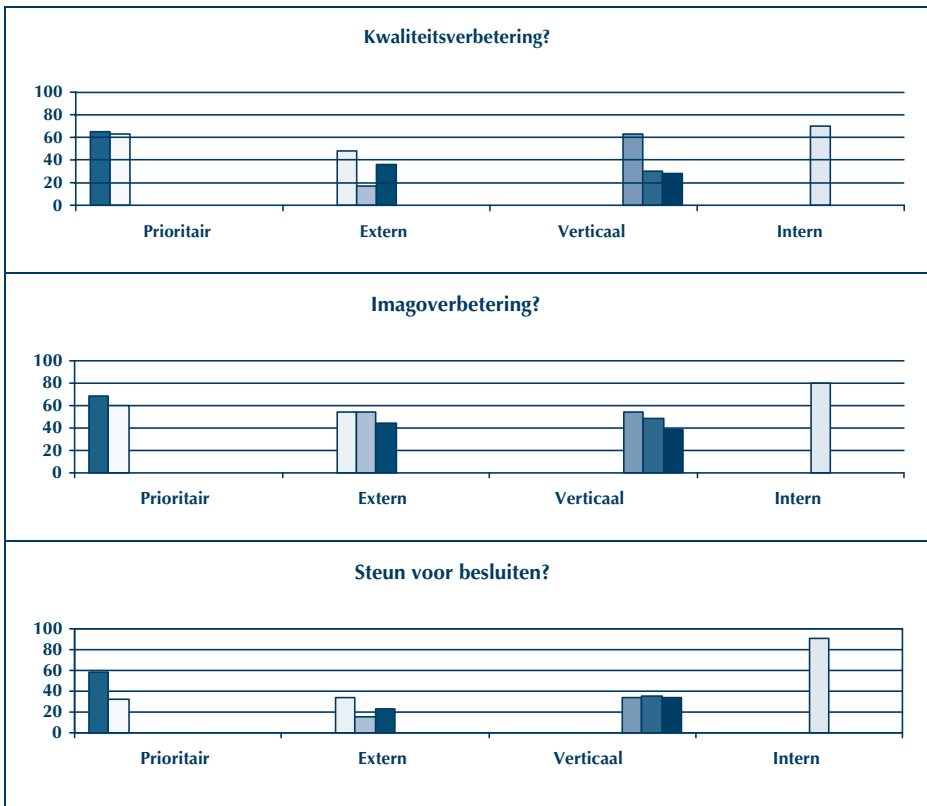
klanten als belangrijkste belanghebbenden worden genoemd, onderhouden besturen van maatschappelijke ondernemingen volgens de respondenten slechts in beperkte mate contact met vertegenwoordigers van klanten. De instellingen hebben het meest contact met keten-

partners, collega-instellingen en andere maatschappelijke (private) organisaties. Hoe is nu te verklaren dat klanten zeer belangrijk zijn maar (kringen rond) bestuurders weinig contact met hen onderhouden? De discrepantie komt vermoedelijk doordat 'belangrijk' op

Figuur 5 Drie 'opbrengsten' van horizontale verantwoording van vier typen stakeholders



van vier typen stakeholders



Legenda

Prioritaire stakeholders

Externe stakeholders

Verticale stakeholders

Interne stakeholders

- Vertegenwoordigers klanten
- Klanten
- Maatschappelijke instellingen
- Media
- Lokale bedrijven
- Inspecties
- Gemeenten
- Ministeries
- Raad van toezicht / commissarissen

minimaal twee manieren te interpreteren is. Allereerst kan de vraag 'normatief' of *platoons* worden geïnterpreteerd, in dat geval geven respondenten aan welke actoren zij het meest belangrijk vinden voor hun werk, nog ongeacht de vraag of zij die actoren überhaupt ooit tegenkomen. Het hoog aantal keren dat de klant (en soms 'de samenleving') wordt genoemd door respondenten suggereert dat in elk geval een deel van de respondenten deze normatieve interpretatie van de vraag heeft gekozen. Een tweede interpretatie is: met welke stakeholders heb je het *meeste contact*? Deze *polder*definitie leverde duidelijk andere uitkomsten op.

De bevinding suggereert dat 'de klant' vooral een belangrijk normatief oriëntatiepunt is voor maatschappelijke ondernemingen. In praktische zin hebben de bestuurders van onderzochte grote maatschappelijke ondernemingen vervolgens vooral contact met collega-instellingen en publieke en private partners.

Nog steeds weten we relatief weinig over de wijze waarop maatschappelijke ondernemingen communiceren met hun belanghebbenden. Voor een deel vinden de verantwoording en dialoog plaats via geïnstitutionaliseerde kanalen met formele verantwoordingsfora en instrumenten. Deels zijn de contacten met belanghebbenden echter van informele aard. Kijken we naar de wegen waarlangs verantwoording en dialoog gestalte krijgen, dan zien we dat respondenten verschillend denken over de waarde van informele contacten voor de instelling in vergelijking met geïnstitutionaliseerde vormen. De groep van respondenten, die informele communicatie hoger aanslaat, is bijna even groot als de groep die formele arrangementen waardevoller acht. Regel-

matig wordt erop gewezen dat formele arrangementen het gevaar van sleetheid of ritualisering in zich dragen (zie bijvoorbeeld WRR 2004; Trappenburg 2008). Tegen deze achtergrond wordt de voorkeur gegeven aan informele vormen van verantwoording of dialoog, maar dit gaat wel met meer onzekerheid gepaard.

Een derde, voorheen nog nauwelijks empirisch bestudeerd element van horizontale verantwoording is wat het instellingen oplevert. In de wetenschappelijke en beleidsliteratuur worden verantwoording en dialoog met verschillende typen argumenten bepleit, bijvoorbeeld met het oog op de kwaliteit van het openbaar bestuur of een passend en sluitend stelsel van *checks and balances*. Maar wat brengen de verantwoording en dialoog de instellingen die hierin moeten investeren? Op basis van ons onderzoek kunnen we stellen dat bestuurders in twee opzichten van hun contacten met belanghebbenden zeggen te profiteren. De grootste 'opbrengst' van de verantwoording en dialoog is volgens de (kring rond) bestuurders de verbetering van het imago, gevolgd door een kwaliteitsverbetering van de dienstverlening.⁵ In enkele gevallen neemt ook het draagvlak voor besluiten toe. De contacten met interne toezichthouders en met (vertegenwoordigers van) klanten leveren volgens bestuurders het meest op. Opvallend is dat contacten met andere publieke dienstverleners de instelling relatief weinig opleveren, terwijl zij wel veelvuldig contact daarmee onderhouden. Hetzelfde geldt voor contacten met de media.

Opvallend is bij de gepercipieerde opbrengsten van horizontale verantwoording dat de rol van de raden van

toezicht zo positief wordt afgebeeld. Zij worden weliswaar niet als belangrijke stakeholders genoemd, maar blijken desondanks de meest effectieve externe partijen te zijn. Bestuurders roemen hun interne toezichthouders bij alle drie de evaluatieve vragen die zijn weergegeven in figuur 5. Zowel waar het gaat om verbetering van de kwaliteit, het imago als het draagvlak beoordelen bestuurders hun raad van toezicht over het geheel genomen het meest positief van alle relevante stakeholders. Deze bevinding is opvallend, daar eerder onderzoek suggereerde dat veel raden van toezicht worstelen met hun rol (Schillemans, 2007; Meurs en Schraven, 2005).

De positieve beoordeling is wellicht op twee manieren te verklaren. Allereerst uit het feit dat raden van toezicht periodieke gesprekspartners van het bestuur zijn, die vanuit een integrale verantwoordelijkheid met het bestuur meedenken en -kijken. Ze worden geraadpleegd bij alle grote besluiten en hebben daar, zo suggereert dit onderzoek, volgens de bestuurders ook een betekenisvolle stem in. Voorts suggereert het positieve oordeel van de bestuurders over de dialoog met 'hun' raden van toezicht dat deze laatste wellicht meer gewicht geven aan hun meedenkende rol dan aan hun toezichthoudende rol. De meeste raden van toezicht hebben dezelfde dubbele taak: toezien op het bestuur en het bestuur met raad en daad terzijde staan. Het zijn vaak ervaren bestuurders, die met één been binnen en met één been buiten de organisatie staan. De positieve waardering van hun rol in de besluitvorming suggereert dat het tweede deel van de taak, zoals al eerder geconstateerd (De Ridder, 2004; Meurs en Schraven, 2005), wellicht de hoofdmoot vormt.

Eerder concludeerden Hooge en Helderma (2008; 2007) op basis van onderzoek naar intern toezicht dat de klant en de minister samen koning zijn in de publieke dienstverlening. Ons onderzoek nuanceert dit beeld. Bestuurders van maatschappelijke ondernemingen blijken zich veel meer op hun operationele omgeving te richten dan interne toezichthouders. Zij hechten meer belang aan externe stakeholders als collega-instellingen, ketenpartners en concurrenten, wat mede blijkt uit de vele contacten die ze daarmee onderhouden. Zij is weliswaar koning, maar dat betekent niet dat bestuurders er veel contact mee onderhouden. Zij gelden voor bestuurders in de eerste plaats als normatief referentiepunt, niet als partner.

Alles bij elkaar lijkt de publieke dienstverlening niet zozeer een monarchie, als wel een republiek te zijn. Hier verantwoordend maatschappelijk ondernemers zich om verschillende redenen en met verschillende effecten aan diverse partijen: klanten, overheden, raden van toezicht, collega-instellingen en de brede publieke omgeving. De dynamiek en ontwikkeling van deze relaties verdienen nader empirisch onderzoek.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Verbreiding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaggeving, kwaliteitszorg en governance*, Den Haag, 2004.
- Algemene Rekenkamer, *Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*, Den Haag, 2008.
- Brandsen, T., A. Meijer en C. van Montfort, De dubbele helix van publieke rekenschap, in: *Bestuurskunde*, nr. 1, 2005, pp. 3-8.
- Brandsen, T., W. van de Donk en P. Kenis (red.), *Meer-voudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Lemma, 2006.
- Bovens M., *Publieke verantwoording: Een analysekader*, in: W. Bakker en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de*

- uitvoering van publieke taken, Boom, Amsterdam, 2005, pp. 25-55.
- Hooge, E. en J.-K. Helderma, Klant en overheid koning - Over toezicht op horizontale verantwoording door maatschappelijke ondernemingen, in: *Bestuurskunde*, nr.3, 2008, pp.95-104.
- Freeman, R., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman Publishing Company, 1984.
- Hooge, E. en J. Helderma, *Toezicht op scherp. Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties*. Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties, Zoetermeer, 2007.
- Meurs, P. en T. Schraven, *Naar stimulerend en slim toezicht* (themanummer Zorgvisie), Elsevier; Maarssen, 2005.
- Posner, P., Accountability Challenges of Third-Party Government, in: L.M. Salamon (red.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 523-551.
- Ridder, J. de, *Een goede raad voor toezicht*, Rijksuniversiteit Groningen, 2004.
- Schillemans T., *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Lemma, Den Haag, 2007.
- Schillemans T. en M. Oude Vrielink, *Horizontale verantwoording als complement en substituut. Trendstudie naar de ontwikkeling van het denken over horizontale verantwoording op rijksniveau en de meerwaarde ervan voor het verticale toezicht*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2007.
- Schillemans, T., T. Brandsen, E. van Hout, M. Oude Vrielink, *Horizontale verantwoording bij maatschappelijke ondernemingen. Een verkenning in opdracht van het Platform Maatschappelijke Ondernemingen*, PMO, Den Haag, 2008.
- Trappenburg, M., *Gezondheidszorg en democratie*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2005.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, 2004
- leden beschikbaar gesteld. Dit heeft een totale reactie van 137 respondenten opgeleverd.
- 3 Het betrof hier een open vraag. De scores zijn als volgt vastgesteld: indien een belanghebbende als eerste werd genoemd kreeg deze 3 punten, als tweede 2 punten en 1 punt als deze als derde werd genoemd.
 - 4 We willen hier nadrukkelijk opmerken dat het gaat om de gepercipieerde bijdragen van verantwoording en dialoog. Over de mate waarin de percepties stroken met de feitelijke opbrengsten kunnen op basis van het onderzoek geen uitspraken worden gedaan. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een klacht worden gezien als 'gratis advies' voor de kwaliteit van de dienstverlening, terwijl kwaliteitsverbetering in de praktijk uitblijft omdat de wijze waarop de klacht wordt behandeld geen intern leerproces op gang brengt.
 - 5 Hierbij is van belang voor ogen te houden dat het gaat om de perceptie die bestuurders hebben van de opbrengsten van verantwoording en dialoog. Dit betekent dat de opbrengsten worden gewaardeerd vanuit de optiek van de contacten die de bestuurders met stakeholders onderhouden. Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2008: 36) wijst uit dat de omgang met belanghebbenden in de praktijk op verschillende niveaus binnen en tussen organisaties gestalte krijgt, waarbij de verschillende niveaus hun eigen netwerken en informatiebronnen hebben. Voor een vollediger beeld van de opbrengsten is dus onderzoek nodig waarin ook deze niveaus worden betrokken. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het beeld dat bestuurders hebben van de terreinen waarop verantwoording en dialoog de instelling ten goede komen, afwijkt van de daadwerkelijke opbrengsten. Onderzoek naar de praktijkervaringen zijn op dit moment echter vooral verkennend van aard (zie bijvoorbeeld het eerdergenoemde rekenkameronderzoek).

Noten

- 1 Het PMO omvat de brancheorganisaties Aedes, ActiZ, MBO Raad, HBO-raad, NVZ, VGN, GGZ Nederland en de MO-groep. Zij vertegenwoordigen de sectoren van Woningcorporaties, Verpleging, verzorging & thuiszorg, MBO, HBO, Ziekenhuizen, Gehandicaptenzorg, Geestelijke gezondheidszorg, Welzijn, jeugdzorg en kinderopvang.
- 2 Het onderzoek is bedoeld als trendbeschrijving: het ging om de stand van zaken over de gehele linie, niet om de verschillen tussen aangesloten branches. Via brancheorganisaties is steeds een selectie van het adressenbestand van aangesloten