

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

Kim van Hattum
260632

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

Doctoraalscriptie
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Universitaire Opleiding Bestuurskunde
Afstudeerrichting Publiek Private Bedrijfsvoering

Rotterdam, Utrecht
9 september 2005

Dr. V.M.F. Homburg
Dr. H.J.M. Fenger

Kim van Hattum
260632

"(...)

*Ik zou met iedereen een poos willen praten,
met die man daar op de stoep en die juffrouw daar op straat
en aan hen de beslissing laten
en dan zeggen: dank u wel, wat een meesterlijke raad!
maar dan nog zou 'k bang zijn om me toch weer te vergissen,
nu 'k weet dat ik het zelf toch moet beslissen.
(...)"*

(Schmidt, 1987: 231)

Voorwoord

“Alleen nog mijn scriptie doen ...” deze vijf woorden heb ik een jaar lang gebruikt wanneer naar mijn studie werd gevraagd. Het sluitstuk van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam ligt dan nu in de handen van de lezer.

In de laatste dagen van januari 2004 begon ik aan mijn afstudeerstage bij KPMG Integrity & Investigation Services en uit deze context is het onderzoeksveld van mijn scriptie voortgekomen: private partijen die aan overheden adviezen geven. Tijdens mijn stage heb ik meegewerkt aan twee adviestraject die overheden van kennis moesten voorzien. Wat er met die adviezen gebeurde, zodra ze overgedragen werden, was mij niet duidelijk. Het was al helemaal een raadsel wat er van de adviezen in de praktijk terecht kwam. Dit raadsel heb ik proberen op te lossen in deze scriptie. Niet met dezelfde adviezen, maar met andere praktijkvoorbeelden. Ik weet nu wel waar en hoe ik moet gaan zoeken, wil ik de doorwerking van een advies kunnen achterhalen. Het is de bedoeling dat de lezer hetzelfde kan, wanneer die deze scriptie gelezen heeft.

Een voorwoord is een gebruikelijke plaats voor het bedanken van mensen, ik maak daarop geen uitzondering. Natuurlijk is een bedankje op zijn plaats voor de mensen bij KPMG I&IS, de provincie Gelderland en de Regiopolitie Haaglanden die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Daarnaast, maar zeker niet in het minst, bedank ik hier twee mensen voor hun geduld: Vincent Homburg en Veroni Vonk.

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Inhoudsopgave	ii
1. Inleiding en onderzoekopzet	1
1.1 <i>Externen en de overheid</i>	1
1.2 <i>Probleemstelling</i>	2
1.2.1 Doelstelling	2
1.2.2 Plaats van het onderzoek	3
1.2.3 Onderzoeksvraag	4
1.2.4 Deelvragen	5
1.3 <i>Opzet van het onderzoek</i>	6
1.3.1 De gecombineerde case-study als methode	6
1.3.2 Technieken van gegevensverzameling	9
1.3.3 Het gebruik van theorie	11
1.4 <i>Structuur van de scriptie</i>	12
2. Wat, waar en waarom van doorwerking	14
2.1 <i>Inleiding</i>	14
2.2 <i>Wat is doorwerking?</i>	15
2.2.1 Advies als instrument	16
2.3 <i>Wat is ook doorwerking?</i>	20
2.3.1 Een visie herzien	21
2.3.2 De politiek van advisering	25
2.3.3 De doorwerking van concepten	29
2.3.4 Wat is nou doorwerking?	31
2.4 <i>Doorwerking, hoe zie je dat?</i>	32
2.4.1 Effecten in domeinen	32
2.4.2 Maatregelen en gedrag	33
2.4.3 Verschuivende machtsposities	34
2.4.4 Denkbeelden gezien	35
2.5 <i>Verwachtingen en factoren</i>	36
2.5.1 Factoren voor doorwerking	37
2.5.2 Theoretische verwachtingen voor de praktijk	39
2.5.3 Instrumentele factoren	40
2.5.4 Factoren voor politieke doorwerking	41
2.5.5 Concepten en doorwerking: factoren	42
2.6 <i>Acht analyses</i>	44
3. Doorwerking: daar, dat en daarom	45
3.1 <i>Inleiding</i>	45
3.2 <i>Provincie Gelderland, Facilitaire Zaken</i>	45
3.2.1 Acht workshops en een presentatie	45
3.2.2 Instrumentele doorwerking?	47
3.2.3 Politieke doorwerking?	52
3.2.4 Conceptuele doorwerking?	55
3.2.5 Dezelfde insteek?	59
3.2.6 Doorwerking bij Facilitaire Zaken	60
3.3 <i>Regiopolitie Haaglanden, Bureau Zichtenburg</i>	60
3.3.1 Drie trainingen en een rapport	60
3.3.2 Instrumentele doorwerking?	62

3.3.3	Politieke doorwerking?	66
3.3.4	Conceptuele doorwerking?	69
3.3.5	Dezelfde insteek?	73
3.3.6	Doorwerking bij Bureau Zichtenburg	74
3.4	<i>Conclusie</i>	74
4.	Conclusie: over de invloed van factoren	77
4.1	<i>Inleiding</i>	77
4.2	<i>Recapitulatie deelvragen</i>	77
4.2.1	Doorwerking gedefinieerd	77
4.2.2	Zichtbare doorwerking	78
4.2.3	Factoren voor doorwerking	78
4.2.4	De praktijk van doorwerking	79
4.3	<i>Doorwerking getypeerd en verklaard</i>	80
4.3.1	Facilitaire Zaken	80
4.3.2	Bureau Zichtenburg	81
4.3.3	Verklaring in combinatie	81
4.4	<i>Factoren die er toe doen</i>	82
4.5	<i>Afsluiting</i>	83
4.5.1	Aanbevelingen aan producenten en consumenten	83
4.5.2	Reikwijdte van het onderzoek	84
4.5.3	Vervolgonderzoek	84
	Geraadpleegde literatuur	85
	Bijlagen	I
A.	Interviews: geïnterviewden en protocollen	II
A.1	<i>KPMG Integrity & Investigation Services</i>	II
A.1.1	Pieter van der Zwet	II
A.2	<i>Facilitaire Zaken</i>	II
A.2.1	Salvatore Cocco	II
A.2.2	John Gosselink	II
A.2.3	Bianca Veldhuizen	III
A.2.4	Barbara Huits	III
A.3	<i>Bureau Zichtenburg</i>	III
A.3.1	Ben Russchenberg	III
A.3.2	Wiebe Brandenburg	III
A.3.3	Jerry de Bruijn	IV
B.	Quickscans	V
B.1	<i>Facilitaire Zaken</i>	V
B.1.1	Responsiegegevens	V
B.1.2	Quickscan	V
B.2	<i>Bureau Zichtenburg</i>	VII
B.2.1	Responsiegegevens	VII
B.2.2	Quickscan	VII

1. Inleiding en onderzoeksoptzet

1.1 Externen en de overheid

De minister en de rapporten

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie Duivesteijn) heeft in augustus en september 2004 onderzoek gedaan naar de besluitvorming rondom de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn-Zuid. Het onderzoek leverde volgens Ten Hoove (6 september 2004) een "onthutsend kijkje in de keuken van het bestuur". Tijdens de gesprekken van de commissie met diverse deskundigen en betrokkenen bleek namelijk dat meer dan eens onwettelijke rapporten genegeerd of bekritiseerd werden. Zelfs aan het begin van het besluitvormingstraject (1993) is selectief omgesprongen met adviezen van twee externe bureaus (Ten Hoove, 3 september 2004). Toenmalig minister Maij van Verkeer en Waterstaat bleek het rapport van het eerste adviesbureau, Knight Wendling, van harte omarmd te hebben. In dit advies werd gesteld dat de Betuwelijn snel veel geld zou opleveren. Er zouden zelfs banen verloren gaan in de Rotterdamse haven als de lijn er niet zou komen. Het rapport van bureau McKinsey was minder positief en concludeerde dat de Betuwelijn succesvol zou kunnen zijn, maar dat het evengoed zou kunnen mislukken. Minister Maij koos ervoor alleen de succesoptie van Knight Wendling als uitgangspunt te nemen.

Hoe valt deze keuze van de minister te verklaren? Er mag toch immers verwacht worden dat minister Maij beide rapporten serieus neemt, haar ministerie had er nota bene zelf om gevraagd. Was het dan een vlag van verstandsverbijstering, of kan haar keuze nog anders verklaard worden? Misschien was het rapport van McKinsey simpelweg niet goed genoeg, sloot het niet aan bij de ideeën van de minister, of was het politiek gezien ongunstig. Deze verklaringen bieden een meer constructieve verklaring dan een tijdelijke beperking van de geestesvermogens van de minister.

In deze scriptie wordt betoogd dat bovenstaande verklaringen samenhangen met het begrip 'doorwerking'. En dat dit begrip een belangrijke rol kan spelen in de discussie rond het gebruik van adviezen. Waarom worden sommige rapporten wel gebruikt en andere niet? En als ze gebruikt worden, wat bepaalt dan hoe? Het zoeken van antwoorden op dit soort vragen vormt de kern van de studie naar doorwerking van adviezen. Aan de hand van twee voorbeelden uit de praktijk van KPMG Integrity & Investigation Services wordt de ontwikkeling van het begrip 'doorwerking' in deze scriptie voortgezet.

Nu is de studie van doorwerking van adviezen echter niet eenduidig op te vatten. De hoeveelheid adviezen van externe partijen overstijgt vele malen de geschreven (theoretische) kennis over de doorwerking ervan. Wellicht is dat te verklaren met de notie dat het begrip doorwerking moeilijk te conceptualiseren en te operationaliseren is, zoals Bekkers, Fenger, Homburg en Putters concluderen (2004: 6).

Hoewel doorwerking als begrip lastig te omschrijven en te meten wordt gevonden, staat het wel in de politieke belangstelling. Recentelijk is er een onderzoek uitgevoerd dat de doorwerking van strategische beleidsadviesing van adviesraden en –colleges op rijksniveau onder de loep nam (Bekkers e.a., 2004).

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van het Actieprogramma 'Andere Overheid'. Naast de daarin voorgestelde versobering en verbetering van het adviesstelsel met vaste adviesraden en –colleges besteedt het Actieprogramma ook aandacht aan de inhuur van ad hoc externe adviseurs. Het eerste kabinet Balkenende bezuinigde al € 105 miljoen op deze post. Balkenende II heeft daar bovenop tot en met 2005 € 205 miljoen minder over voor hulp van buitenaf. In een klein aantal jaren bezuinigt de rijksoverheid hierop dus € 310 miljoen. Het kabinet hoopt met deze maatregelen de bedrijfsvoering van de rijksoverheid te kunnen verbeteren. Drie activiteiten op rijksniveau moeten deze doelstelling realiseren. Ten eerste moet er scherper worden gekeken naar de noodzaak van extern advies. Ten tweede hoopt het kabinet door het inkopen van externe arbeid en advies via raamcontracten te kunnen bezuinigen. Ten derde wil het kabinet de aanwezige kennis in de rijksorganisaties beter benutten door bijvoorbeeld interdepartementale uitwisseling en het poolen van deskundigheid.

Het verwerven van kennis hoeft dus volgens het kabinet niet meer per se buiten de overheid plaats te vinden. De Nederlandse Rijksoverheid vraagt zich steeds nadrukkelijker af wat de meerwaarde van extern advies is of kan zijn.

Zoals gezegd gaat het in deze scriptie niet direct om de praktijk van de doorwerking van adviezen van de Adviesraden of op het niveau van ministers. Het onderzoek richt zich op de doorwerking van adviezen van KPMG Integrity & Investigation Services bij (een deel van) de ambtelijke organisatie van de provincie Gelderland en (een deel van) de organisatie van de Regiopolitie Haaglanden. Maar ook op die niveaus wordt veel gebruik gemaakt van externe kennis om beleidsvragen te beantwoorden. En dus speelt op die niveaus ook de vraag wat advies van externe partijen toevoegt aan de dagelijkse praktijk.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

De discussie gaat over de positie van externe adviseurs van de overheid. Deze wordt niet in de laatste plaats gevoed door de onduidelijkheid die er heerst over de daadwerkelijke impact van de adviezen op de bestuurspraktijk. Het is voor de betrokken partijen vaak niet helder wat er met de adviezen gebeurt in de praktijk. Een goed geïnformeerde discussie is het dus nauwelijks. Beter inzicht in de doorwerking van de adviezen van externen kan bijdragen aan de inhoud van de geschetste discussie.

Eén van de wijzen waarop dit inzicht verkregen kan worden, is via een theoretische weg. Het projecteren van een theorie op de waargenomen praktijk kan helpen deze praktijk te verklaren. Dit kan ook in toekomstige gevallen nuttig zijn. Het begrip van de ene case kan helpen het begrip in andere of toekomstige soortgelijke gevallen te vergroten. Het verwerven van dit soort kennis vormt het doel van het onderzoek dat in deze scriptie wordt beschreven. Dit onderzoek poogt de kennis van doorwerking van externe advisering aan overheidsorganisaties aan te vullen en zo bij te dragen aan het begrip hiervan. Tot op heden is deze kennis in de bestuurskundige literatuur beperkt.

Op basis van dit onderzoek wordt er een verklaring gezocht voor de waargenomen praktijk. De daarbij opgedane inzichten worden zo geformuleerd dat zij ook in andere of toekomstige gevallen van externe advisering kunnen bijdragen aan het verklaren van de geconstateerde doorwerking van die adviezen. Omwille van die bredere toepasbaarheid van de in het onderzoek opgedane kennis moet deze enigszins 'tastbaar' zijn. Die concretisering van de kennis vindt plaats via het identificeren van factoren die van invloed zijn op de doorwerking van externe adviezen bij de overheid. De concrete *doelstelling van het onderzoek* luidt dan ook:

- **"Het identificeren van factoren die de doorwerking van externe adviezen in de publieke sector beïnvloeden."**

Deze doelstelling is er op gericht een verklaring te vinden voor de mate en aard van de doorwerking van adviezen in het beleid en de organisatie van het openbaar bestuur. Hiermee is geëxpliciteerd dat het onderzoek is gericht op het kenobject van de bestuurskunde: de inrichting en werking van het openbaar bestuur (Hakvoort, 1996: 6). Deze constatering is echter niet alleen formeel van aard. Het duidt ook in algemenere termen aan waar het onderzoek zich op richt.

1.2.2 Plaats van het onderzoek

Het onderzoek dat in deze scriptie beschreven wordt, kan gezien de doelstelling worden getypeerd als een exploratief onderzoek. Het onderzoek is een poging het onderzoeksveld van de doorwerking van externe advisering aan overheden te ontginnen, waarbij wel wordt voortgebouwd op bestaande inzichten over doorwerking van kennis in organisaties.

Het resultaat van het onderzoek zal in de termen van Hakvoort te typeren zijn als een isonome theorie (1996: 30-31), of te wel een theorie van het B-niveau. Hakvoort deelt theorieën in naar het niveau van algemeenheid. Op het A-niveau (nomothetisch) zijn algemene theorieën in de sociale wetenschappen te vinden. Op het laagste niveau (C, of idionoom) bevinden zich de theorieën voor de concrete gevallen, zoals een diagnose van een organisatieadviseur. Daar tussenin zit dus het B-niveau. Theorieën van dit niveau noemt Hakvoort probleemgericht, zij richten zich op één soort probleem of vraag, maar zij overstijgen het niveau van het individuele geval, zonder algemeen verklarend te (kunnen) zijn.

Het is de bedoeling die kennis te verzamelen die kan uitmonden in een verklaringswijze voor de doorwerking van externe adviezen binnen de publieke sector. Deze kan helpen bij het verklaren van individuele soortgelijke gevallen en dus bij het vormen van een idionome theorie als hulpmiddel gebruikt worden. De verklaringswijze kan in principe echter niet gebruikt worden voor cases waarbij er sprake is van andere advisering dan externe of die zich buiten de sfeer van de publieke sector bevinden, de verklaringswijze vormt daarom geen theorie van het A-niveau. Het ontwikkelen van een theorie van een dergelijk niveau valt ver buiten de reikwijdte van het beschreven onderzoek.

Het identificeren van factoren die de doorwerking van externe advisering aan overheden beïnvloeden, is gebaseerd op onderzoek naar de praktijk van dergelijke doorwerking. In feite is het toepassen van een zogenaamde theoretische generalisatie (Zwanenburg, 2003b: 14) onderdeel van het beschreven onderzoek. Immers wordt naar aanleiding van bevonden feiten een theorie ontwikkeld die gericht is op het verbeteren van inzichten bij nieuwe gevallen. Ter illustratie: tegenover de theoretische generalisatie staat de statistische generalisatie die op basis van de feiten en de daaruit afgeleide

theorie gericht is op het formuleren van wetmatigheden over het 'gedrag' van nieuwe gevallen.

1.2.3 Onderzoeksvraag

Een theoretische generalisatie moet dus gebaseerd zijn op feiten die geconstateerd zijn in de praktijk van het onderzoeksveld. Om die feiten te achterhalen is onderzoek vereist. De onderzoeksvraag schept het kader waarbinnen het onderzoek plaatsvindt.

Omwille van de theoretische generalisatie moet de vraagstelling van een dergelijk onderzoek zich in ieder geval richten op de praktijk van het onderzoeksveld. Om ook daarbij een richting te kunnen geven aan het onderzoek worden in vraagstellingen meestal één of meerdere praktijksituaties benoemd die het onderwerp zullen zijn van studie. In dit onderzoek moet de praktijksituatie een geval van externe advisering aan een overheidsorganisatie behelzen.

Dit onderzoek maakt gebruik van twee cases die afkomstig zijn uit de praktijk van de afdeling Integrity & Investigation Services van accountantsbureau KPMG (KPMG I&IS). In paragraaf 1.3 wordt duidelijk gemaakt waarom voor het analyseren van twee cases is gekozen en waarom juist die twee cases zijn geselecteerd.

De combinatie van twee case-studies wordt toegepast om die kennis te verwerven die kan leiden tot het vervullen van de doelstelling van het onderzoek. Feiten an sich vormen echter nog geen kennis. Om tot kennis te kunnen komen zal de praktijk geanalyseerd, geïnterpreteerd, verklaard of anderszins uitgelegd moeten worden. Om tot een dergelijke slag te komen, moet enige vorm van theorie als uitgangspunt genomen worden en moet daarop de analyse, interpretatie, verklaring of uitleg worden gebaseerd (Hakvoort: 1996: 20). Ter voorkoming van onduidelijkheid is het nodig het theoretische aspect van kennisverwerving ook in de onderzoeksvraag te verwoorden. Onduidelijkheid kan immers de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek aantasten¹. De lezer wordt er op geattendeerd dat hij/zij een theoretische grondslag van het onderzoek kan verwachten. Daarmee wordt het ook mogelijk de analyse van de feiten op waarde te schatten.

De noodzaak een theoretische generalisatie te baseren op zowel de praktijk als de theorie van het onderzoeksveld vertaalt zich ook in de onderzoeksvraag. Deze moet immers het concrete onderzoek vorm geven. Dit onderzoek is dan ook gebaseerd op de volgende *onderzoeksvraag*:

- **"Hoe is de doorwerking van de advisering van KPMG Integrity & Investigation Services aan de provincie Gelderland en de Regiopolitie Haaglanden te typeren en hoe valt dit te verklaren?"**

De vraag naar de typering van de doorwerking in de beide cases vormt de basis voor de verzameling van de feiten omtrent de doorwerking. Met behulp van enige theoretische inzichten worden de geconstateerde doorwerkingen in een verklarend kader geplaatst. Het verklarende deel van de onderzoeksvraag biedt de opmaat voor het formuleren van factoren die van invloed zijn op de doorwerking van advisering van externe partijen aan organisaties uit de publieke sector.

¹ Kort gezegd versta ik onder *validiteit* het meten van de juiste gegevens en onder *betrouwbaarheid* het juist meten van deze gegevens (Zwanenburg, 2003b: 2-3).

1.2.4 Deelvragen

Om tot een concrete invulling van de onderzoeksvraag te komen, is deze opgesplitst in deelvragen. Hierin komen de verschillende facetten van de onderzoeksvraag aan de orde, waardoor het onderzoek een concretere vorm kan krijgen. Het totaal van de antwoorden op de deelvragen leidt tot de beantwoording van de onderzoeksvraag. De identificatie van de verschillende componenten uit de onderzoeksvraag levert de volgende deelvragen op.

1. "Wat is doorwerking?"

Deze deelvraag slaat op het kernbegrip dat gebruikt wordt in het onderzoek. Een heldere definiëring van het concept dat een centrale rol speelt in het onderzoek maakt duidelijk wat eronder verstaan moet worden, zodat daarover geen misverstanden kunnen ontstaan. De beantwoording van de eerste deelvraag vormt daarmee de conceptuele basis voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Daarbij biedt een definitie een richting waarin het onderzoek zich verder kan ontwikkelen. Immers verwoordt een definitie niet alleen wat er onder een begrip verstaan moet worden, maar ook, al dan niet expliciet, wat er niet onder valt. Dit laatste hoeft dan ook niet onderzocht te worden.

2. "Hoe is doorwerking inzichtelijk te maken?"

De gedachte achter deze deelvraag is dat doorwerking op dit moment vaak nog weinig zichtbaar is; het is nog lastig de vinger te leggen op de doorwerking van advisering. In feite wordt de vraag naar de mogelijkheden tot het 'meten' – in de ruime zin van het woord – van doorwerking hier gesteld.

3. "Welke verwachtingen ten aanzien van de doorwerking in de beide cases kunnen op basis van de theorie geformuleerd worden?"

De beantwoording van deze deelvraag bundelt de theoretische inzichten uit de beantwoording van de eerste twee deelvragen tot een geheel van factoren waarmee de geconstateerde praktijk van de doorwerking in de beide cases verklaard kan worden.

De antwoorden op de eerste drie deelvragen kan worden opgevat als een hypothese, die de verbinding vormt tussen het theoretische gedeelte en het empirische deel van het onderzoek. De beantwoording van deze deelvragen vormt de afsluiting van de pre-analytische fase van een onderzoek (Zwanenburg, 2003b: 38-39). Dit de fase van een onderzoek waarin de probleemstelling geformuleerd wordt en de theoretische inzichten verzameld worden.

4. "Welke doorwerking hebben de adviezen van KPMG I&IS gehad in de provincie Gelderland en bij de Regiopolitie Haaglanden?"

Het empirische deel van het onderzoek komt met de beantwoording van deze vierde deelvraag aan bod. De daadwerkelijke uitvoering van de case-studies dient om deze deelvraag te kunnen beantwoorden. De vierde deelvraag gaat specifiek in op de praktijk van de doorwerking in de beide cases. Het is het doel van deze deelvraag een 'body of knowledge' te creëren dat groot genoeg is om de beantwoording van de onderzoeksvraag mogelijk te maken.

Hierbij moet opgemerkt worden dat de beantwoording van deze deelvraag zijn vorm krijgt in de termen die met behulp van de eerste drie deelvragen zijn opgesteld. De verzamelde gegevens worden afgezet tegen de theoretische

inzichten die in de hypothese zijn verwoord. Zo kan worden nagegaan of deze voorlopige theorie staande blijft bij de confrontatie met de praktijk.

In de termen van Zwanenburg vindt in de beantwoording van deze deelvraag zowel een eerste als een tweede analyse plaats (2003b: 39-41). Zowel het vaststellen van de definitieve verzameling van gegevens – de eerste analyse –, als de conclusies die naar aanleiding van de confrontatie van theorie en praktijk getrokken kunnen worden – tweede analyse –, vinden in de beantwoording van deze deelvraag hun plaats. Het antwoord op deze deelvraag vormt daarmee de basis voor de formulering van de factoren die van invloed zijn op de doorwerking van externe advisering in de publieke sector.

5. *"Welke aanbevelingen aan adviesproducenten en adviesgebruikers kunnen worden geformuleerd met betrekking tot de doorwerking van adviezen van externe partijen in de publieke sector?"*

Om tot een praktische bruikbaarheid te komen van de verworven inzichten, worden op basis hiervan enkele aanbevelingen gedaan aan de producenten en consumenten van extern advies aan overheidsorganisaties. De bedoeling is enkele wenken te geven voor het succesvol laten doorwerken van adviezen van externe partijen binnen de publieke sector.

Omdat de aanbevelingen pas gedaan kunnen worden als alle inzichten zijn geformuleerd, wordt de beantwoording van deze deelvraag ook pas aan het eind van de scriptie gegeven. Feitelijk maakt dit antwoord dan ook geen deel uit van de beantwoording van de onderzoeksvraag an sich en slaat het eerder terug op de doelstelling van het onderzoek. De beantwoording van de deelvraag is echter ook niet van zo'n omvang dat het een aparte onderzoeksvraag rechtvaardigt.

1.3 Opzet van het onderzoek

Aan het begin van een onderzoek staan in principe alle mogelijke methoden van kennisvergaring open voor de onderzoeker. Echter de eisen die de onderzoeker stelt aan de kennis die hij wil verzamelen, beperken zijn keuze.

In deze paragraaf wordt de opzet van het beschreven onderzoek uiteengezet, door de bespreking van de gebruikte methode van onderzoek. Hierbij wordt ook ingegaan op de geselecteerde cases en de gehanteerde technieken van gegevensverzameling. De bespreking belicht de keuze voor de specifieke methode of de specifieke techniek, de voordelen en de beperkingen en de kennis(soort) die ermee verzameld is.

Analoog aan Zwanenburg (2003a: 15) maak ik in deze scriptie een helder onderscheid tussen de termen methode en techniek. Onder een methode versta ik een globale wijze van kennisvergaring. Onder techniek wordt in deze scriptie een concreet hulpmiddel in het onderzoeksproces verstaan.

1.3.1 De gecombineerde case-study als methode

Het doel van het onderzoek dat in deze scriptie wordt beschreven, is het identificeren van factoren die van invloed zijn op de doorwerking van adviezen die externe adviseurs verstrekken aan organisaties in de publieke sector. Zoals al beargumenteerd gaat aan die formulering een theoretische generalisatie vooraf. De bedoeling te komen tot een theoretische generalisatie bepaalt al in grote lijnen welke eisen aan de te verzamelen kennis gesteld worden. Zo is theoretische generalisatie volgens Zwanenburg (2003b: 14) het product van een kwalitatief onderzoek. Volgens hem zijn generalisaties op basis van kwalitatief onderzoek niet gericht op het vaststellen van wetmatigheden voor het gedrag

van een populatie, maar op het ontwikkelen van ideeën en theorieën. Het ontwikkelen van ideeën is in deze scriptie de rode draad.

Het uitgangspunt van kwalitatief onderzoek dirigeert de keuze van de onderzoeksmethode al in een zekere richting. Volgens Zwanenburg is één van de definiërende kenmerken van een kwalitatief onderzoek de beperkte mate van structurering van het onderzoek (2003b: 18). Dit biedt de onderzoeker de mogelijkheid zijn onderzoek gaandeweg nog aan te passen. Met deze constatering lijkt het survey als methode niet geschikt. Deze methode vergt immers een uitgebreide voorbereidende fase die moet leiden tot een adequate gegevensverzameling. Wanneer de vragenlijsten zijn verstuurd, of de telefoontjes worden gepleegd, kan er aan de inhoud van de vragen niets meer veranderd worden, ook al mocht blijken dat dit toch nodig is. Het survey biedt niet de mogelijkheid tijdens de fase van gegevensverzameling in te grijpen om alsnog goede data te verkrijgen. De mogelijkheid tot ingrijpen is juist één van de kenmerken van een kwalitatief onderzoek. Daarnaast is het survey een methode waarbij een groot aantal eenheden en een klein aantal variabelen onderzocht worden (Hakvoort, 1996: 89-90). De gegevens die dit oplevert, zijn overwegend kwantitatief van aard en daardoor vooral geschikt voor het toepassen van een statistische generalisatie, waarbij op basis van een partiële ervaring uitspraken worden gedaan over de gehele populatie (Zwanenburg, 2003b: 14). In dit onderzoek is juist aandacht voor een klein aantal onderzoekseenheden (twee cases) en een groot aantal variabelen.

Deze constatering brengt de aandacht op onderzoeksmethoden die gericht zijn op het verzamelen van kwalitatieve data. Hakvoort onderscheidt een zevental kwalitatieve methoden van onderzoek: case-study, veldexperiment, simulatiemodellen, organisatie-onderzoek, action-research, comparatief-onderzoek en institutioneel onderzoek (1996: 90-95). In eerste aanleg zouden al deze methoden geschikt kunnen zijn voor verzamelen van de benodigde kennis. De context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt, leidt er echter toe dat een aantal methoden afvalt. Zo gaan het inrichten van een veldexperiment en een simulatie ver buiten de reikwijdte van dit onderzoek; het ontbreekt de onderzoeker daarvoor aan tijd, mogelijkheid en kunde. De action-research methode is eveneens ongeschikt binnen de context. Hierbij voert de onderzoeker veranderingen door in een aantal variabelen (procedures, organisatievorm, e.d.) van een organisatie, waarna de veranderingen die daarop volgen, bestudeerd worden. In dit scriptie-onderzoek is het de externe adviseur die de verandering in de variabelen stuurt, de onderzoeker beperkt zich tot de bestudering van de gevolgen. De methoden van organisatie-onderzoek, comparatief-onderzoek en institutioneel onderzoek leggen een andere nadruk op aspecten die in het onderzoek zeker wel van belang zijn. De aspecten organisatie, vergelijking en instituties moeten echter niet in het middelpunt van de belangstelling staan. Zo blijft via een negatieve redenering de case-study als onderzoeksmethode over.

De keuze voor de case-study als onderzoeksmethode is echter ook positief te formuleren. Zo biedt het onderzoekers de kans dieper in te gaan op één geval. Ook is het volgens Hakvoort zeer geschikt op een theorie te toetsen aan de praktijk (1996: 90-91). De case-study is volgens Hakvoort als methode van onderzoek zeer toepasbaar als een theoretische generalisatie wordt nagestreefd (1996: 90). Een nadeel van de case-study is het beperkte gezichtsveld dat de onderzoeker zich oplegt. Conclusies kunnen dus alleen een geldigheid hebben

binnen de context van het onderzochte geval, voor een nieuw, soortgelijk, geval in een andere context kunnen dus andere verklaringen gevonden worden.

Deze beperking van de case-study wordt in dit onderzoek ondervangen door het combineren van de inzichten uit twee case-studies. Er worden twee gevallen van advisering door een externe partij (KPMG I&IS) aan een overheidsorganisatie (Provincie Gelderland en Regiopolitie Haaglanden) bestudeerd. Daarmee wordt de reikwijdte van de uitspraken over de doorwerking van de advisering in deze gevallen vergroot. Zij zijn niet meer gebonden aan de organisatie-specifieke context, maar zij kunnen meer in het licht van de publieke sector in het algemeen worden gezien. Door de bevindingen van de beide cases tegen elkaar af te zetten kan worden voorkomen dat enige toevalligheden als bredere factoren benoemd worden. De vergelijking is vooral gericht op het vergroten van de validiteit van de uitspraken over de doorwerking in de beide cases.

Uiteraard zijn er nog wel enige restricties aan de scope van de uitspraken, deze worden in het afsluitende hoofdstuk benoemd. Met het toepassen van een gecombineerde case-study wordt het gezichtsveld wel verbreed.

De cases

Mijn afstudeerstage heb ik bij KPMG Integrity & Investigation Services in Amstelveen vervuld, in de eerste helft van 2004. Het Bestuurskunde-afstudeertraject is gericht op een confrontatie van praktijk (stage) en theorie (scriptie). Om hiertoe te komen, dient er een duidelijk verband te bestaan tussen de stage en de scriptie. Hierom is uit de praktijk van KPMG I&IS een keuze gemaakt in de cases die het onderwerp van onderzoek zijn.

De afdeling KPMG I&IS bestaat uit twee delen. De ene helft (Investigation) houdt zich bezig met forensische accountancy, de andere helft (Integrity) met advisering op het gebied van integriteit in ruime zin, ook aan overheden. Mijn werkzaamheden tijdens de stage waren gericht op het Integrity-deel. Uit deze context heb ik een tweetal cases geselecteerd.

Als cases heb ik de advisering aan de afdeling Facilitaire Zaken van de provincie Gelderland en de advisering aan de Ploeg Operationele Ondersteuning van het Bureau Verkeer van de Regiopolitie Haaglanden, die in de omgang bekend staat als Bureau Zichtenburg², geselecteerd. Bij de selectie van de cases speelden de volgende overwegingen mee:

- *Is er sprake van een geweest van een 'tastbare' invulling van het adviestraject?* Met deze eis worden cases waarbij er niets 'op papier' is komen te staan, buiten beschouwing gelaten. Hiermee ontstijgt het onderzoek het niveau van het beschouwen van meningen van betrokkenen. Deze kunnen immers gestaafd worden met de relevante documenten. Dit selectie-aspect komt met name de betrouwbaarheid (her-testbaarheid) van het onderzoek ten goede;
- *Heeft het advies enige tijd gehad om door te werken?* De vervulling van deze voorwaarde voorkomt dat er cases bestudeerd worden waarbij het advies niet doorgewerkt zou zijn, omdat het de tijd daarvoor nog niet had gehad. De vervulling van dit criterium versterkt de validiteit van het onderzoek. Zo wordt immers voorkomen dat het onderzoek zich richt op variabelen die er nog niet kunnen zijn, omdat de tijd ontbroken heeft om die te vormen;

² Omwille van de leesbaarheid zullen de adviesontvangende partijen in deze scriptie voornamelijk aangeduid worden als: Facilitaire Zaken en Bureau Zichtenburg.

- *Is het adviestraject typerend voor de werkzaamheden van KPMG Integrity?* Deze voorwaarde heeft betrekking op het feit dat KPMG Integrity incidenteel advisering geeft die een andere vorm heeft dan de gebruikelijke workshops. Het was de bedoeling juist de meest gebruikelijke vorm van advisering te analyseren. Zo wordt zoveel mogelijk gewaarborgd dat de onderzochte werkzaamheden representatief zijn voor de praktijk van KPMG I&IS.

Beide cases kenden een tastbare afsluiting van het adviestraject. In beide gevallen werden de bevindingen van de adviseurs expliciet teruggekoppeld aan de opdrachtgever. Het adviestraject van de Regiopolitie Haaglanden vond plaats in 2003. De advisering aan de provincie Gelderland gebeurde in de eerste helft van 2004. De adviezen hebben dus tijd gehad om door te werken. In beide gevallen wordt ook het derde criterium vervuld: de advisering vond voornamelijk via workshops haar vorm.

1.3.2 Technieken van gegevensverzameling

Volgens Hakvoort (1996: 127) zijn er voor een bestuurskundig onderzoeker twee categorieën waarnemingsobjecten:

- de gedragingen, handelingen, opvattingen en communicatieve uitingen van individuen;
- en de inhoud van bestuursdocumenten zoals wetten, nota's plannen verordeningen en begrotingen.

Voor het onderzoek dat in deze scriptie wordt beschreven zijn uit beide categorieën waarnemingsobjecten verschillende bronnen geraadpleegd.

Zwanenburg en Hakvoort onderscheiden in globale termen vier soorten van technieken van gegevensverzameling (Zwanenburg, 2003a: 18; Hakvoort: 1996: 133). Hoewel zij niet exact dezelfde termen gebruiken is er voor de – kwalitatieve – onderzoeker keuze uit:

- documentenverzameling / inhoudsanalyse;
- ondervraging;
- observatie en
- experimenten.

Opvallend hierbij is dat beide auteurs het experiment beschouwen als een methode van onderzoek én een techniek van gegevensverzameling. Zoals aangegeven bij de bespreking van de keuze van de onderzoeksmethode wordt van het experiment geen gebruik gemaakt. Om dit correct op te zetten ontbreekt het de onderzoeker aan tijd, mogelijkheden en kunde.

Van observatie als onderzoekstechniek is eveneens geen gebruik gemaakt, zij het om andere redenen. Van deze techniek zou het meest optimaal gebruik kunnen worden gemaakt door het bijwonen van workshops die onderdeel uitmaken van de onderzoekscases. Zoals al is aangegeven bij de beschrijving van de selectie van de cases is dit niet meer mogelijk: beide adviestrajecten waren al afgerond voordat dit onderzoek van start ging. Het observeren van een workshop die door KPMG I&IS verzorgd werd voor een andere organisatie levert daarnaast mogelijk irrelevante of zelfs versturende inzichten op. De waarnemingen bij een dergelijke workshop hoeven niet te slaan op de workshops die bij Facilitaire Zaken en het Bureau Zichtenburg zijn gegeven. Het is voor een onderzoeker echter moeilijk het onderscheid te maken tussen waardevolle en waardeloze data

als er geen vergelijk mogelijk is tussen de workshops in de cases en een andere workshop. Helaas was dat in dit onderzoek inderdaad niet mogelijk.

De twee andere typen technieken zijn wel aangewend, hieronder wordt beschreven waarom en hoe.

Inhoudsanalyse

Inhoudsanalyse kan op verschillende 'voorwerpen' worden toegepast: boeken, kunst enzovoorts. De inhoudsanalyse in dit onderzoek is beperkt gebleven tot geschreven bronnen. In dit onderzoek zijn twee typen geschreven bronnen geanalyseerd: relevante wetenschappelijke literatuur en documenten uit het onderzoeksveld.

Het onderzoek van relevante wetenschappelijke literatuur (Hakvoort, 1996: 144) is vaak de eerste stap in een bestuurskundig onderzoek. Literatuurstudie helpt bij de familiarisatie met het onderzoeksonderwerp en is dus ook toegepast bij het vooronderzoek. Bij de studie van relevante literatuur hebben steeds twee vragen een rol gespeeld: welke inzichten verschaft deze bron? En welke kennis levert deze bron niet? Deze twee vragen beantwoorden aan het exploratieve karakter van dit onderzoek. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van andere onderzoeken, maar ook is gezocht naar de leemtes die er zijn in het begrip van de doorwerking van externe advisering in overheidsorganen. De doelstelling van dit onderzoek poogt enige van die open plekken in te vullen.

Naast de studie van de literatuur is de techniek van inhoudsanalyse toegepast op documenten uit het onderzoeksveld. Van het Bureau Verkeer, waar Bureau Zichtenburg onder valt, zijn bijvoorbeeld de laatste drie jaarplannen bestudeerd. Van de provincie Gelderland is de gedragscode geanalyseerd. Deze documenten zijn in de termen van Zwanenburg te kenmerken als 'onpersoonlijk' (2003b: 34-35). Ze beschrijven niet de persoonlijke ervaringen van iemand uit het onderzoeksveld, maar zijn bijvoorbeeld gericht op het verwoorden van professionele constatering en het formuleren van beleid.

De analyse van deze documenten is gericht op het verzamelen van 'kwalitatieve' data. Het begrijpen van de inhoud van de documenten stond centraal, niet het tellen van bepaalde woorden of enig andere kwantitatieve techniek.

Interviews

Ook de gehouden interviews waren gericht op het verzamelen van kwalitatieve gegevens: ervaringen, meningen en gevoelens. De interviews waren in tegenstelling tot de documentanalyse gericht op de personen die zich in het onderzoeksveld bevonden. Hiermee konden de ideeën die geformuleerd waren bij het analyseren van documenten getoetst en aangevuld worden.

Bij het afnemen van de interviews is steeds gebruik gemaakt van de kwalitatieve interviewtechniek, ook wel het focused interview (Hakvoort, 1996: 134-138). Bij deze techniek staat van tevoren globaal vast waar de interviewer het over wil hebben, maar deze beschikt niet over een gestructureerde vragenlijst met vaststaande antwoordmogelijkheden. Noch is het een volledig vrij interview dat alle kanten op kan gaan. Omdat er meerdere personen geïnterviewd zijn die zich in een soortgelijke situatie bevonden, is er voor gekozen om wel een (beperkt) format te ontwerpen waarop de interviews gebaseerd waren. Hiermee is het mogelijk de uitspraken van verschillende personen met elkaar te vergelijken en te combineren. De betrouwbaarheid (hertestbaarheid) van de uitspraken in dit onderzoek kan op deze manier vergroot worden. Bij zowel Bureau Zichtenburg, als Facilitaire Zaken zijn de

leidinggevend, lagere managers en werknemers geïnterviewd. Bij de provincie Gelderland heeft ook een gesprek plaats gevonden met Barbara Huits, zij heeft het integriteitproject voor het gehele ambtelijke apparaat van de provincie gecoördineerd. Ook is Pieter van der Zwet geïnterviewd, hij is senior manager bij KPMG I&IS en is bij beide adviestrajecten de projectleider geweest. Een volledig overzicht van de gebruikte interviewprotocollen en de geïnterviewde personen is terug te vinden in bijlage A.

De beperkte mate van structuur van het kwalitatief onderzoek maakt deze techniek volgens Hakvoort (1996: 136) geschikt voor een explorerend onderzoek. Omdat hierbij niet alles van tevoren vast kan staan, moeten ook de technieken van gegevensverzameling in kunnen spelen op onverwachte ontwikkelingen. Tevens geeft het focused interview de geïnterviewde de ruimte uit te weiden, wanneer hij/zij daartoe de behoefte voelt. Hierdoor kan de ondervraagde inzichten naar voren brengen waarop de onderzoeker van tevoren niet op geanticipeerd had of kon hebben.

Quickscan

Om een volledig beeld te kunnen krijgen van de doorwerking van de advisering in alle lagen van de onderzochte organisaties is onder zoveel mogelijk medewerkers een zogenaamde quickscan uitgezet. Dit instrument is te kenmerken als een kleine enquête. Hierbij zijn de antwoordmogelijkheden echter niet vooraf geformuleerd. De respondenten is gevraagd in eigen bewoordingen te reageren op de vragen. De gehanteerde vraagstelling ging in op ervaringen, meningen en inschattingen van de ondervraagden. De kennis verkregen uit deze quickscan is voornamelijk gebruikt ter verifiëring van de kennis opgedaan uit documentanalyse en interviews. In totaal zijn bij Facilitaire Zaken tachtig quickscans verspreid, daarvan zijn er 27 ingevuld retour gezonden. Bij het Bureau Zichtenburg zijn er acht van de veertig verspreide quickscan ingevuld geretourneerd.

De expliciete aandacht voor de groep medewerkers die de adviezen van KPMG niet heeft aangevraagd, maar ondergaat, is gelegen in de veronderstelling dat integriteitadvies zich niet kan beperken tot de top van een organisatie. Het moet de gehele organisatie bereiken, wil het effect sorteren.

Een voorbeeld van de gebruikte quickscans is te vinden in bijlage B.

1.3.3 Het gebruik van theorie

"Ongeïnterpreteerde feiten bestaan niet..." Zwanenburg (2003a: 16).

Zonder het gebruik van theorie bij het verklaren van een verschijnsel komt men wetenschappelijk gezien nergens. In het dagelijkse verkeer redt men het nog wel met een gok, het 'boerenverstand' of de klompen. De huidige wetenschapsopvatting eist echter dat voordat de verklaring gegeven kan worden, vaststaat welke manier van verklaren de onderzoeker hanteert.

Hierboven is beschreven hoe de gegevens van de cases van Facilitaire Zaken en Zichtenburg verzameld worden. In deze paragraaf wordt besproken hoe deze data met behulp van theorie een betekenis, een lading, een functie krijgt.

In hoofdstuk 2 worden drie modellen opgezet die verschillende verklaringswijzen bieden voor doorwerking van adviezen. Globaal komen de theorieën hier op neer. Het instrumentele model beschouwt doorwerking als een lineair proces. Het politieke model ziet doorwerking als het resultaat van een spel tussen machten. Volgens het conceptuele model hangt de mate van doorwerking

af van de denkwereld van de betrokkenen.

Deze drie theorieën van doorwerking dienen als brillen die elk hun eigen visie geven op de verzamelde gegevens uit de praktijk van Zichtenburg en Facilitaire Zaken. Eén voor één worden de modellen gebruikt om de gegevens van de cases te duiden. Elk van de modellen biedt een andere definitie van doorwerking en daarmee ook andere indicatoren en factoren. Daardoor lopen ook de wijzen van verklaring van de modellen uiteen. Door het combineren van de inzichten uit de drie modellen wordt voorkomen dat het antwoord op de onderzoeksvraag eenzijdig en daarmee kortzichtig is. Het antwoord op de onderzoeksvraag zal daarom juist bestaan uit de gecombineerde inzichten van de drie modellen, om zo de validiteit van het antwoord te vergroten.

Met behulp van de drie modellen zal nog een vierde verklaringswijze voor de geconstateerde doorwerking opgezet worden. Onderzocht wordt of de verschillende actoren (opdrachtgever, KPMG I&IS, deelnemers aan de workshops) dezelfde ideeën hadden over de workshop. Wanneer de actoren een ander idee hadden over de gewenste doorwerking, kan worden aangenomen dat de doorwerking van het advies niet voor alle partijen bevredigend is. Als bijvoorbeeld de opdrachtgever heel concrete do's en don'ts had verwacht uit de integriteitworkshops en KPMG I&IS wilde de deelnemers alleen aan het denken zetten, dan kan er wel sprake zijn van doorwerking, maar zal de opdrachtgever toch ontevreden zijn.

Deze manier van werken dient nog een doel. Met de inzet van deze drie modellen van doorwerking wordt de theoretische kennis van het begrip vergroot. Immers zal niet alleen de praktijk aan de theorie worden getoetst, maar ook de modellen worden beoordeeld op hun kracht in het voorspellen van de praktijk. Waar nodig worden de modellen dan ook aangepast aan de praktijk.

1.4 Structuur van de scriptie

De opbouw van deze scriptie is gebaseerd op de beantwoording van de deelvragen en uiteindelijk de onderzoeksvraag.

In het volgende hoofdstuk, *Wat, waar en waarom van doorwerking*, wordt de theoretische grondslag van het onderzoek gelegd. Allereerst wordt een definitie van het begrip doorwerking geformuleerd. Hierna wordt bepaald hoe dit begrip, dat in de praktijk nogal wat vragen oproept, inzichtelijk valt te maken. Hiermee worden de eerste twee deelvragen beantwoord. Deze antwoorden vormen samen de basis voor het formuleren van de hypothesen waarop het onderzoek is gebaseerd. Dit antwoord op de derde deelvraag is erop gericht theoretische, ex ante, verwachtingen te formuleren ten aanzien van de doorwerking van de adviezen die KPMG I&IS heeft gegeven.

Aan de hand van het theoretische kader wordt in het derde hoofdstuk een analyse gemaakt van de geconstateerde praktijk van de advisering van een externe partij aan organisaties uit de publieke sector. De advisering van KPMG I&IS aan Facilitaire Zaken en Bureau Zichtenburg en de doorwerking ervan worden in dit hoofdstuk uiteengezet. De waargenomen praktijk wordt beschreven in de termen van de hypothesen van hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt daarmee tevens een slag gemaakt in de confrontatie van theorie en praktijk. Hiermee vormt *Doorwerking: daar, dat en daarom* het antwoord op de vierde deelvraag.

Aan de hand van de inzichten verzameld in de voorgaande hoofdstukken wordt in het laatste hoofdstuk, *Conclusie: over de invloed van factoren*, een antwoord

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

gegeven op de onderzoeksvraag en wordt de doorwerking in de beide cases getypeerd en verklaard. Op basis hiervan worden factoren geïdentificeerd die de doorwerking van advisering van externe partijen aan publieke organisaties beïnvloeden. De scriptie wordt afgesloten met de beantwoording van de laatste deelvraag en daarmee aan adviesproducenten en -consumenten enkele aanbevelingen doen omtrent de doorwerking van adviezen.

2. Wat, waar en waarom van doorwerking

2.1 Inleiding

Een andere minister en andere rapporten

Tijdens het eerder genoemde onderzoek van de Commissie Duivesteijn is ook voormalig minister van Verkeer en Waterstaat Netelenbos ondervraagd. Ook deze minister bleek alleen oog te hebben voor succesopties. In 2000 en 2001 ontving zij drie adviezen van haar ambtenaren over de zogenoemde Zuiderzeelijn (de Volkskrant, 17 maart 2005). Volgens deze rapporten zou de snelle spoorverbinding tussen Schiphol en Groningen nauwelijks positieve effecten hebben. De aanleg van de spoorlijn zou wel gepaard gaan met grote risico's. Dat er herhaaldelijk gepleit is voor aanvullend onderzoek en overweging van alternatieven heeft de minister nooit gemeld aan de Tweede Kamer. Volgens de Commissie heeft de Kamer daardoor een te rooskleurig beeld voorgespiegeld gekregen van de Zuiderzeelijn.

Ook uit dit voorbeeld blijkt dat adviezen niet per se het gewenste effect hebben. In dit geval legt een minister de raad van haar ambtenaren naast zich neer. Ook nu weer komen de vragen naar voren of de adviezen niet goed genoeg waren, of dat ze niet aansloten op de denkbeelden van de minister, of dat het politiek gezien ongunstige adviezen waren? Kortom: waarom hadden de adviezen niet de doorwerking die van te voren verwacht kon worden?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op mogelijke antwoorden op die laatste vraag. De context van de onderzochte cases van Bureau Zichtenburg en Facilitaire Zaken wijkt weliswaar af van het gegeven voorbeeld. Maar ook in die context dient zich de vraag aan of adviezen door zullen werken en op welke manier.

Zoals al in de *Inleiding* is gezegd, biedt het begrip 'doorwerking' de mogelijkheid een constructief antwoord te vinden op de vragen rondom het gebruik van adviezen. Met de invulling van de eerste drie deelvragen wordt een basis gelegd voor dit antwoord. In dit hoofdstuk worden die drie deelvragen beantwoord.

De beantwoording van de eerste deelvraag "Wat is doorwerking?" formuleert het concept doorwerking zoals dat in het onderzoek gebruikt wordt. In paragraaf 2.2 wordt de eerste aanzet tot een definitie gegeven. In deze paragraaf wordt een eerste (instrumentele) visie op doorwerking uiteengezet. Daarbij wordt ook duidelijk dat deze instrumentele visie het begrip 'doorwerking' niet geheel kan inkaderen. De vragen die de toepassing van deze visie oproept, worden in paragraaf 2.3 *Wat is ook doorwerking?* ingevuld met de formulering van twee alternatieve visies: de conceptuele en de politieke. Tezamen geven de drie visies die in de paragrafen 2.2 en 2.3 worden geformuleerd het antwoord op de eerste deelvraag.

In paragraaf 2.4 komt de tweede deelvraag aan bod: "Hoe is doorwerking inzichtelijk te maken?" De drie visies op de definitie van doorwerking worden hierbij aangevuld met het benoemen van de verschillende indicatoren voor

doorwerking. Het begrip 'doorwerking' wordt hiermee 'meetbaar' gemaakt. De benoemde indicatoren worden gekoppeld aan de visies op doorwerking die in de voorgaande paragraaf zijn benoemd. Elke visie brengt namelijk zijn eigen 'meetpunten' met zich mee.

De derde deelvraag "Welke verwachtingen ten aanzien van de doorwerking in de beide cases kunnen op basis van de theorie geformuleerd worden?" wordt in de afsluitende paragraaf beantwoord. Aan het slot van dit hoofdstuk wordt voortgebouwd op de inzichten uit de voorgaande paragrafen gebundeld. Met het benoemen van (visie-afhankelijke) factoren wordt een complex van verwachtingen ten aanzien van de doorwerking in de beide cases geformuleerd. Het gaat daarbij om de benoeming van theoretische factoren, die als basis dienen voor het vervullen van de doelstelling van het onderzoek. Het benoemen van deze factoren maakt het begrip doorwerking tastbaarder. Het biedt de mogelijkheid vooraf in te schatten waarom een advies door zal werken, of niet en hoe. Ook kan met het antwoord op de derde deelvraag achteraf beredeneerd worden waarom een advies doorgewerkt heeft zoals wordt waargenomen. De verwachtingen bieden de mogelijkheid verklaringen te geven voor de praktijk van de doorwerking in de cases van Facilitaire Zaken en Bureau Zichtenburg, zoals die in het volgende hoofdstuk wordt geschetst. Tevens dienen ze als basis voor de theorie over doorwerking van adviezen, zoals die in deze scriptie wordt geformuleerd.

In paragraaf 2.6 wordt ter afsluiting een analysemodel, bestaande uit drie onderdelen, geformuleerd. In drie onderdelen worden de elementen van de drie visies op doorwerking gebundeld tot een samenhangend geheel. Het laatste is gericht op de confrontatie van de visies op doorwerking van de verschillende actoren in de cases.

Uit de confrontatie met de praktijk volgt in hoofdstuk 4 een aangescherpte verzameling verwachtingen/factoren die voorspellend wil zijn voor de praktijk van doorwerking van adviezen van externe partijen aan overheidsorganisaties. In dit hoofdstuk wordt daarvoor de theoretische basis gelegd.

2.2 Wat is doorwerking?

In 2004 gaf de Rijksoverheid € 517 miljoen uit aan de inhuur van externe kennis en arbeidskrachten (De Groot, Jonkhart, Meijering & Klip, 2005: 19). Hieronder vallen ook de uitgaven voor adviezen van externe partijen. Ten opzichte van 2002 is dat een bezuiniging € 243 miljoen. Hieraan ligt de nieuwe instelling van de Rijksoverheid ten opzichte van het inhuren van externen "nee, tenzij" ten grondslag (De Groot e.a., 2005: 19).

Voor verstrekking van externe kennis is het noodzaak geworden de toegevoegde waarde van hun kennis aantoonbaar te maken. En daar zit juist de moeilijkheid, hoe is die toegevoegde waarde zichtbaar te maken? Het is de centrale stelling in dit onderzoek dat het toepassen van het begrip 'doorwerking' hieraan een bijdrage kan leveren.

Zoals in de *Inleiding* al werd gesteld, is het echter niet geheel duidelijk wat er onder 'doorwerking' verstaan moet worden. Volgens Bekkers e.a. is het begrip moeilijk te conceptualiseren en te operationaliseren (2004: 6). Deze constatering komt ook tot uitdrukking in de summiere definitie die gebruik wordt binnen de Rijksoverheid. In De staat van advies (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties³: 2001a) wordt een uitgebreid oordeel gegeven over de

³ Bij volgende literatuurverwijzingen zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken en

toestand in de adviessector op Rijksniveau. Een definitieve bepaling van het begrip doorwerking wordt echter niet gegeven. Het Ministerie definieert doorwerking als volgt: “[De m]aximale effectiviteit van een advies wordt bereikt als er sprake is van doorwerking in de besluitvorming en het beleid” (Ministerie BZK, 2001a: 65). Hoe doorwerking dan zichtbaar kan zijn, bepaalt deze definitie echter niet.

Deze definitie geeft echter wel blijk van een opvatting van het concept ‘doorwerking’ die in deze scriptie wordt omschreven als het “instrumentele” model van doorwerking.

2.2.1 Advies als instrument

De twee voorbeelden van de adviezen aan de ministers roepen dezelfde vraag op: waarom is het gegeven advies niet *gewoon* omgezet in beleid? Waarom bestaat er geen lineair verband tussen de aangeleverde kennis en de gebruikte kennis? Dit is niet de enige verwondering die het vraagstuk op kan leveren, maar wel de meest basale. In deze paragraaf wordt de visie van doorwerking die dit soort vragen oproept, uiteengezet.

Zoals eerder opgemerkt is de theorievorming op het gebied van doorwerking adviezen beperkt. Daarom wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de theorievorming rond (het gebruik van kennis in) beleidsprocessen (Bekkers e.a., 2004). Met name die kennis die ingaat op het gebruik van (wetenschappelijke) kennis in de totstandkoming van beleid(sprocessen) leent zich hiervoor⁴.

Rationaliteit in beleidsprocessen

De instrumentele visie op doorwerking van adviezen vindt veel inspiratie in de visie op (het gebruik van kennis in) beleidsprocessen die in de Nederlandse bestuurskunde is vormgegeven door Hoogerwerf (1989: 20-23) Het sleutelwoord in deze benadering is ‘rationaliteit’. Bekkers e.a. (2004: 12) verwoorden het als volgt: “In een rationele opvatting van beleid verlopen beleidsprocessen grofweg volgtijdelijk en lineair: op een maatschappelijk probleem wordt door het openbaar bestuur in eerste instantie gereageerd met een aantal alternatieve beleidsmaatregelen, waarbij uiteindelijk het beleidsalternatief wordt gekozen met de optimale kosten-baten verhouding (...).” Rosenthal, Ringeling, Bovens, ‘t Hart en Van Twist beschrijven de rationele visie op beleidsprocessen als het uitgangspunt dat beleid het product is van doelgericht en weloverwogen handelen (1996: 83-84). Beslissingen over het te volgen beleid worden in de top genomen nadat alle mogelijke alternatieven op basis van hun merites tegen elkaar zijn afgewogen.

Een rationele actor

In *Essence of Decision* analyseren Allison en Zelikow (1999) met behulp van drie theorieën de Cuba-crisis van oktober 1962. Zij richten zich op het uitleggen van de besluitvormingsprocessen rond deze crisis. Eén van de theorieën die zij

Koninkrijksrelaties worden afgekort tot Ministerie BZK.

⁴ Hierbij moet opgemerkt worden dat deze theorieën zich vooral richten op de beleidsprocessen op het niveau van nationale overheden. In het onderzoek dat in deze scriptie wordt beschreven bestaat de praktijk uit organisaties op een lager niveau. Het onderzoek richt zich dan ook op processen op organisatieniveau. In de paragrafen 2.4 en 2.5 zal de benodigde vertaalslag naar de cases plaatsvinden.

hanteren, noemen zij het 'rationele actor model' (1999: 23-26). Deze theorie voor het analyseren van beleidsprocessen biedt de basis voor de instrumentele visie op doorwerking, zoals die in deze paragraaf ontwikkeld wordt. Hieronder wordt het paradigma van Allison en Zelikow uiteengezet. Dit model wordt later in deze paragraaf vertaald naar het vraagstuk van de doorwerking van adviezen.

De uitgangspunten van het rationele actor model zijn:

- Het optreden van een overheid bestaat uit bewuste keuzes. Overheden ondernemen die acties die het bereiken van strategische doelen en doelstellingen maximaliseren (1999: 24);
- Een overheid treedt op als één. In de analyse van de Cuba-crisis leidt dit er toe dat de Verenigde Staten, de Sovjet Unie en Cuba de actoren zijn (1999: 24, 77);
- Een probleem is hetgeen dat de actor aanzet tot beleid. Besluiten worden genomen als antwoord op geconstateerde problemen (1999: 24);
- Het optreden van een overheid is een rationele keuze (1999: 24). Doelen worden gekozen op basis van de grootste strategische waarde, waarbij verschillende alternatieven van besluiten worden gewogen op hun toegevoegde waarde de doelen te bereiken. De gevolgen van de besluitvorming zijn bekend en de relatie tussen de kosten en baten van elk gevolg bepalen de keuze in de besluitvorming. Beslissingen worden kortom gebaseerd op basis van een rationele afweging van de toegevoegde waarde van elke alternatieve keuze. Die keuze die de grootste maximalisering van de doelstelling tot gevolg heeft, vormt het beleid;
- Beleid en beslissingen worden geanalyseerd aan de hand van het vinden van het doel dat gediend wordt met het geconstateerde beleid of beslissingen (1999: 24-25).

Deze uitgangspunten leiden voor Allison en Zelikow (1999: 25) tot de aanname dat een toename in de voorspelde 'kosten' van een alternatief leidt tot een afname van de kans dat dit alternatief gevolgd wordt en vice versa.

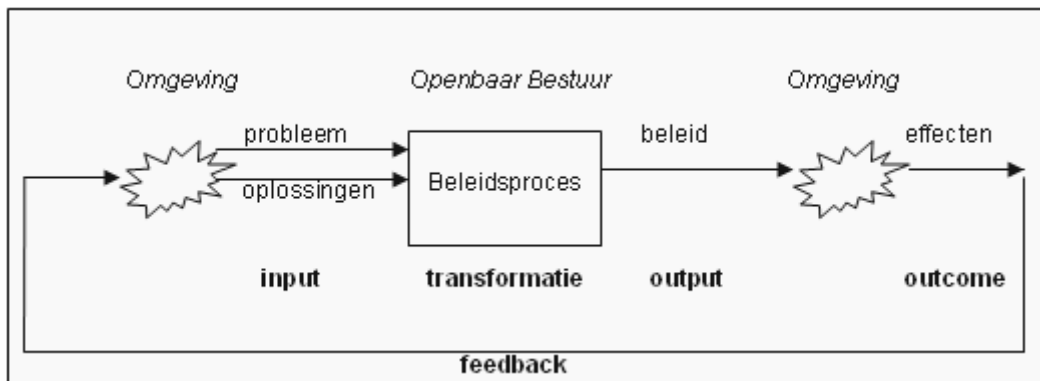
Aan de basis van deze theorie van Allison en Zelikow staat de notie van de 'homo economicus'. Parsons beschrijft deze als "a calculating self-interested individual" (1995: 272). Volgens Parsons bepaalt de homo economicus zijn keuzes na "(...) the acquisition of all the information necessary, comparing the information on different options, and then selecting the option which will enable him to achieve his goals and interests" (1995: 272).

Stone vertaalt dit begrip van de homo economicus naar een model van beleidsontwikkeling. Volgtijdigheid is hierbij het sleutelwoord:

- Een onderwerp wordt op de politieke agenda geplaatst, waaruit een probleemdefinitie volgt;
- In de wetgevende en uitvoerende lichamen van de overheid worden de verschillende mogelijke oplossingen voorgesteld, geanalyseerd, gelegitimeerd, geselecteerd en afgestemd;
- De gekozen oplossing wordt geïmplementeerd door een uitvoerend overheidslichaam. Betrokken actoren sturen de oplossing gaandeweg steeds bij;
- Als het beleid volgens de geldende managementnormen wordt

uitgevoerd, volgt er nog een evaluatie. Hierdoor kan soortgelijk beleid worden aangescherpt (Stone, 2002: 10-11).

Schematisch ziet een dergelijk model van beleidsontwikkeling er als volgt uit:



Figuur 2.1 "Eastons systeemmodel" (naar Rosenthal e.a., 1996: 115)

Kennis en rationaliteit

Welke rol speelt kennis in een dergelijke aanname van rationaliteit als belangrijkste drijfveer voor het nemen van besluiten in het algemeen en het ontwikkelen van beleid in het bijzonder? De definitie van 'beleid' zoals Hoogerwerf die formuleert, illustreert die rol: "Beleid wordt hier omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen" (Hoogerwerf, 1989: 20). Het is daarom van belang bij het vormen van beleid dat men weet wat de doelstellingen zijn en hoe en wanneer die doelstellingen bereikt kunnen worden. Kennis is de basis van alles wat een overheid doet. Net als beleid is kennis in een rationele opvatting van beleidsprocessen "doelgericht, doeltreffend en doelmatig" (Hoogerwerf, 1989: 21).

In een dergelijke opvatting van het belang van kennis zijn er drie aanleidingen aan te wijzen voor het ontwikkelen en gebruiken van kennis (Bekkers e.a., 2004: 14-16). Daarbij is de basisaanname dat kennis en adviezen worden gevormd door onderzoekers, adviseurs of kennisinstututen die buiten de organisaties staan die de uiteindelijke beslissing over het beleid zullen nemen.

Het eerste idee van het ontwikkelen en gebruiken van kennis kent verschillende namen. Bekkers e.a. (2004: 14-15) noemen het het 'push'-model, of (science) push model. Hanney, Gonzalez-Block, Buxton & Kogan (2003) gebruiken de term classic/purist/knowledge-driven-model. Onderzoekers, adviseurs of kennisinstututen produceren kennis op basis een eigen analyse van een vraagstuk. Het initiatief voor het onderzoek ligt bij de kennisproducent zelf. Volgens Hanney e.a. bestaat er een lineair verband tussen de kennis die gevormd wordt en de actie die daarop ondernomen wordt. De gebruikers van de kennis passen de kennis toe in besluitvorming of het ontwerpen van beleid. Bekkers e.a. stellen wel dat die kennis of het advies wel moet voldoen aan verschillende eisen. Kwaliteit is daarbij de meest basale (Bekkers e.a., 2004: 14), maar ook inhoud en onderwerp bepalen (de mate van) het gebruik. Inhoudelijke kenmerken als complexiteit, validiteit en betrouwbaarheid, toepasbaarheid en radicaliteit zijn volgens Bekkers e.a. bepalend. Hoe concreter, meer kwantitatief geformuleerd en exact-wetenschappelijk het onderwerp, hoe gemakkelijker beleidsbepalers kennis oppakken en gebruiken (Bekkers e.a., 2004: 14-15).

In tegenstelling tot het 'push'-model bestaat er in het 'demand pull' model (Bekkers e.a., 2004: 15) wel een directe relatie tussen de producent van kennis en de gebruiker ervan. De gebruiker van de kennis is degene die het initiatief neemt tot de productie ervan. Een onderzoeker of adviseur handelt dus in opdracht. De gebruiker is degene die een probleem constateert en vraagt om een uiteenzetting van de verschillende alternatieve oplossingen (Hanney e.a., 2003). Volgens Bekkers e.a. zijn met name de wensen en mogelijkheden van de beoogde gebruiker die bepalen of en hoe de geleverde kennis een plaats vindt in besluitvorming of beleid (2004: 15): "Adviezen worden intensiever benut naarmate ze beter aansluiten bij de behoeften van de opdrachtgever."

De rol van de onderzoeker of adviseur staat juist centraal in het derde model binnen de rationele uitgangspunten. Het 'verspreidingsmodel' (Bekkers e.a., 2004: 15-16) is gebaseerd op de aanname dat het gebruik van kennis vooral afhankelijk is van de pogingen die onderzoekers en adviseurs hebben ondernomen om hun ideeën wereldkundig te maken. Wetenschappelijk onderzoek dat slechts in wetenschappelijke tijdschriften wordt gepubliceerd, bereikt het doelpubliek – beleidsmakers – nauwelijks (Bekkers e.a., 2004: 16). Ook dit model valt binnen de rationele opvatting, omdat het aanneemt dat beleidsmakers inzichten zullen gebruiken, als ze die maar kennen.

Een instrumentele visie op doorwerking

Advies als instrument; een voorbeeld

In februari 2001 presenteerde de werkgroep van Rijn haar rapport over de arbeidsmarkt in de collectieve sector (Ministerie BZK, 2001b). Het kabinet had de opdracht gegeven de arbeidsmarktproblematiek van de publieke sfeer te onderzoeken. In het rapport komt de werkgroep tot de conclusie dat de arbeidsmarktpositie van de overheid als werkgever op de korte en middellange termijn nog verder onder druk komt te staan. Het wordt voor de overheid moeilijker om werknemers van alle niveaus aan te trekken, terwijl de behoefte aan nieuwe krachten alleen maar zal toenemen. Om deze ongunstige ontwikkelingen te keren stelt de werkgroep een aantal concrete maatregelen voor (Ministerie BZK, 2001b: 73-80).

De nota *De Arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002* (Ministerie BZK, 2002) is de uitwerking van het advies van de werkgroep. De nota onderschrijft de probleemanalyse van de werkgroep. Daarom zet het kabinet ook in op maatregelen die door de werkgroep zijn voorgesteld (Ministerie BZK, 2001b: 73-80; 2002: 20). Zo is er het voornemen meer ondersteunend personeel in te zetten in het onderwijs, om zo leraren te ontlasten en te behouden als werknemer. Deze maatregel wordt door de werkgroep letterlijk voorgesteld (Ministerie BZK, 2001b: 76). De werkgroep stelt ook voor functies en beloningen in de sector zorg en welzijn meer te differentiëren. Het kabinet volgt deze aanbeveling volledig op (Ministerie BZK, 2002: 20).

Hoe vertaalt de bovenstaande beschouwing van het idee van rationaliteit in de processen van overheidsbeleid nu in een antwoord op de vraag "wat is doorwerking?" Met de bespreking van de basisaannames in de instrumentele visie wordt een antwoord gegeven op deze vraag.

- Kennis is volledig en objectief. Adviezen zijn te beschouwen als geproduceerde kennis. Besluiten worden genomen door rationele

actoren, op basis van een afweging van alle alternatieven en hun gevolgen. Betrokkenen zijn daarom volledig geïnformeerd en bewust van hun keuzes. Geproduceerde kennis is gericht op het oplossen van problemen: doelgericht, doeltreffend en doelmatig. Advisering vormt daarmee een gegevensbron voor beleid (Bekkers e.a.: 2004: 17-18).

- Advies is gericht op een bepaald vraagstuk. De doorwerking van het advies concentreert zich dan ook op het beleidsterrein van dit vraagstuk. Een beleidsproces verloopt immers volgtijdelijk: naar aanleiding van een geconstateerd probleem wordt kennis ontwikkeld, op basis van deze kennis wordt beleid gevormd en geïmplementeerd en waarnodig aangepast. Doorwerking van advisering kan als lineair worden gekenmerkt.
- Bij de doorwerking van advisering zijn twee partijen betrokken: de producent van het advies en de consument. De consument is de ontwikkelaar van beleid. In aanleg zijn er meerdere producenten van advies denkbaar, maar alleen de adviseur wiens advies als basis van het beleid geldt, is betrokken bij de doorwerking.
- Advies kan gevraagd (demand pull model) of ongevraagd (push en verspreidingsmodel) worden opgesteld. Of het advies doorwerkt in beleid is afhankelijk van de inhoud en het onderwerp van het advies, de behoeften van de eventuele opdrachtgever, of de wijze waarop het advies kenbaar wordt gemaakt.

Adviezen worden kortom geproduceerd om beleidsmakers te voorzien van handvatten waarop zij het beleid kunnen baseren. **Een advies leidt daardoor tot een directe verandering in het handelen van individuen of organisaties, waarbij die verandering in lijn is met het advies** (Bekkers e.a. 2004: 22). Een adviseur biedt *instrumenten* aan de gebruiker van het advies, om zijn gedrag aan te passen. In de instrumentele visie is er dus sprake van doorwerking als de ontvanger van een advies zijn gedrag aanpast op basis van en in lijn met het gegeven advies. Welke factoren bepalen of een advies volgens deze instrumentele opvatting doorwerkt, wordt in paragraaf 2.4 uiteengezet.

Het advies van de werkgroep van Rijn over de arbeidsmarktpositie van de overheid als werkgever heeft in de instrumentele visie dus doorwerking gevonden. Naar aanleiding van én in lijn met de aanbevelingen van de werkgroep heeft het kabinet maatregelen getroffen die de positie van de overheid als werkgever moeten versterken.

Niet de enige mogelijkheid...

Dat het idee van instrumentele doorwerking een visie wordt genoemd, laat al doorschemeren dat het niet de enige manier is om doorwerking te definiëren. In de volgende paragraaf worden twee alternatieve visies gepresenteerd. Deze vullen de lege plekken in die de instrumentele visie openlaat.

2.3 Wat is ook doorwerking?

De instrumentele visie zoals die hierboven is uiteengezet, geeft niet de enige blik op doorwerking van adviezen die mogelijk is. In deze paragraaf wordt beargumenteerd dat er naast de instrumentele visie ook andere visies op doorwerking mogelijk zijn. Deze visies worden gebaseerd op de kritiek die op de instrumentele visie gegeven kan worden.

2.3.1 Een visie herzien

De alternatieve visies zijn niet alleen mogelijk; om een compleet beeld te kunnen krijgen van wat doorwerking als theoretisch begrip inhoudt en hoe het in de praktijk toegepast kan worden, zijn twee andere modellen noodzakelijk. De (voorlopig volkomen theoretische) instrumentele visie laat teveel ruimte voor kritiek om zelfstandig het beeld van doorwerking van adviezen te kunnen schetsen. In deze paragraaf wordt eerst bekeken waar de instrumentele visie onderhevig is aan kritiek.

Ook hier bieden de theorieën over (het gebruik van kennis in) beleidsprocessen de inspiratie om naast de instrumentele visie andere manieren van kijken naar doorwerking te ontwikkelen.

Rationaliteit...

De meest basale aanname van de instrumentele visie is degene die de meest fundamentele kritiek krijgt in de literatuur over beleidsprocessen en besluitvorming. Het idee dat de beleidsmaker, de beslisser, een rationele actor is, wordt door sommigen sterk bestreden.

"The term 'bounded rationality' is used to designate rational choice that takes into account the cognitive limitations of the decisionmaker – limitations of both knowledge and computational capacity" (Simon, 1982: 291). Dit citaat van Simon geeft in het kort een weerlegging van het idee van een beleidsmaker als rationele actor weer. De studie van Simon naar de mogelijkheden van actoren om volledig rationele beslissingen te nemen is klassiek te noemen (Parsons, 1995; Rainey: 1997). De centrale gedachte achter de theorie van 'bounded rationality' is dat het menselijk bevattingsvermogen te beperkt is om aan de eisen van volledige rationaliteit te kunnen voldoen (Simon, 1982; Rainey, 1997: 153-154; Parsons, 1995: 273-279). Deze aanname – die in later werk is bevestigd, zoals Cyert & March, 1963 (in Rainey, 1997, 153) – heeft voor het optreden van beslissers duidelijke gevolgen. Simon (1957, in Parsons, 1995: 277) formuleert deze als volgt:

- Beslissers kunnen niet alle gevolgen van alternatieven overzien en moeten dus inschattingen maken;
- Aandacht is beperkt. Beslissers kunnen hun aandacht maar beperkt spreiden, problemen worden daardoor één voor één aangepakt;
- Mensen leren door hun gedrag aan te passen in relatie tot hun doelen. Observeren (kijken met een waarde-oordeel) en de beperkingen van communicatie verstoren en beperken dit proces;
- Gewoonte en routine bepalen veel van het menselijk gedrag;
- Wanneer aandacht wordt gegeven aan een bepaald onderwerp en het gedrag daarop is gericht, duurt dit lang voort en wordt het niet zomaar onderbroken;
- Besluitvormingsprocessen worden beperkt door de omgeving van de organisatie waarin ze plaatsvinden.

Voor Simon leidt dit tot de conclusie dat beslissers – en daarmee beleidsmakers - niet (kunnen) streven naar het optimaliseren van het bereiken van de doelstelling. In plaats daarvan zullen beslissers ophouden met zoeken naar alternatieve oplossingen zodra zij een bevredigend alternatief hebben gevonden (Simon, 1982: 295).

Ook Lindblom gaat ervan uit dat beslissingen niet genomen worden door een

volledig rationeel opererende actor (1959). Anders dan Simon laat Lindblom in zijn ideeën over besluitvormingsprocessen ruimte voor de invloed van politieke overwegingen. Het basisidee is dat beslissingen genomen worden op basis van eerdere besluiten of beleid. Lindblom noemt zijn methode voor het analyseren van besluitvormingsprocessen en beleidsprocessen dan ook 'Successive Limited Comparisons' (1959: 241). Deze methode is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Waarden en doelen zijn sterk verweven met de empirische analyse van de nodig geachte actie;
- Omdat doelen en middelen samenhangen, is de analyse van de relatie tussen beide vaak beperkt of ongeschikt;
- 'Goed' beleid is dat beleid waarover de betrokkenen het eens zijn. Het hoeft dus niet het meest geschikte beleid voor het probleem zijn;
- De analyse van oplossingen is sterk beperkt. Belangrijke gevolgen, alternatieven en beïnvloede waarden worden namelijk genegeerd;
- Theorie speelt een minder belangrijke rol in het besluitvormingsproces, omdat opeenvolgende vergelijkingen met het reeds ingezette beleid de beslissing bepalen.

Uit deze uitgangspunten kan worden afgeleid dat opeenvolgend beleid nooit sterk uiteen kan lopen. Dit fenomeen noemt Lindblom het proces van 'muddling through' ('doormodderen') of 'incrementalisme' (1959: 248). Omdat het voor mensen niet mogelijk te voldoen aan de eisen van volledige rationaliteit zullen zij altijd eerst kijken naar wat zij al gedaan hebben en op basis daarvan nemen zij besluiten.

In haar analyse-model van besluitvormings- en beleidsprocessen zet ook Stone zich af tegen het idee van rationaliteit als drijfveer van besluiten (2002). Politiek is voor Stone niet alleen een alternatieve verklaring voor besluiten, maar juist het bepalende idee. In *Policy Paradox* zet Stone een model op van de samenleving dat zij de 'polis' noemt (2002: 16). Dit zet zij af tegen het rationele model van de 'markt'. Het polis-model heeft gevolgen voor de visie van de gehele samenleving. Deze bespreking beperkt zich tot Stone's ideeën over informatie (kennis) in haar model (2002: 28-29).

"[I]nformation is interpretive, incomplete, and strategically withheld" (Stone, 2002: 28). Daarmee zegt Stone niet dat correcte informatie niet bestaat, maar dat het overbrengen van deze informatie mensenwerk is, met alle gevolgen van dien.

Het interpreteren van informatie is volgens Stone krachtiger dan feiten op zich (2002: 28). Hoe de informatie wordt aangeleverd, bepaalt in grote mate hoe die informatie wordt beoordeeld. Sommige bronnen zijn voor de ontvanger geloofwaardiger, net als sommige media.

Het idee van de actor die zijn handelen bepaalt op basis van alle beschikbare relevante informatie verwerpt Stone, net als Simon en Lindblom, op praktische gronden (2002: 29). De mens is daartoe gewoonweg niet in staat.

Dat politiek de basis is van de besluitvorming leidt er volgens Stone ook toe dat informatie bewust wordt achtergehouden of juist verspreid (2002: 29). In het machtenspel dat politiek is, kan het beïnvloeden van de verspreiding van informatie de positie van een bepaalde actor namelijk versterken of verzwakken.

Informatie en daarmee kennis is dus volgens Stone niet de waarde vrije bron voor het ontwikkelen van beleid.

Simon, Lindblom en Stone zetten elk op hun eigen manier vraagtekens bij het uitgangspunt van de volledig rationele actor als beslisser en beleidsmaker. Hun opvattingen over de rol van kennis en met name de verwerking ervan in besluit- en beleidvormingsprocessen is daarbij de grootste motivator. De ideeën van deze drie auteurs tonen op zijn minst aan dat er andere visies op doorwerking mogelijk zijn, nu het basisidee van de instrumentele visie niet meer onomstreden is.

Alleen een bron van gegevens?

In de instrumentele visie op doorwerking is advies een gegevensbron voor beleid. Hiermee komt het lineaire verband tot uitdrukking dat wordt verondersteld te bestaan tussen een gegeven advies en ontwikkeld beleid. Dit is echter niet de enige vorm die een advies kan aannemen (Bekkers e.a., 2004: 17-18). Er kan sprake zijn van nog twee andere soorten advisering, in te delen naar hun gebruiksmogelijkheden (Bekkers e.a., 2004: 18):

- Inspiratiebron voor beleid. Het advies vormt een aanleiding voor beleid. Zonder dat het per se de noodzakelijke kennis voortbrengt waarop beleid gebaseerd kan worden;
- Argumentatie. Naar aanleiding van het advies komt een discussie op gang, waarbij uiteindelijk het advies niet het middelpunt van de discussie hoeft te zijn. Het advies heeft wel als voeding van het debat gediend.

De gedachte hierachter is dat een advies niet per se een gegevensbron voor beleid hoeft te zijn om toch tot enige vorm van doorwerking te kunnen komen. Het is de instrumentele visie die deze eis stelt. Later in deze paragraaf worden echter twee alternatieve visies ontwikkeld en die bieden een advies de mogelijkheid door te werken, al is het een verhaal dat niet direct in beleid is om te zetten.

Waar werkt het door?

Doorwerking van advies is een resultaat van de interactie tussen de verstrekker van het advies en de gebruiker. De reikwijdte van het advies beperkt zich daarmee tot het beleid dat de gebruiker ontwikkelt op basis van het advies. Dit is de derde aanname van de instrumentele visie op doorwerking. Ook deze aanname behoeft enige nuancering.

Bal, Bijker en Hendriks (2002) hebben onderzoek gedaan naar de maatschappelijke invloed van de adviezen van de Gezondheidsraad. Uit het onderwerp van het onderzoek kan sowieso al worden opgemaakt dat adviezen verder kunnen reiken dan het beleid alleen. Uiteindelijk komen zij tot een viertal domeinen waar de invloed van advisering door de Gezondheidsraad merkbaar kan zijn. Bekkers e.a. (2004: 19) brengen ze onder in onderstaande tabel.

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

<i>Domein</i>	<i>Doelgroep</i>
Beleid	- Bestuurders / beleidsmakers
Politiek debat / besluitvorming	- Politieke gemeenschap
Beroepspraktijk en wetenschappelijk onderzoek	- Vakgenoten, specifieke beroepsgroepen, wetenschappelijke gemeenschap
Publieke discussie	- Maatschappelijke sector, burgers

Tabel 2.1: Domeinen en doelgroepen van adviezen van de Gezondheidsraad (naar Bekkers e.a.: 2004: 19)

Het onderzoek van Bal, Bijker en Hendriks laat bijvoorbeeld zien dat een advies van de Gezondheidsraad over genterapie vrijwel helemaal is overgenomen in beleid (2002: 326), maar ook voor politici van invloed is geweest, omdat het genterapie als concept heeft verduidelijkt. In het domein van de beroepspraktijk is het advies over medische rijvaardigheidstesten weer duidelijk merkbaar. Alle artsen in Nederland gebruiken de criteria die de Gezondheidsraad heeft opgesteld voor het uitvoeren van dergelijke rijvaardigheidstesten (2002: 326). Het publieke debat over xenontransplantatie leefde juist op nadat de Gezondheidsraad daarover had gepubliceerd (Bal, Bijker & Hendriks, 2002: 329). Uit dit voorbeeld van de Gezondheidsraad blijkt al dat de doorwerking van adviezen zich in meerdere domeinen kan afspelen.

Betrokkenen en dus actoren

In het gebruik van kennis en daarmee de doorwerking van adviezen kan er een onderscheid gemaakt worden tussen producenten en consumenten van een advies. In de instrumentele visie van doorwerking van advisering geldt het uitgangspunt dat de consument van een advies per definitie de ontwikkelaar van beleid is. Dit uitgangspunt is echter gebaseerd op de aanname dat de doorwerking van een advies zich beperkt tot het beleid dat daarop gevormd wordt. Het onderzoek van Bal, Bijker en Hendriks (2002) maakte al duidelijk dat deze aanname niet compleet is, dit heeft ook gevolgen voor de samenstelling van de groep betrokkenen en dus actoren.

Zoals uit de tabel hierboven valt af te lezen zijn er meer doelgroepen van een advies aan te wijzen dan alleen de beleidsmakers. Steeds afhankelijk van de inhoud van een advies moet kan de doelgroep anders gedefinieerd worden. Bal, Bijker en Hendriks (2002) zien ook de politiek, wetenschappers en de maatschappij als mogelijke doelgroepen van advies. Een directe relatie tussen het uitbrengen van een advies en het gebruik ervan door één van deze groepen actoren is echter met de instrumentele visie op doorwerking niet waar te nemen. Terwijl toch gezegd kan worden dat het op gang brengen van een publieke discussie met een advies ook doorwerking kan zijn.

Interactief, verlichtend en argumentatief

De instrumentele visie op doorwerking kent de aanname dat kennis en adviezen doorwerking zullen vinden wanneer zij aan inhoudelijke eisen voldoen. Bekkers e.a. beargumenteren dat dit niet de enige voorwaarde voor doorwerking hoeft te zijn (2002: 16-17).

Het 'interactiemodel' legt de nadruk op de contacten tussen kennisproducenten en potentiële gebruikers. "De centrale claim in dit model is dat hoe langduriger

en intensiever de interacties tussen de kennisproducenten en potentiële gebruikers zijn, groter de kans op doorwerking van de kennis" (Bekkers e.a., 2004: 16). Het model bundelt de voorwaarden die de modellen die in de instrumentele visie stellen aan het doorwerken van een advies. Zowel de kenmerken van een advies zelf, de behoeften en belangen van de gebruiker, de wijze van verspreiding, als de interactie tussen producent en gebruiker zijn volgens dit interactiemodel van invloed op de uiteindelijke doorwerking van een advies.

Ook kan een advies volgens Bekkers e.a. verlichtend werken en zo zijn doorwerking vinden (2002: 17). Het 'enlightenment'-model beschouwd een advies als doorgewerkt wanneer de gebruiker van kennis eens een keer een andere manier van kijken voorgeschoteld krijgt. De agenderende functie van een advies wordt in dit model belicht. Een lineair verband tussen advies en beleid is volgens dit model dan ook minder sterk aanwezig.

De mate en wijze van het gebruik van kennis kan tot slot volgens Bekkers e.a. ook verklaard worden via het politiek-argumentatieve model (2004: 17). Kennis wordt daarbij niet zozeer gebruikt op basis van de wetenschappelijke inhoud, maar op basis van de toegevoegde waarde voor de gebruiker in het politieke of maatschappelijke debat. Hanney e.a. (2003) illustreren dit met het voorbeeld van een advies dat wordt aangevraagd door een bewindspersoon om in het politieke debat tijd te winnen.

Na de nuancering

De instrumentele visie op doorwerking blijkt dus niet de enige mogelijkheid om doorwerking vast te stellen en te verklaren. In de volgende paragrafen worden twee alternatieve en aanvullende visies op doorwerking ontwikkeld: een politieke en conceptuele.

2.3.2 De politiek van advisering

In de studie van besluitvormingsprocessen en processen van beleidsvorming zijn in de loop der tijd twee basis-ideeën/-visies ontwikkeld die elk op hun eigen manier verklaringen proberen te geven. In de uiteenzetting van de instrumentele visie op doorwerking van advisering is de rationele opvatting geïntroduceerd. Bij het opzetten van een politieke visie op doorwerking wordt inspiratie gevonden bij diens tegenpool: de politieke opvatting van besluit- en beleidsvormingprocessen (Bekkers e.a., 2004: 12-14; Rosenthal e.a., 1996: 83-93).

"Een eerste vereiste voor de totstandkoming van beleid is (...) niet zozeer dat het weldoordacht is, alswel dat het op voldoende steun kan rekenen" (Rosenthal e.a., 1996: 84). In een notendop beschrijven Rosenthal e.a. het uitgangspunt van de politieke kijk op besluitvormings- en beleidsprocessen. Volgens hen is beleid, zowel in de totstandkoming, vaststelling, uitvoering, als de evaluatie het toneel van voortdurende strijd tussen machten (1996: 83-93). Rosenthal e.a. beschouwen met name in de analyse van het verloop van beleid de politieke zienswijze een meer reële dan de rationele (1996: 85-86). De veronderstelling dat de verschillende fasen van beleid geheel gescheiden en volgtijdelijk verlopen, doet geen recht aan de voortdurende en soms chaotische strijd die Rosenthal e.a. waarnemen in het verloop van beleidsprocessen (1996: 85).

Ook Bekkers e.a. plaatsen het politieke model tegenover het rationele model van het gebruik van kennis in beleidsvorming (2004: 12-14). Beleid is volgens hen het resultaat van onderhandelingen tussen maatschappelijke groeperingen (2004: 13). Een gevolg hiervan is volgens Bekkers e.a. is dat het onderscheid

tussen politiek, bestuur en maatschappij veel minder scherp is dan dat het rationele uitgangspunt veronderstelt. In het samenspel van de verschillende groepen kunnen actoren kennis gebruiken om besluiten te sturen naar voor de voor hen meest voordelige uitkomst. "Adviezen worden hiermee onderdeel van politieke strijd en staan er niet 'boven', zoals min of meer wordt verondersteld in een rationeel model" (Bekkers e.a., 2004: 13).

Klassiek in de politieke opvatting van beleid is het werk van Kingdon (Bekkers e.a., 2004: 13). In zijn werk staat de relatie tussen agenda's, beleidsproblemen en beleidsalternatieven centraal (Bekkers e.a., 2004: 13-14; Rosenthal e.a., 1996: 147-150). In zijn 'stromenmodel' bestaan beleidsproblemen en oplossingen los van elkaar en vragen om aandacht van beleidsmakers, zij beheren immers de agenda van het te voeren beleid (Rosenthal e.a., 1996: 147-148). Pleitbezorgers van problemen willen een aanpak ervan, pleitbezorgers van oplossingen willen dat die gebruikt worden. Deze actoren bewegen zich volgens Kingdon onafhankelijk van elkaar, maar kunnen toch, bij toeval, bij elkaar worden gebracht. Dit gebeurt in de zogenaamde 'windows of opportunity', dan komen beleidsmakers in aanraking met zekere problemen en zekere oplossingen en zien zij een verband tussen beide. Er bestaat in dit stromenmodel een systeem van vraag en aanbod en daarmee ontstaan ook makelaars die deze bij elkaar willen brengen (Rosenthal e.a., 1996: 150), net als op de huizenmarkt. Succesvolle beleidsmakelaars, of 'policy entrepreneurs' kennen hun 'markt' en weten wanneer en hoe zij beleidsvragers, beleidsaanbieders en beleidsmakers met elkaar in contact moeten brengen. Kennis is in een dergelijk model diffuus en vraagt veelal om actieve bemiddeling om benut te worden.

"[T]hat what happens is not chosen as a solution to a problem but rather results from compromise, conflict and confusion of officials with diverse interests and unequal influence" (Allison & Zelikow, 1999: 294-295). Allison en Zelikow hebben in hun studie naar de besluitvormingsprocessen rondom de Cuba-crisis niet alleen gebruik gemaakt van een rationeel paradigma om verklaringen te vinden, maar hebben nog twee theorieën ontwikkeld en toegepast. Naast het 'organizational behavior' paradigma gebruiken zij het idee van de 'governmental politics'. Deze laatste theorie biedt inspiratie voor de politieke visie op doorwerking en zal hier – aan de hand van de kernpunten - verder besproken worden (Allison & Zelikow, 1999: 294-311).

- Zoals uit het citaat blijkt, veronderstellen Allison en Zelikow geen oorzakelijk verband tussen problemen en oplossingen en de besluiten die daar omheen genomen worden;
- De actoren in een besluitvormingsproces zijn individuen, al dan niet verbonden in groepen. Welke individuen meedoen in het spel, is afhankelijk van de positie waarin zij zich bevinden;
- De ideeën en voorkeuren (agenda) van een actor worden (deels) bepaald door hun eigen organisationele context. In bijvoorbeeld een politieke partij worden veel standpunten van de individuele politici ingegeven door de partijlijn. (Eigen) belangen en meer of minder concrete doelen zijn bepalend voor de agenda;
- Macht is de bepalende factor voor de uitkomst van het besluitvormingsproces.
 - Macht bestaat uit: 1. de eigen onderhandelingsvoordelen; 2. de wil en kunde deze voordelen uit te buiten; 3. de perceptie van de andere actoren van de eerste twee punten;

- De onderhandelings- en dus machtspositie kan worden bepaald door formele autoriteit, de controle over middelen en expertise en controle over informatie. Maar ook door de contacten met autoriteiten, onderlinge contacten (charisma) en de mogelijkheid de andere actoren te beïnvloeden in andere krachtenvelden;
- Besluiten en beleid zijn het gevolg van de uitkomsten van een politiek machts spel.

In deze subparagraaf 2.3.2 zijn enkele visies op (het gebruik van kennis in) besluitvormings- en beleisprocessen uit de politieke traditie besproken. Samen met enkele inzichten (Lindblom, Stone) uit de nuancering van de instrumentele visie op doorwerking vormen zij de opmaat voor de formulering van een politieke visie op de doorwerking van adviezen.

Een politieke visie op doorwerking

De politieke gevolgen van kennisvergaring

Begin juli 1995 valt de stad Srebrenica in Bosnië-Herzegovina in handen van de Bosnische Serviërs, een van de strijdende partijen in de Joegoslavische burgeroorlog. De stad was aangewezen als 'safe-area' voor Bosnische moslims en Nederlandse militairen moesten deze status bewaken. Desondanks namen de Bosnische Serviërs de stad in en vermoorden ongeveer 7500 mannen uit de stad.

In het najaar van 1996 geeft het Nederlandse kabinet het RIOD, later NIOD, opdracht onderzoek te doen naar deze gebeurtenissen en met name het feitenmateriaal te inventariseren en te ordenen. Uiteindelijk rapporteert het NIOD begin april 2002 over het onderzoek. De conclusies van het NIOD zijn duidelijk: de massamoord is niet het directe gevolg van het handelen van de Nederlandse militairen in de stad, of de Nederlandse overheid in het bijzonder. Wel had er in het hele traject anders gehandeld kunnen worden, maar het waren de Bosnische Serviërs die de massamoord hebben gepleegd.

Zes dagen na het verschijnen van het rapport biedt premier Kok het ontslag van het voltallige kabinet aan aan de koningin. De positie van het kabinet was, naar aanleiding van het NIOD-rapport, onhoudbaar geworden.

"Wat is doorwerking?", inmiddels mag duidelijk zijn dat het antwoord op deze vraag meerdere delen kent. Eén deel is de politieke visie op doorwerking, aan de hand van de bespreking van de kernpunten, die hier wordt opgezet.

- Politiek is in beginsel overal aanwezig. Het beperkt zich niet tot parlamentsgebouwen, ministeries en gemeenteraden. Overal waar machtsverhoudingen zich voordoen, kan er strijd ontstaan om de verschillende posities in die balans. Dat is politiek;
- Kennis - en daarmee advies - is in een politieke visie op doorwerking een machtsmiddel. Actoren in het machts spel kunnen het gebruiken om hun eigen positie te versterken of van anderen te verzwakken en zo hun politieke doelen bereiken. Daarbij is het van belang dat kennis niet neutraal is. De waarde of interpretatie die door actoren toegekend wordt aan kennis, is bepalend voor het uiteindelijke gebruik ervan;
- Een advies kan, al dan niet bedoeld, een verschuiving in de machtsbalans van het politieke krachtenveld teweeg brengen. Een advies - en ook een adviesaanvraag - kan door een actor bewust worden gebruikt voor zijn politieke gewin. Een advies wordt dan als

argumentatie ingezet. Daarnaast kan een advies ook onbedoeld doorwerken in de politieke sfeer. Het advies is noch door zijn aanvragers, noch door zijn opstellers bedoeld als machtsmiddel, maar kan door bijvoorbeeld het behandelde onderwerp wel effect hebben op de positie van de verschillende actoren. Advies als inspiratie voor handelen is hiervoor het achterliggende concept;

- Een adviseur kan in de politieke visie op doorwerking verschillende rollen aannemen. Hij is niet per se de onafhankelijke kennisproducent die al dan niet in opdracht een probleem probeert op te lossen. Als makelaar in kennis kan een adviseur zijn eigen positie proberen te versterken door beleidsproblemen en beleidsmakers in aanraking te brengen met zijn eigen beleidsoplossing. Wanneer hij hierin succesvol is stijgt de waardering voor hem in zijn omgeving, waardoor de adviseur sterker komt te staan in de competitie met andere potentiële kennisproducenten. Ook kan een adviseur fungeren als souffleur in het politieke machtsspel, wanneer hij zijn kennis ter beschikking stelt aan een politieke actor. Tot slot kan een adviseur ook onbedoeld in een politiek machtenspel terecht komen. Deze adviseur speelt dan geen bewuste rol;
- Waar werkt een advies door in de politieke visie? Anders dan in de instrumentele visie kan een advies ook impact hebben buiten het beleidsvraagstuk waarop het betrekking had. Daar waar het advies relevant is voor de machtsverhoudingen kan het gevolgen hebben. Het politieke domein is daarbij de eerst aangewezen. Maar ook in andere domeinen (wetenschap, maatschappij) kan een advies doorwerken;
- Een politiek machtenspel is een samenkomst van actoren. Rondom een bepaald onderwerp verzamelen zich verschillende belanghebbenden, die hun eigen belang het zwaarst willen laten wegen in de manier waarop een onderwerp behandeld wordt. De doorwerking van een advies is niet langer het gevolg van het samenspel van de kennisproducent en de – consument. Tal van actoren willen hun invloed laten gelden op de uiteindelijke impact van het advies;
- De doorwerking van een advies is afhankelijk van zijn toegevoegde waarde in het politieke spel. Of een advies wordt opgepikt, wordt bepaald of er actoren zijn die denken hun politieke positie ermee te kunnen versterken.

In de politieke visie luidt de definitie van doorwerking als volgt: **het advies leidt tot een verandering in de machtspositie van één of enkele spelers. De spelers met een versterkte positie zijn zo beter in staat hun politieke doelen te bereiken** (Bekkers e.a., 2004: 22). Deze definitie heeft een iets andere toonzetting dan Bekkers e.a. aan hun definitie meegeven. Intentie is voor hen een onderdeel van politieke doorwerking. Zij noemen het dan ook politiek-strategische doorwerking (Bekkers e.a., 2004: 22). In deze scriptie wordt expliciet ruimte gelaten voor onbedoelde politieke effecten van een advies. Een advies kan wel strategisch ingezet worden om door te werken in de machtsverhoudingen, maar het hoeft niet.

In het voorbeeld van de politieke doorwerking van het NIOD-rapport wordt duidelijk dat kennis politieke gevolgen kan hebben. Weliswaar is het geen voorbeeld van een direct advies, maar het laat wel zien waar de instrumentele visie aanvulling nodig heeft. Het NIOD-rapport geeft het kabinet immers niet het

advies af te treden en toch gebeurt het. De politieke opvatting biedt wel verklaringen voor het handelen van het kabinet.

Zo kan worden beargumenteerd dat het kabinet zijn eigen positie door het NIOD-rapport dusdanig verzwakt zag, dat het niet geloofde dat het nog slagvaardig verder kon regeren. Het rapport legde de verantwoordelijkheid voor de massamoord weliswaar bij de Bosnische Serviërs, maar in het gehele traject had de Nederlandse regering volgens het NIOD toch wel enkele verkeerde inschattingen gemaakt. Omdat de interpretatie van gegevens vaak krachtiger is dan de feiten zelf kan deze conclusie van het NIOD in de politieke visie hebben geleid tot het aftreden van het kabinet.

Een andere verklaring die met de politieke visie kan worden gegeven heeft meer betrekking op de context van het handelen van het kabinet. In deze visie op doorwerking kan worden gesteld dat het kabinet aftrad om de aanstaande verkiezingen. Het kabinet trad een maand voor de parlementsverkiezingen af. De peilingen maakten duidelijk dat de regeringspartijen flink zouden gaan verliezen. Zou aftreden van het tweede kabinet Kok niet kunnen worden gezien als een poging de kiezer ervan te overtuigen dat de regeringspartijen wel daadkrachtig konden en wilden optreden? De instrumentele visie biedt voor een dergelijke verklaring geen ruimte, de politieke vult haar daarbij aan.

2.3.3 De doorwerking van concepten

Zowel de instrumentele als de politieke visie op doorwerking stellen hoge eisen aan de 'zichtbaarheid' en met name de 'tastbaarheid' van de gevolgen van een advies om vast te kunnen stellen of het doorgewerkt heeft. Daarbij gaan ze voorbij aan de adviezen die wel degelijk impact hebben gehad, maar dan vooral in de hoofden van betrokkenen. De conceptuele visie op doorwerking, die in deze subparagraaf wordt uiteengezet, biedt juist expliciete ruimte voor dit type doorwerking.

In hun onderzoek naar de doorwerking van advisering van de Adviesraden op het niveau van de Rijksoverheid beschrijven Bekkers e.a. welke waarde betrokkenen hechten aan conceptuele doorwerking van adviezen (2004: 23). Het blijkt dat de meesten dit de belangrijkste functie vinden van de Adviesraden.

In het onderzoek van Bal, Bijker en Hendriks (2002) naar één van deze Adviesraden, de Gezondheidsraad, komt eenzelfde beeld naar voren. In een overzicht van geslaagde en mislukte adviezen van deze raad komt meerdere malen een 'conceptueel' criterium naar voren als bepalend voor het succes of falen (Bal, Bijker & Hendriks, 2002: 326-332). Het advies over genterapie is volgens het onderzoek namelijk mede succesvol, omdat het "heldere, bruikbare voorlichting zowel voor parlement als departement" opleverde (Bal, Bijker & Hendriks, 2002: 326). Het advies *Erfelijkheid: wetenschap en maatschappij* is zelfs volgens het criterium op uitsluitend conceptuele gronden een succes te noemen. Het had namelijk impact op het denken over de maatschappelijke relevantie, de grenzen en de risico's van erfelijkheidsonderzoek (Bal, Bijker & Hendriks, 2002: 328). Een advies over retinitis pigmentosa (een verzamelnaam voor diverse oogziekten als nachtblindheid en kokerzien) wordt juist als mislukt beschouwd, omdat het "[g]een enkel nieuw inzicht voor [de] politiek" opleverde (Bal, Bijker & Hendriks, 2002: 332).

Naast het belang dat wordt gehecht aan conceptuele doorwerking in de praktijk van advisering benadrukt Stone (2002: 34) het belang van ideeën en concepten in besluitvormingsprocessen in haar theorie van de 'polis'. Zij

beschouwt ideeën en interpretaties als de voornaamste vorm van macht in beleidsvorming. "Ideas are the very stuff of politics (...) people fight *with* ideas as well as about them (...) Political fights are conducted (...) above all with words and ideas" (Stone, 2002: 34). Stone's theorie heeft mede de basis gevormd voor de politieke visie op doorwerking. Met deze notie van het belang van ideeën draagt zij echter ook bij aan het verwoorden van het belang van de conceptuele visie op doorwerking.

Een conceptuele visie op doorwerking

Integriteit; een doorwerkend concept

In *Binnenlands Bestuur* (17, 2004: 7) noemt Van den Heuvel de 21^{ste} eeuw de eeuw van de integriteit voor de overheid. Waar de negentiende nog de eeuw van de legaliteit en de twintigste die van de legitimiteit is er volgens hem met een nieuwe eeuw ook een nieuwe nadruk gekomen.

Het kan worden gesteld dat de huidige belangstelling voor integriteit binnen de overheid zijn kick-off heeft gevonden in de speech die toenmalig minister Dales van Binnenlandse Zaken hield in 1992 op een VNG-congres. Haar toespraak had de titel *Om de integriteit van het openbaar bestuur* (Dales, 1992), welke weinig aan duidelijkheid te wensen overlaat.

Inmiddels is concept niet meer weg te denken uit het denken over het voeren van een goed openbaar bestuur. Zo heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een website gewijd aan het begrip integriteit. Op de website www.integriteitoverheid.nl van dit ministerie is ruimschoots informatie te vinden over het thema.

Nu kan de conceptuele visie op doorwerking veel minder bouwen op een grote hoeveelheid (bestuurskundige) theorie dan de instrumentele en politieke visies. Daarom is het van belang ook hier helder te maken wat de aannames zijn die in het model gebruikt worden en waarom ze gebruikt worden. Met name de inzichten die het werk van Bekkers e.a. (2004) levert, worden gebruikt om de conceptuele visie vorm te geven. Ook hier wordt de conceptuele visie geschetst aan de hand van haar kernpunten.

- Ideeën, percepties, voorkeuren en interpretaties vormen samen kennis. Kennis is dus niet objectief en zomaar over te dragen. Feiten bestaan wel, maar zingeving aan die feiten vindt pas plaats na een beoordeling;
- Een advies is een overdracht van kennis, dus van ideeën, percepties, voorkeuren en interpretaties. De belangrijkste functie van een advies is die van inspiratie voor beleid (Bekkers e.a., 2004: 18). Adviezen kunnen nieuwe onderwerpen op de agenda van beleidsmakers plaatsen. Ook kunnen ze een maatschappelijke discussie op gang brengen. Een adviseur wordt daarmee een inspirator. Een directe relatie tussen een advies en beleid is lastig te leggen;
- Een advies met conceptuele doorwerking beperkt zijn impact niet per se tot de beleidsontwikkeling. Ook in het beleidsveld kan een advies leiden tot anders denken over een onderwerp, of juist een heel nieuw onderwerp op de kaart zetten. Zelfs daarbuiten kan een advies een maatschappelijke discussie op gang brengen;
- Waar in de instrumentele visie slechts de adviseur en de beleidsontwerper bij de doorwerking van een advies betrokken waren, is de groep van actoren nu veel groter. Naast de kennisproducent is in

feite iedereen bij wie het (nieuwe) concept tussen de oren gaat zitten een actor. De groep van betrokkenen kan dus bestaan uit beleidsontwikkelaars, maar ook uit mensen uit het beleidsveld en geïnteresseerden in het maatschappelijk middenveld;

- Het enlightenment-model (Bekkers e.a., 2004: 17) beschrijft het duidelijkst hoe en waarom een advies in de conceptuele visie doorwerkt. Kennis wordt niet lineair toegepast in beleid, maar heeft een meer agenderende functie. Het enlightenment-model gaat er vanuit dat kennis gebruikt wordt om graduele veranderingen in gang te zetten. In de conceptuele visie op doorwerking van advisering geldt dan ook de aanname dat een advies het meest teweeg brengt als het een niet te grote breuk vormt met het verleden en de bestaande ideeën. Het enlightenment-model benadrukt dat de doorwerking van kennis en de benutting van adviezen moeilijker zijn vast te stellen dan in de instrumentele visie op doorwerking.

Gecombineerd vormen deze aannames de volgende definitie van doorwerking volgens de conceptuele visie: **het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg** (Bekkers e.a., 2004: 22). Onderdeel van deze definitie is de agenderende functie die Bekkers e.a. toekennen aan advisering (2004: 22). Anders dan deze auteurs doen, wordt er in deze scriptie geen onderscheid gemaakt tussen conceptuele en agenderende doorwerking van adviezen. Het inbrengen van een nieuw thema in het politieke of maatschappelijke debat maakt daarom integraal onderdeel uit van doorwerking in de conceptuele visie en vormt geen eigen (agenderende) soort doorwerking, zoals wel bij Bekkers e.a. (2004: 23). Hierboven is dit juist is deze functie juist als een uiting van conceptuele doorwerking benoemd.

Hoewel het geen advies van een externe adviseur betreft, geeft de impact van de toespraak van minister Dales wel de essentie weer van de doorwerking van een concept. 'Integriteit' is inmiddels één van de uitgangspunten van het optreden van de Nederlandse overheid. Voorheen werd integriteit in overheidshandelen als een onderdeel beschouwd van de noodzakelijke legitimiteit. Nu ligt de nadruk anders en is een legitiem optreden alleen mogelijk als de Nederlandse overheid integer is in haar handelen.

2.3.4 *Wat is nou doorwerking?*

Zoals uit de bovenstaande beschouwing blijkt, is het antwoord op de eerste deelvraag van dit onderzoek, "wat is doorwerking?", niet eenduidig. De drie visies op de doorwerking van advisering die hierboven uiteengezet zijn, vormen samen het antwoord op de eerst deelvraag. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de basisveronderstellingen in de verschillende visies.

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

Vorm van doorwerking	Omschrijving	Adviseur als...
Instrumentele doorwerking	Het advies leidt tot een directe verandering van het gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies.	Beleidsanalyst
Politieke doorwerking	Het advies leidt tot een verandering in de machtspositie van één of enkele spelers. De spelers met een versterkte positie zijn zo beter in staat hun politieke doelen te bereiken.	Souffleur of makelaar van adviezen
Conceptuele doorwerking	Het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg.	Inspirator

Tabel 2.2: Verschillende visies op en vormen van doorwerking (naar Bekkers e.a., 2004: 22)

Doorwerking is een te complex begrip om in één enkele zin uit te kunnen drukken. Met de formulering van drie visies wordt recht gedaan aan deze complexiteit. De drie visies worden daarom in het onderzoek dan ook naast elkaar gehanteerd. Juist in de combinatie van inzichten uit de instrumentele, politieke en conceptuele visies op doorwerking ligt de mogelijkheid het begrip te doorgronden en praktijkgevallen grondig te analyseren. De drie visies worden naast elkaar gebruikt en niet in één omvattende theorie geplaatst (Bekkers e.a., 2004). Hiermee wordt voldoende ruimte gecreëerd voor eventuele aanpassingen van de visies. In hoofdstuk 3 worden zij immers met de praktijk geconfronteerd. Hieruit zal hun kracht (of zwakte) moeten blijken.

2.4 Doorwerking, hoe zie je dat?

In de vorige paragraaf is het begrip 'doorwerking' gedefinieerd. Daarmee is nog niet duidelijk geworden hoe die doorwerking van een advies nu waar te nemen is. In deze paragraaf wordt daarom antwoord gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek: "Hoe is doorwerking inzichtelijk te maken?". Met het benoemen van indicatoren, meetpunten, van doorwerking wordt een antwoord gegeven op deze deelvraag. Bij het formuleren van de indicatoren is het van belang de te onderzoeken case in gedachten te houden. Anders is het slechts mogelijk op een abstract niveau de meetpunten vast te stellen. Dit beperkt de voorspellende kracht voor een specifieke case weer. Immers, de aannames zijn gebaseerd op theorieën die gericht zijn op overheden op hoog niveau, een vertaalslag voor het formuleren van verwachtingen is dan wel nodig. Het is namelijk niet te verwachten dat een advies van KPMG I&IS aan een bureau van de Regiopolitie Haaglanden leidt tot het opstellen van een kabinetsstandpunt.

De driedeling in visies uit de vorige paragraaf gevolgd wordt gehandhaafd. Wat bruikbare indicatoren zijn, wordt namelijk in de drie visies verschillend uitgelegd.

Waar de vorige paragraaf de conceptualisering van het begrip 'doorwerking' betrof, kan deze paragraaf worden opgevat als de operationalisering ervan.

2.4.1 Effecten in domeinen

In hun onderzoek naar de doorwerking van de Adviesraden op Rijksniveau formuleren Bekkers e.a. verschillende indicatoren voor de doorwerking van adviezen van deze Adviesraden (2004: 55-56). Daarbij maken zij gebruik van de notie dat doorwerking kan plaatsvinden in verschillende domeinen die in relatie staan tot het advies. Hun indicatoren relateren zij direct aan de diverse domeinen. Met andere woorden, zij meten de doorwerking van een advies door na te gaan welk effect(en) zij hebben gehad in de verscheidene domeinen. In het formuleren van indicatoren voor doorwerking in dit onderzoek wordt deze lijn gevolgd. Daarbij moet opgemerkt worden dat de domeinen van doorwerking die

Bekkers e.a. gebruiken niet zonder meer in dit onderzoek zijn over te nemen. Op basis van kenmerken van de organisaties die bij het advies betrokken zijn (KPMG I&IS, Facilitaire Zaken en Bureau Zichtenburg), worden enkele specifieke domeinen geformuleerd.

Voor de adviezen van de Adviesraden zien Bekkers e.a. zes domeinen van doorwerking:

- het departement waaraan de Adviesraad is gelieerd;
- het parlement;
- het beleidsveld waarop het advies zich richt
- de media;
- de maatschappij en
- de wetenschap.

Deze domeinen van doorwerking kunnen niet zondermeer overgenomen worden in de studie naar de doorwerking van de integriteitadviezen aan Facilitaire Zaken en Bureau Zichtenburg. Ze dienen echter wel als illustratie en inspiratie. Het advies van KPMG I&IS en dit onderzoek naar de doorwerking ervan bewegen zich op organisatieniveau. Deze notie vertaalt zich ook in de domeinen van doorwerking die vooraf verondersteld kunnen worden:

- de *beleidsmakers*. In dit domein bevinden zich die leden van de geadviseerde organisatie die het beleid voor de organisatie vaststellen;
- de *politiek*. Hoewel beide organisaties in hun aansturing niet in direct contact staan met politieke bestuurders en vertegenwoordigers, kan niet vooraf worden uitgesloten dat ook in dit domein effecten van het advies waarneembaar kunnen zijn. Het betreft immers organisaties uit de publieke sector;
- de *medewerkers*. Zij vormen de dagelijkse praktijk van de organisatie en moeten daarom als domein van doorwerking verondersteld worden. Ook de adviesvorm waarbij de medewerkers direct betrokken waren (workshop) draagt bij aan deze veronderstelling;
- de *media*. Hiermee wordt niet zozeer bedoeld op landelijke dagbladen en televisie e.d. (zij worden echter niet uitgesloten), maar eerder op intranet en 'bedrijfs'kranten;

In de volgende drie subparagrafen zal worden benoemd wat er in de drie visies onder een 'effect' in een bepaald domein wordt verstaan.

2.4.2 *Maatregelen en gedrag*

Uit de definitie van doorwerking van adviezen in de instrumentele visie blijkt al de richting waarin effecten van een advies gezocht moeten worden. Volgens deze definitie kent een advies doorwerking als het heeft geleid tot verandering van gedrag van organisaties of individuen. Dit heeft tot gevolg dat de effecten van een advies in deze visie zichtbaar moeten als concreet handelen binnen domeinen.

In het domein van de beleidsmakers wordt de wellicht meest evidente indicator van doorwerking volgens de instrumentele visie benoemd: het aantal aanbevelingen in het advies dat in beleidsmaatregelen is omgezet. Daarnaast kan het opstellen van een standpunt over het advies door de beleidsmakers als een uiting van doorwerking binnen de instrumentele visie gezien worden.

Gedrag in het domein van de politiek uit zich bij instrumentele doorwerking voornamelijk via formele wegen. Instrumentele doorwerking in het politieke

domein is bijvoorbeeld waarneembaar in het aantal vragen dat vertegenwoordigers stellen aan bestuurders. Ook het aantal standpunten dat de partijen innemen is een effect in de instrumentele visie op doorwerking.

De effecten van doorwerking in de instrumentele visie in het domein van de medewerkers is waarneembaar in het handelen van de medewerkers zelf. Daarbij is het oordeel van de medewerkers zelf de meest toegankelijke bron. Instrumentele doorwerking is te meten door na te gaan of medewerkers melden dat zij of anderen hun gedrag hebben aangepast in overeenstemming met, of naar aanleiding van het advies.

Instrumentele doorwerking in media is vast te stellen door het aantal artikelen over het adviestraject te tellen. Het aantal malen aandacht in deze media is dan de indicator voor (de mate van) doorwerking van een advies.

2.4.3 *Verschuivende machtsposities*

De effecten van een advies met instrumentele doorwerking zijn voor een buitenstaander relatief eenvoudig vast te stellen. De meeste indicatoren bestaan uit eenheden die geteld kunnen worden. In de politieke visie op doorwerking geldt dit niet voor alle indicatoren. Omdat politiek een verschijnsel is dat zich tussen actoren afspeelt, bieden die actoren de grootste bron van informatie. In de definiëring van politieke doorwerking werd al duidelijk dat perceptie hierbij een grote rol speelt. Voor de indicatoren van deze doorwerking heeft dat tot gevolg dat zij zich richten op de perceptie van de betrokkenen. Uit de definitie van doorwerking in de politieke visie blijkt dat de verschuiving in machtsposities hiervoor bepalend is. De effecten van een advies zijn in deze visie dan ook waar te nemen aan de hand van de vaststelling van verschuivende of verschoven posities in het machtsspel.

In het domein van de beleidsmakers is doorwerking inzichtelijk te maken door betrokkenen te vragen of zij menen dat de beleidsmakers het advies, of zelfs de aanvraag ervan, hebben aangewend om de eigen positie te versterken of die van andere actoren te verzwakken. Hierbij moet opgemerkt worden dat de betrokkenen niet alleen de beleidsmakers zelf zijn, maar bijvoorbeeld ook de adviseur(s), de politiek of de medewerkers. Bekkers e.a. (2004: 55) specificeren deze vraag nog een stap en gaan in op de vragen of het advies dient ter legitimering van het bestaande beleid, of om het onderwerp van advies in de 'ijskast' te zetten, of dat het advies en het daarop gebaseerde beleid wellicht slechts symbolisch van betekenis zijn.

Ook het politieke domein biedt indicatoren voor doorwerking die gebaseerd zijn op percepties. Hierbij geldt dat er sprake is van doorwerking als er in de perceptie van betrokkenen een verschuiving in de machtsposities is waar te nemen. Dat daartoe poging worden ondernomen, is vast te stellen door na te gaan of actoren in dit domein, in de ogen van betrokkenen, selectief omgaan met de informatie uit het advies (Bekkers e.a., 2004: 55).

Menen betrokkenen dat actoren in het domein van de medewerkers het advies hebben gebruikt om hun eigen positie te versterken of die van anderen te verzwakken? Zo ja, dan kan worden gesteld dat er in dit domein sprake is van politieke doorwerking van het advies. Ook hierbij geldt dat de onderzoeker ondersteuning kan vinden voor dergelijke claims door eventueel selectief gebruik van het advies op te sporen.

Het domein van de media brengt voor het vaststellen van doorwerking volgens de politieke visie een complicatie met zich mee. Allereerst kunnen de verschillende media een advies aanwenden om de eigen machtspositie te

versterken of die van anderen te verzwakken. Ook deze indicator is vast te stellen als er in de ogen van betrokkenen pogingen daartoe zijn ondernomen en zijn geslaagd. Daarnaast bieden de media een platform voor andere actoren om politiek te bedrijven. Een onderzoeker kan nagaan of er in de diverse media ingezonden 'brieven' zijn geplaatst die tot doel hebben de machtspositie van de inzender te versterken met behulp van het advies.

2.4.4 Denkbeelden gezien

Een advies kent doorwerking als het denken van betrokkenen heeft veranderd. Hierop komt de definitie van doorwerking in de conceptuele visie in het kort neer. Een advies moet dus 'tussen de oren' gaan zitten. Dit betekent dat doorwerking van een advies niet alleen is af te leiden uit concrete handelingen van actoren, maar vooral uit hun eigen beleving van de invloed.

Voor het domein van de beleidsmakers houdt dit in dat doorwerking in een conceptuele vorm is te zien wanneer zij zelf aangeven dat zij anders zijn gaan aankijken tegen het onderwerp. Een meer concrete indicator zijn ontwikkelde beleidsinitiatieven die voortbouwen op het advies, maar niet direct het gevolg zijn van aanbevelingen. Verwijzingen in strategische documenten naar het onderwerp zijn tevens een indicator voor conceptuele doorwerking van een advies (Bekkers e.a., 2004: 55).

Ook in het politieke domein is de beleving van de betrokkenen de dominante indicator. Vinden zij dat met het advies een nieuw onderwerp op de kaart is gezet, of dat er een andere manier van kijken is aangereikt? Tevens kan een advies effect op een conceptueel niveau hebben als het in het politieke domein tot een debat (in de brede zin van het woord) heeft geleid.

In het domein van de medewerkers geldt ook dat het als indicator voor doorwerking kan worden gezien als zij zelf aangeven dat het tot een andere kijk op het onderwerp heeft geleid.

Het domein van de media biedt ook hier een tweedeling in de indicatoren van doorwerking volgens de conceptuele visie. Enerzijds kan het aantal verwijzingen naar het advies, of het onderwerp in achtergrondartikelen en commentaren (van de hoofdredactie) van de media zelf als indicator voor doorwerking gelden. Daarnaast bieden de media ook voor anderen een mogelijkheid blijf te geven van de doorwerking van een advies op hen. Het aantal gerelateerde ingezonden brieven kan daarbij als maatstaf voor de doorwerking van een advies genomen worden. Daarnaast worden veel discussies via de media gevoerd. Voor een dergelijke doorwerking in het publieke debat kan het aantal discussies in de media en het aantal deelnemers als maatstaf worden gehanteerd.

De verschillende visies op doorwerking van adviezen brengen hun specifieke manieren voor het inzichtelijk maken van doorwerking met zich mee. Volgens de instrumentele visie is doorwerking vooral vast te stellen of en hoe personen zich anders zijn gaan handelen naar aanleiding van het advies. De politieke visie zoekt doorwerking juist in de perceptie van betrokkenen en dan met name gericht op de relaties tussen actoren. Volgens de conceptuele visie is doorwerking iets dat vooral 'in de mensen zelf zit', zij vormen dan ook de voornaamste bron van indicatoren. In onderstaand overzicht worden voor de duidelijkheid de diverse indicatoren, zoals zij gelden voor de verschillende domeinen en visies, op een rijtje gezet.

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

	<i>Instrumentele doorwerking</i>	<i>Politieke doorwerking</i>	<i>Conceptuele doorwerking</i>
<i>Beleidsmakers</i>	<ul style="list-style-type: none"> - aantal aanbevelingen in het advies dat in beleidsmaatregelen is omgezet - standpunt ontwikkeld? 	<ul style="list-style-type: none"> - adviesaanvraag aangewend ter versterking van de eigen positie - advies aangewend ter versterking van de eigen positie - advies legitimeert bestaand beleid - advies plaatst het onderwerp in de ijskast - advies is symbolisch - advies leidt tot symbolisch beleid 	<ul style="list-style-type: none"> - melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp - aantal verwijzingen in strategische documenten - aantal beleidsinitiatieven
<i>Politiek</i>	<ul style="list-style-type: none"> - aantal vragen van vertegenwoordigers aan bestuurders - aantal standpunten van partijen 	<ul style="list-style-type: none"> - selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie 	<ul style="list-style-type: none"> - melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp - ontstaan van een debat
<i>Medewerkers</i>	<ul style="list-style-type: none"> - aantal medewerkers dat verandering in eigen gedrag meldt - aantal medewerkers dat verandering in het gedrag van anderen meldt 	<ul style="list-style-type: none"> - selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie 	<ul style="list-style-type: none"> - melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp
<i>Media</i>	<ul style="list-style-type: none"> - aantal malen aandacht voor advies in de media 	<ul style="list-style-type: none"> - selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie - aanwending van media door actoren om de eigen positie te versterken 	<ul style="list-style-type: none"> - aantal verwijzingen in achtergrondartikelen en commentaren - aantal ingezonden brieven - aantal discussies en deelnemers eraan

Tabel 2.3: Indicatoren voor doorwerking, naar visie en domein.

2.5 Verwachtingen en factoren

In de voorgaande paragrafen is het begrip 'doorwerking' gedefinieerd en zichtbaar gemaakt. Daarmee is een antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen van dit onderzoek. In deze paragraaf wordt het antwoord op de derde deelvraag "Welke verwachtingen ten aanzien van de doorwerking in de beide cases kunnen op basis van de theorie geformuleerd worden?", geformuleerd.

In de *Inleiding* van deze scriptie is de doelstelling van dit onderzoek verwoord: het identificeren van factoren die doorwerking van adviezen van externe adviseurs aan publieke organisaties beïnvloeden. In deze paragraaf wordt hiertoe de eerste stap gezet. Het antwoord op de derde deelvraag bestaat uit een aantal factoren voor deze doorwerking die op theoretische gronden geformuleerd kunnen worden. Het zijn de factoren van doorwerking die de verwachtingen voor te onderzoeken doorwerking belichamen en de verklaringen vormen voor onderzochte doorwerking. Daarom kunnen de termen 'factoren' en 'verwachtingen' in deze (theoretische) paragraaf als synoniem worden beschouwd. De benoemde theoretische factoren worden in het volgende hoofdstuk geconfronteerd met de praktijk van de doorwerking van adviezen van KPMG I&IS aan Facilitaire Zaken en Bureau Zichtenburg. Daarna wordt bekeken welke theoretische factoren ook in de praktijk een verklaring bieden voor de doorwerking van adviezen.

Bij het formuleren van de factoren in deze paragraaf wordt reeds rekening gehouden met enkele kenmerken van de omgeving waarin ze toegepast en

getest gaan worden. Ook hierbij geldt dat de (weinig) theorieën die op dit vlak bestaan zich vooral richten op doorwerking van adviezen op nationaal niveau. Om de factoren niet op te algemene ideeën te baseren – zodat ze alles en dus niets zouden verklaren – vindt ook in deze paragraaf een vertaalslag plaats in het hanteren van de theorieën.

2.5.1 Factoren voor doorwerking

Zoals ook bij de definiëring van doorwerking kan voor de formulering van factoren van doorwerking inspiratie worden gevonden in enkele andere theorieën.

Bij het definiëren van het begrip 'doorwerking' is al gebruik gemaakt van de inzichten uit de modellen van doorwerking, zoals Bekkers e.a. (2004: 14-17) en Hanney e.a. (2003) die hanteren. Deze modellen benoemen niet alleen wat er onder advies en doorwerking moet worden verstaan, maar ook – niet allemaal even uitgebreid - waarom sommige adviezen wel doorwerking vinden en anderen niet. Zij formuleren met andere woorden factoren.

Het push-model (Bekkers e.a., 2004: 14) of classic/purist/knowledge-driven model (Hanney e.a., 2003) beschouwt de relatie tussen advies en beleid als een lineair proces (Hanney e.a., 2003). Een adviseur biedt beleidsmakers kennis over een bepaald onderwerp, die ze dan inzetten in de praktijk. De basisvoorwaarde voor doorwerking volgens dit model is een kwalitatief solide advies. Als het advies maar goed genoeg is, pikken beleidsmakers het wel op. Twee kenmerken van het advies dragen bij aan de kwaliteit ervan: de inhoud en het onderwerp. Het is de veronderstelling in dit push-model dat een advies eerder/makkelijker/beter doorwerkt wanneer de inhoud ervan weinig complex, wetenschappelijk valide en betrouwbaar, toepasbaar en niet te radicaal is. Solide eenvoud lijkt het devies. Daarnaast speelt ook het onderwerp van het advies een rol in de doorwerking. Ook hierbij geldt dat een eenvoudiger te bevatten onderwerp meer kans op doorwerking maakt. Hoe concreter, kwantitatief meetbaar, natuurwetenschappelijk het onderwerp, hoe groter de kans op doorwerking van het advies (Bekkers e.a., 2004: 14-15). Een advies met een in algemene termen gesteld, kwalitatief en sociaal-wetenschappelijk onderwerp beschrijft namelijk een lastiger te voorspellen vraagstuk en is daardoor moeilijker direct om te zetten in beleid.

Een model van doorwerking met dezelfde rationaliteitsaanname als het push-model is het demand pull model (Bekkers e.a., 2004: 15) of problem-solving/engineering/policy-driven model (Hanney e.a., 2003). Hierbij ligt het initiatief voor het opstellen van een advies niet bij de schrijver ervan, maar bij een opdrachtgever (Hanney e.a., 2003). Deze opdrachtgever is in dit model een beleidsmaker. In dit model verschuiven niet alleen het initiatief van het advies, maar ook de factoren voor doorwerking van de adviseur naar de gebruiker. Het demand pull model is gebaseerd op de aanname dat het de kenmerken van de gebruiker zijn die de (wijze en mate van) doorwerking van een advies beïnvloeden. Bekkers e.a. (2004: 15) geven hierbij de voorbeelden van de organisatiestructuur, de regels en normen die binnen een organisatie gelden, als bepalend voor de doorwerking van een advies. Het zijn, kortom, de behoeften van de ontvanger van een advies die de doorwerking bepalen.

Tegenover het demand pull model is het verspreidingsmodel te plaatsen. Niet de ontvanger van een advies, maar de adviseur zelf is van doorslaggevend belang. Iets specifiekier geldt in dit model dat de moeite die een adviseur doet om zijn kennis over het voetlicht te brengen de bepalende factor voor

doorwerking is. Volgens dit model is het belangrijk dat een adviseur zijn kennis verkondigd via media die binnen de belevingswereld van de (potentiële) gebruikers vallen.

Het interactiemodel voegt de ideeën uit de eerste drie modellen samen, maar voegt er ook een nieuwe aan toe. Het interactiemodel onderkent het belang van de kenmerken van een advies, de behoeften van een ontvanger en de wijze van verspreiding van het advies, maar beschouwt de interactie tussen de adviseur en de gebruiker als doorslaggevend (Bekkers e.a., 2004: 16; Hanney e.a., 2003). Is er voldoende en goede interactie tussen de betrokkenen dan maakt een advies grote kans door te werken. Het model gaat daarmee voorbij aan de aanname van een lineaire relatie tussen advies en beleid en komt meer in de sfeer van 'politieke' beschouwingen van beleidsprocessen en besluitvorming.

De rol van een advies wordt in het enlightenmentmodel (Bekker e.a., 2004: 17) of enlightenment/percolation/limestone model (Hanney e.a., 2003) geheel anders opgevat dan in de voorgaande modellen. Een advies is niet zozeer gericht op het aandragen van handvatten voor beleid, maar probeert "een graduele verandering in de oriëntatie van een beleidsmaker" (Bekkers e.a., 2004: 17) teweeg te brengen. Belangrijkste factor voor het daadwerkelijk doorwerken van een dergelijk advies is dat het niet te ver af staat van de denkwereld van de gebruiker van het advies (Hanney e.a., 2003). Iemand proberen te overtuigen van het tegenovergestelde van wat hij altijd heeft geloofd is niet eenvoudig en kan daarom het best via kleine stapjes geprobeerd worden.

Het laatste model dat Bekkers e.a. benoemen is het politiek-argumentatieve model (Bekkers e.a., 2004: 17) of political en tactical model (Hanney e.a., 2003). Of een advies doorwerkt is afhankelijk van één vraag: kan een actor in het politieke krachtenveld er zijn voordeel mee doen (Hanney e.a., 2003)? Deze factor voor doorwerking grijpt terug op de notie van 'windows of opportunity' van Kingdon. Timing van een advies is daarmee van doorslaggevend belang (Bekkers e.a., 2004: 17).

Harvey, Harries en Fischer benaderen de vraag of een advies gebruikt zal worden van een psychologische hoek (2000). In *Using Advice and Assessing Its Quality* gaan zij na in hoeverre beslissers in staat zijn adviezen op hun waarde te schatten en in de praktijk te brengen. Naar aanleiding van een aantal experimenten komen Harvey e.a. tot de conclusie dat twee factoren meespelen bij het kunnen inschatten van advies en het gebruik ervan. Ten eerste is de hoeveelheid advies, of adviezen van belang. Hoe eenvoudiger de taak van de beslisser hoe beter deze met name de kwaliteit van een advies kan inschatten. Ten tweede is de interactie met de adviseur van belang om de beslissers een oordeel te laten vormen over diens advies. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat het gebruik van een advies afhangt van het oordeel dat de beslisser erover velt. Harvey e.a. gaan er daarbij vanuit dat een beslisser een advies zal gebruiken als hij verwacht dat een advies de toekomstige ontwikkelingen correct inschat.

Bekkers e.a. (2004) hebben in hun opzet voor onderzoek naar de doorwerking van adviezen van de Adviesraden een aantal procesmatige factoren geformuleerd die de doorwerking van die adviezen beïnvloeden. Evenals in dit onderzoek gaan zij er vanuit dat "naarmate een Adviesraad meer aan de procesmatige voorwaarden voor een goede doorwerking heeft voldaan, de kans op doorwerking van adviezen groter zal zijn" (Bekkers e.a., 2004: 33). De factoren die Bekkers e.a. benoemen, brengen ze onder in zes clusters (2004: 34):

- Kenmerken van het advies. Een helder beleidsprobleem, een leesbaar en goed vormgegeven rapport, een kwalitatief solide advies, concrete en op de beleidsinhoud gerichte aanbevelingen, een bijdrage aan de ontkokering en een duidelijke verhouding tot het huidige beleid zorgen ervoor dat een advies een grotere kans heeft op doorwerking (Bekkers e.a., 2004: 34-36);
- Behoeften van de doelgroep. In dit cluster geldt dat een advies meer doorwerkt als er een goede afstemming over het werkprogramma bestaat, de timing van het advies juist is, rekening gehouden wordt met de organisatiecultuur en contact wordt onderhouden op het juiste niveau binnen de ontvangende organisatie (Bekkers e.a., 2004: 37-38);
- Organisatie van de Adviesraad. Als factoren voor doorwerking binnen dit cluster hechten Bekkers e.a. (2004: 39-41) veel waarde aan de reputatie van de Adviesraad, de samenstelling van de raad, het profiel van de voorzitter van de raad, het functioneren van het secretariaat, de betrokkenheid van individuele leden bij een advies, of er allianties bestaan met andere kennisproducenten en of er derden bij het advies betrokken zijn;
- Proces en interactie. Hierbij is communicatie de bepalende factor, zowel voor, als tijdens het adviestraject, alsook op structurele basis (Bekkers e.a. 2004: 41-42);
- Marketing van het advies. Wanneer een Adviesraad zijn advies ondersteunt met een communicatiestrategie, aanvullende producten en nazorg heeft het in dit cluster de meeste kans op doorwerking (Bekkers e.a., 2004: 42-44);
- Institutionele kenmerken van het beleidsveld. In dit cluster lopen de factoren voor doorwerking behoorlijk uiteen. Bekkers e.a. (2004: 44-46) formuleren de volgende: timing van het advies, concurrentie tussen beleidsmakers en Adviesraden om een bepaald onderwerp, de mate van professionalisering en pluriformiteit van het beleidsveld en de mate van politiek belangstelling.

Zoals gezegd hebben Bekkers e.a. deze factoren geformuleerd voor het niveau van de Adviesraden op Rijksniveau. De clustering biedt wel aanknopingspunten in het formuleren van factoren. Zij laten zien waar gezocht kan worden naar de plaatsen in het adviestraject waar de factoren van doorwerking hun invloed laten gelden.

2.5.2 Theoretische verwachtingen voor de praktijk

Niet alleen bieden de clusters aanknopingspunten, zij combineren ook de inzichten over de factoren van doorwerking die hierboven behandeld zijn. Mede daarom dienen zij als inspiratie voor de theoretische factoren voor doorwerking die in dit onderzoek geformuleerd worden.

In deze formulering dienen twee vertaalslagen plaats te vinden. Allereerst, zoals gezegd, van het niveau van de adviezen van de Adviesraden, naar het niveau van de adviezen die KPMG I&IS aan Facilitaire Zaken en Bureau Zichtenburg heeft gegeven. Daarnaast maken Bekkers e.a. geen onderscheid tussen verschillende visies op doorwerking bij het opstellen van hun factoren. In dit onderzoek wordt dit expliciet wel gedaan. Het is namelijk aannemelijk dat de drie visies elk hun eigen factoren voor doorwerking formuleren, of in ieder geval diverse factoren anders wegen.

Ten aanzien van de relevante kenmerken van het adviestraject moet worden opgemerkt dat de adviesvorm niet het gebruikelijke rapport, maar een (serie) workshop(s) met een afsluitende terugkoppeling is. Daarnaast is het van belang vast te stellen dat het eenmalige, op aanvraag geproduceerde advisering betrof, aan organisaties die zich voornamelijk met uitvoerende taken belast weten. Vanwege hun toegevoegde waarde wordt het idee van de clusters gehanteerd, maar ze moeten wel toegepast worden op het juiste adviestraject. Daarom zijn de clusters die in dit onderzoek gehanteerd worden als volgt:

- het advies;
- de doelgroep;
- de adviseur;
- het proces en de interactie;
- de presentatie en de nazorg en
- de omgeving van de organisatie.

In de volgende subparagrafen worden per visie de relevante factoren voor doorwerking per cluster benoemd

2.5.3 Instrumentele factoren

In paragraaf 2.2 zijn de kenmerken van de instrumentele visie op doorwerking benoemd. Het zijn deze kenmerken die in grote mate de factoren voor doorwerking van een advies binnen de instrumentele visie bepalen.

In het cluster advies binnen de instrumentele visie is de belangrijkste vraag of het advies concrete aanbevelingen heeft die in beleid zijn om te zetten. Hoe concreter de aanbevelingen, hoe beter zij om te zetten zijn in beleid en hoe meer sprake er is van instrumentele doorwerking. Er zijn enkele factoren binnen deze visie die een duidelijke relatie hebben met deze eis van concreetheid. Zo kan een heldere probleemstelling of beleidsvraag helpen het advies zo concreet mogelijk op te stellen. Daarnaast moet advies toegankelijk zijn: begrijpelijk en goed vormgegeven. De basisvereiste binnen de instrumentele visie ten aanzien van de kwaliteit van een advies, betreft de rationaliteit. Een advies moet rationeel solide in elkaar zitten. Een kwalitatief goed advies is objectief en volledig in zijn beschouwing, zodat de beleidsmakers een correcte afweging kunnen maken ten aanzien van hun beleid.

Binnen het cluster doelgroep is het in de instrumentele visie vooral belangrijk dat het contact tussen de adviseur en de ontvanger van het advies op het juiste niveau plaatsvinden. Wanneer een advies zich richt op beleid dat het beslissingsniveau van de ontvanger te boven gaat, ligt het in de rede dat het advies moeilijker doorwerking zal vinden.

Het is voor de adviseur van belang dat deze zoveel mogelijk in staat is de benodigde kennis te verzamelen en om te zetten in een advies. Allianties met andere kennisproducenten en samenwerking met derden kunnen dit bevorderen, waardoor een evenwichtiger advies opgesteld kan worden. Ook de samenstelling van het adviesteam is van invloed op de hoeveelheid kennis die verzameld kan worden.

Het cluster proces en interactie formuleert binnen de instrumentele visie op doorwerking vooral factoren die zich richten op de communicatie tussen de adviseur en de ontvanger van het advies. Het is daarbij van belang dat de opdrachtgever in staat is zijn adviesvraag helder te formuleren en dat tijdens het opstellen van het advies regelmatig contact plaatsvindt om na te gaan of de adviseur de juiste koers volgt.

Doorwerking van een advies kan binnen het cluster presentatie en nazorg

bevorderd worden door hulpmiddelen (presentaties, actielijsten) te gebruiken die de boodschap verduidelijken, zodat de gebruiker goed voor ogen krijgt hoe hij het advies in praktijk kan brengen. Ook contact tussen adviseur en gebruiker na het uitbrengen van het advies zorgt er voor dat een advies een groter mate van doorwerking kent. De adviseur kan zo de gebruiker helpen het juiste pad te blijven volgen.

Factoren uit het cluster van kenmerken van de situatie rondom de organisatie kunnen in de instrumentele visie van een minder belang worden beschouwd. Uitgangspunt is immers dat een goed advies door een rationele beleidsmaker omgezet wordt in beleid. De context van de adviesontvangende organisatie doet daardoor niet ter zake. Wel kan de timing van een advies zijn doorwerking beïnvloeden. Is het advies immers pas klaar als het probleem zichzelf heeft opgelost, dan is het advies overbodig geworden en zal dan geen doorwerking kennen.

2.5.4 Factoren voor politieke doorwerking

Ook voor de factoren die volgens de politieke visie de doorwerking van een advies zouden beïnvloeden geldt dat zij gebaseerd zijn op de kenmerken van de politieke visie, zoals die in paragraaf 2.3 zijn geformuleerd. Ook de relatie tot het huidige beleid beïnvloedt de doorwerking. Hoe beter het advies aansluit bij reeds ingezet beleid.

Een advies dat voor verschillende uitleg vatbaar is, heeft binnen de politieke visie de meeste kans op doorwerking. In een dergelijk geval is de kans namelijk het grootst dat het door actoren opgepikt wordt en gebruikt wordt om machtsposities te versterken of te verzwakken. In dit cluster van factoren hoort dan ook de veronderstelling dat een ambigue adviesaanvraag leidt tot een advies dat niet één op één is om te zetten in beleid en zo de kansen op politieke doorwerking vergroot.

In het cluster doelgroep is het aannemelijk dat een organisatie die het toneel is van duidelijke politieke strijd zal leiden tot de doorwerking van een advies in een politieke vorm.

De rol die de adviseur speelt kan ook van belang zijn voor het op politieke manier doorwerken van een advies. Heeft een adviseur geen politieke bedoeling met zijn advies dan zal hij daartoe ook geen actie ondernemen. Een adviseur kan zich echter ook bewust zijn van de politieke gevolgen van zijn advies. Wanneer hij bewust bepaalde actoren een machtsmiddel wil bieden met zijn advies en het ook zo opstelt, vergroot hij de kansen op doorwerking volgens de politieke visie van zijn advies.

In het cluster van proces en interactie komt weer de roloppvatting van de adviseur als bepalend naar voren. Als hij geen politieke bedoelingen had met zijn advies en het werkt toch op die manier door, dan kan hij er weinig aan doen. Actoren gaan er immers 'mee aan de haal'. Is de adviseur echter politiek betrokken dan zijn de communicatie en afstemming met zijn opdrachtgever van belang. Zowel tijdens de adviesaanvraag, als tijdens het proces van opstellen dienen de adviseur en de opdrachtgever op één lijn te zitten. Zo wordt het advies voor de opdrachtgever het meest waardevol in de praktijk. Hoe groter de toegevoegde waarde van een advies, hoe groter de kans dat dit op een politieke manier doorwerkt. Ook de reputatie van de adviseur kan van invloed zijn op de politieke doorwerking van diens advies. De boodschapper is immers een van de aspecten waar een perceptie op gebaseerd wordt.

De presentatie van een advies kan een van de belangrijkste factoren voor

doorwerking van een advies volgens de politieke visie zijn. Zoals ook in de kenmerken van de politieke visie is verwoord, is de impact van een advies niet zo zeer af te leiden uit wat er in staat, maar hoe men het opvat. De perceptie van een feit is belangrijker dan het feit zelf. Een adviseur kan de perceptie van zijn advies beïnvloeden door bijvoorbeeld in de presentatie ervan nadruk te leggen op bepaalde aspecten en andere minder naar voren te brengen. Nazorg lijkt echter een minder grote rol te spelen in de doorwerking volgens de politieke visie. Opvattingen van actoren zijn namelijk tamelijk rigide te noemen en achteraf moeilijk door een adviseur te beïnvloeden.

Ook timing van een advies kan in de politieke visie van doorslaggevend belang zijn voor de doorwerking. Hierbij wordt vooral gerefereerd aan de 'windows of opportunity'. Als een advies op het juiste moment is uitgebracht, valt het samen met een dergelijk window en verbinden actoren het advies aan een oplossing of probleemdefinitie, afhankelijk van het karakter van het advies. Een advies kan immers zowel een probleem op de kaart zetten, als een oplossingsrichting verwoorden. Ook de mate van belangstelling van de (geïstitutionaliseerde) politiek voor het beleidsveld waarin de ontvangende organisatie zich beweegt kan de doorwerking van een advies bevorderen of bemoeilijken.

2.5.5 Concepten en doorwerking: factoren

Paragraaf 2.3 verwoordt naast de politieke visie ook de kenmerken van de conceptuele visie op doorwerking. In deze subparagraaf worden de factoren voor doorwerking benoemd die volgens deze visie doorwerking bepalen.

In het cluster advies binnen de conceptuele visie richten de factoren zich op de kenmerken van het advies. Omdat conceptuele doorwerking een verschijnsel is dat zich in de kennis en denkbeelden van mensen voordoet, is het voor een advies dat op het conceptuele niveau wil doorwerken van belang zich daarop te richten. De relatie van het advies tot het huidige beleid beïnvloedt de doorwerking, zo is de veronderstelling. Hoe beter het advies aansluit bij reeds ingezet beleid, hoe makkelijker het voor actoren is om zich het concept eigen te maken. Het is voor een advies van belang dat de het helder weet te verwoorden waar het om gaat. Het vraagt van actoren vrij veel om hun manier van denken aan te passen. Als het duidelijk is wat de bedoeling is van een advies is het waarschijnlijker dat actoren het overnemen.

Het cluster van de doelgroep legt de nadruk op maatwerk van het advies. Om doorwerking te bewerkstelligen op conceptueel niveau moet een advies aansluiten op de wensen, denkwereld en kenmerken van de ontvangers. Ook in dit cluster is aandacht voor het belang van timing van het advies. Hierbij kan het idee van de 'windows of opportunity' als uitgangspunt worden genomen. Het richt zich echter meer op de groep ontvangers van het advies, als de plaats waar problemen en oplossingen samenkomen. Als factor in deze visie kan worden aangenomen dat een advies beter en meer doorwerking vindt, wanneer het niet om de aandacht van de ontvanger hoeft te strijden met andere adviezen. Een open en receptieve organisatiecultuur van de ontvangende partij kan tevens als factor voor conceptuele doorwerking benoemd worden.

In feite gaat het er bij conceptuele doorwerking om dat de ontvangers van een advies een zienswijze van de adviseur aannemen. In het cluster adviseur kan de reputatie van deze dan ook als factor aangewezen worden. Daarbij kan naast het kennisniveau ook de reputatie van een adviseur worden versterkt door samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere kennisinstututen en derden.

Om mensen ervan te overtuigen dat ze anders tegen de werkelijkheid aan

moeten gaan kijken moet een adviseur met zijn doelgroep communiceren, zowel voor als tijdens het adviestraject. Goede communicatie is wellicht de meest bepalende factor binnen de conceptuele visie op doorwerking.

Ook presentatie en nazorg zijn voor het bewerkstelligen van conceptuele doorwerking van een advies van groot belang. Een slechte presentatie kan de geloofwaardigheid van een advies of de adviseur zelf aantasten, waardoor de kans op doorwerking afneemt. Een goede presentatie zet de toehoorders aan het denken, prikkelt ze. Een slechte presentatie schrikt of stompt de ontvangers af. Aanvullende producten kunnen daarbij helpen een goede presentatie vorm te geven, zoals een klein naslagwerk, waarin belangstellenden hun geheugen omtrent het concept kunnen opfrissen. Ook nazorg kan de doorwerking van een advies op het conceptuele niveau. Een adviseur kan de ontvangers blijven prikkelen, maar moet zeker ook openstaan voor vragen vanuit de doelgroep.

In het cluster de omgeving van de organisatie kan als factor voor conceptuele doorwerking het bestaan van een publiek debat worden genoemd. Een advies werkt ook door wanneer het inspiratie vormt voor een publiek debat. Het is de aannahme in dit cluster dat een debat over de inhoud van het advies eenvoudiger op gang komt wanneer er al een neiging tot publieke discussie bestaat. Een advies kan hier dan op inhaken.

In tabel 2.4 zijn de factoren van doorwerking voor de verschillende visies (samengevat) weergegeven. De factoren zijn zo geformuleerd dat zij verwoorden hoe ze doorwerking kunnen bevorderen.

	<i>Instrumentele doorwerking</i>	<i>Politieke doorwerking</i>	<i>Conceptuele doorwerking</i>
<i>Advies</i>	- concrete aanbevelingen - heldere adviesaanvraag - toegankelijk advies - kwalitatief solide advies	- advies voor velerlei uitleg vatbaar - ambigue adviesaanvraag	- aansluiting bij huidig beleid - heldere uiteenzetting van concept
<i>Doelgroep</i>	- advies gericht op correcte niveau binnen doelgroep	- doelgroep is verpolitiseerd	- maatwerk van advies - timing van advies - open organisatiecultuur
<i>Adviseur</i>	- samenwerking met anderen - samenstelling adviesteam	- adviseur is politieke actor - reputatie van adviseur	- reputatie van adviseur - samenwerking met anderen
<i>Proces en interactie</i>	- afstemming met opdrachtgever tijdens adviesaanvraag - afstemming met opdrachtgever tijdens adviestraject	- afstemming met opdrachtgever tijdens adviesaanvraag - afstemming met opdrachtgever tijdens adviestraject	- afstemming met doelgroep tijdens adviesaanvraag - afstemming met doelgroep tijdens adviestraject
<i>Presentatie en nazorg</i>	- gebruik van hulpmiddelen bij presentatie - volgen van natraject/opzetten van nazorg	- presentatie gericht op perceptie	- presentatie van advies - gebruik van hulpmiddelen - actieve nazorg - passieve nazorg
<i>Omgeving organisatie</i>	- timing van advies	- timing van advies - mate van politieke belangstelling	- bestaan publiek debat

Tabel 2.4: Factoren voor doorwerking, naar visie en cluster.

In de drie subparagrafen hierboven zijn de factoren benoemd die de doorwerking van een advies zouden kunnen beïnvloeden. In dit stadium van het onderzoek vormen zij verwachtingen. Met deze factoren is het de verwachting dat de praktijk van de doorwerking van een advies in het algemeen en die van de

cases in het bijzonder te 'voorspellen' is. In het volgende hoofdstuk worden de cases van Facilitaire Zaken en Bureau Zichtenburg geanalyseerd aan de hand van de theorie die in dit hoofdstuk is geformuleerd. Ook hierin spelen de factoren een belangrijke rol. In hoofdstuk 3 is het niet langer de vraag wat er op basis van de factoren verwacht mag worden in de cases, maar of, en zo ja, welke verklaring de factoren bieden voor de waargenomen praktijk. De factoren worden daarmee ingezet als verklaringen. In het laatste hoofdstuk volgt via het antwoord op de onderzoeksvraag het antwoord op de doelstelling van dit onderzoek: het identificeren van factoren die de doorwerking van adviezen van externe partijen aan overheidsorganisaties beïnvloeden. De factoren die in dit hoofdstuk zijn geformuleerd en in het volgende hoofdstuk aan de praktijktest worden onderworpen, worden in het laatste hoofdstuk op hun toegevoegde (voorspellende en verklarende) waarde gewogen. Bij voldoende gewicht wordt een factor dan in de zin van doelstelling van het onderzoek aangenomen.

2.6 Acht analyses

In dit hoofdstuk zijn de antwoorden gegeven op de eerste drie deelvragen van dit onderzoek. Het is duidelijk geworden dat doorwerking van adviezen een begrip is dat middels drie visies (instrumenteel, politiek en conceptueel) is te definiëren. Met behulp van indicatoren is het begrip binnen de drie visies zichtbaar gemaakt. Ook is binnen de kaders van de drie visies een aantal factoren geformuleerd die de doorwerking van adviezen vermoedelijk beïnvloeden. In het volgende hoofdstuk worden aan de hand van deze inzichten de cases van de adviezen van KPMG I&IS aan Facilitaire Zaken en Bureau Zichtenburg geanalyseerd. Daarmee wordt niet alleen de doorwerking in deze cases benoemd. Tevens bieden deze cases namelijk de mogelijkheid de verklarende kracht van de theoretische factoren te testen.

De analyses worden gestructureerd aan de hand van de inzichten, zoals die in dit hoofdstuk zijn opgedaan. In de analyse van een case wordt ten eerste nagegaan welke indicatoren waarneembaar zijn en in welke mate er dan sprake is van doorwerking. Voor elke visie op doorwerking zijn verschillende indicatoren opgesteld, deze worden dan ook afzonderlijk met de praktijk geconfronteerd. Zo ontstaat dus per afzonderlijke visie een inschatting van de mate van doorwerking. Per visie zal dan worden bekeken welke verklaring voor de mate van doorwerking de bijbehorende theoretische factoren kunnen geven. Zo ontstaat per visie een beeld van het hoe en waarom van de doorwerking van het advies in de cases. In totaal zijn dat dus zes analyses (twee cases, drie visies). Per case zal tevens worden nagegaan of de adviesproducent en de ontvangende organisatie in het traject wel met dezelfde insteek het traject hebben beleefd. Ook hierbij wordt gebruik gemaakt van het idee van de verschillende visies op doorwerking. Het is hierbij de aanname dat doorwerking bevordert wordt wanneer alle betrokkenen dezelfde vorm van doorwerking van het advies voor ogen hebben. Wanneer zowel de opdrachtgever als de adviseur het advies beschouwen als een instrument waarop beleid kan worden gebaseerd is de kans op doorwerking redelijk groot. Doorwerking wordt een stuk lastiger als de opdrachtgever concrete handvatten voor zijn dagelijkse praktijk wil en de adviseur aan komt met vernieuwende ideeën en concepten, waarvan de gevolgen voor de ontvangende organisatie nog niet uitgekristalliseerd zijn. Om de mogelijke gevolgen van een dergelijke (mis)match van verwachtingen te kunnen onderkennen wordt ook hierop een analyse uitgevoerd. Per case is dat één analyse, wat het aantal analyses in het volgende hoofdstuk op acht in totaal brengt.

3. Doorwerking: daar, dat en daarom

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het begrip 'doorwerking' op theoretische gronden gedefinieerd, inzichtelijk en verklaarbaar gemaakt. Maar dat was slechts theorie, de helft van de werkelijkheid. In dit hoofdstuk wordt de theorie aan de praktijk gekoppeld. Op basis van de definitie, indicatoren en factoren van doorwerking wordt in dit hoofdstuk een antwoord gegeven op de vierde deelvraag van dit onderzoek: "Welke doorwerking hebben de adviezen van KPMG I&IS gehad in de provincie Gelderland en bij de Regiopolitie Haaglanden?".

Dit antwoord draagt ten eerste bij aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. Het vormt de 'body of knowledge' waarop de conclusie van de onderzoeksvraag gebaseerd kan worden. Ten tweede levert dit antwoord ook kennis op die gebruikt kan worden bij de beantwoording aan de doelstelling van dit onderzoek. Omdat 'doorwerking' als theoretisch begrip in de Bestuurskunde nog relatief weinig is onderzocht, is het maar de vraag of de theoretische aannames uit het vorige hoofdstuk ook in de praktijk gelden. In dit hoofdstuk wordt de doorwerking van de adviezen van KPMG I&IS aan Facilitaire Zaken en Bureau Zichtenburg daarom niet alleen beschreven. In dit hoofdstuk wordt ook nagegaan of de factoren voor doorwerking die in het vorige hoofdstuk zijn geformuleerd, op enige manier in het spel waren in de praktijk van de cases. In het volgende, afsluitende, hoofdstuk wordt daarop nagegaan welke factoren wel een goede verklaring bieden en welke minder bruikbaar blijken te zijn. In dit hoofdstuk worden de theoretische factoren dus geconfronteerd met de praktijk.

Om tot die confrontatie te komen, wordt eerst de doorwerking van de adviezen vastgesteld. In paragraaf 3.2 wordt de case van de afdeling Facilitaire Zaken van de provincie Gelderland geanalyseerd. Paragraaf 3.3 staat in het teken van de uiteenzetting van de case van Bureau Zichtenburg van de Regiopolitie Haaglanden. Beide analyses verlopen volgens dezelfde opzet. Eerst worden de achtergronden en het advies zelf kort uiteengezet. Daarbij wordt ook duidelijk hoe het empirische onderzoek voor de specifieke case heeft plaatsgevonden. Daarna volgt de daadwerkelijke analyse. Per visie op doorwerking wordt vastgesteld welke indicatoren waar te nemen zijn, wat de (mate van) doorwerking is en welke factoren er in het spel waren. Tot slot van de case wordt dan ook nog nagegaan of de betrokken actoren wat betreft intentie en verwachtingen van doorwerking op één lijn zaten. Per case vinden er in totaal vier analyses plaats. Paragraaf 3.4 vormt de afsluiting van dit hoofdstuk. Hierin worden de belangrijkste inzichten uit het hoofdstuk op een rijtje gezet.

3.2 Provincie Gelderland, Facilitaire Zaken

Voordat het advies(traject) van de afdeling Facilitaire Zaken geanalyseerd wordt, volgt hieronder eerst een schets van de inhoud van het advies, de afdeling Facilitaire Zaken zelf, de adviseur en de geraadpleegde bronnen die in het onderzoek gebruikt zijn.

3.2.1 Acht workshops en een presentatie

In de maanden april, mei en juni van 2004 verzorgde het Centre for Integrity

& Compliance (CIC) in totaal acht workshops of trainingen⁵ rondom het thema integriteit voor de medewerkers van de afdeling Facilitaire Zaken van de provincie Gelderland. Eind augustus hebben de trainers hun ervaringen en aanbevelingen in een presentatie teruggekoppeld aan de leidinggevenden van de afdeling.

Dit is in zeer beperkte termen waar het adviesproduct in deze case op neer komt. De werkelijkheid is wat uitgebreider. Zo vonden de workshops plaats binnen een traject dat was opgezet voor de gehele ambtelijke organisatie van de provincie. Het CIC verzorgde van eind 2003 tot eind 2004 workshops voor alle afzonderlijke afdelingen. Tijdens de workshops voor Facilitaire Zaken waren steeds tien tot vijftien medewerkers aanwezig. Het doel was de deelnemers met elkaar in gesprek te laten komen over de eigen praktische integriteitkwesities. Op basis van de trainingen hebben de begeleiders van het CIC de leidinggevenden van Facilitaire Zaken in een presentatie uiteengezet waaraan behoefte was in de groep rondom de praktijk van integriteit. De begeleiders gaven de leidinggevenden de aanbeveling aandacht te schenken aan de volgende punten:

- Duidelijkheid voor de medewerkers: over prioriteiten en over mate waarin flexibiliteit mogelijk is;
- De medewerkers willen door de leiding serieus genomen worden en ondersteund worden, zeker wanneer de buitenwereld dit niet doet;
- Medewerkers hebben behoefte aan een periodiek gesprek met de leiding over de dagelijkse praktijk;
- Voorbeeldgedrag en toonzetting van de leidinggevenden ten aanzien van het thema integriteit;
- Communicatie naar de klant over het geldende beleid.

In het vooraf opgestelde werkprogramma voor het workshop-traject wordt tevens melding gemaakt van de wens een afdeling-specifieke gedragscode op te stellen. De workshops zouden daarvoor als input dienen.

De context waarin dit adviestraject plaatsvond, is typisch voor een afdeling Facilitaire Zaken. De medewerkers zijn belast met taken als de drukkerij, de receptie, de huisvesting en de kantine. In totaal werkten er destijds ongeveer 120 mensen bij Facilitaire Zaken, die samen ongeveer 100 formatieplaatsen vulden.

Het Centre for Integrity & Compliance is de adviseur geweest in deze case. Dit Centrum was destijds⁶ een samenwerkingsverband tussen KPMG Integrity & Investigation Services en VNO-NCW Managementcentrum De Baak. Het CIC verzorgde voor het gehele traject voor de ambtelijke organisatie van de provincie Gelderland. Voor de afdeling Facilitaire Zaken zijn de meeste workshops verzorgd door vertegenwoordigers van KPMG I&IS. Elke training werd steeds door één adviseur begeleid.

Om de doorwerking van het advies dat het CIC/KPMG I&IS verstrekke aan Facilitaire Zaken te achterhalen, zijn vijf personen geïnterviewd. Ten eerste is Pieter van der Zwet, destijds senior adviseur en manager bij KPMG I&IS, geïnterviewd. Hij heeft de meeste trainingen voor Facilitaire Zaken verzorgd. Hij was tevens projectleider voor het gehele traject bij de provincie Gelderland. Bij de afdeling Facilitaire Zaken zelf is gesproken met Salvatore Cocco, het afdelingshoofd, John Gosselink, manager van de onderafdeling Huisvesting en

⁵ Deze termen worden in deze scriptie, net als in de praktijk, door elkaar gebruikt.

⁶ Inmiddels is ook de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur deelnemer in het CIC.

Bianca Veldhuizen, secretariaal en administratief medewerkster. Ook heeft een interview plaatsgevonden met Barbara Huits, adviseur binnen de Concernstaf van de provincie en drijvende kracht achter het integriteittraject voor de provincie Gelderland. Zie voor een overzicht van de geïnterviewden en de gebruikte protocollen bijlagen A.1 en A.2.

Daarnaast is een quickscan uitgezet onder de medewerkers van Facilitaire Zaken. In totaal zijn er tachtig formulieren verspreid. Daarvan zijn er 27 ingevuld retour gezonden, zie ook bijlage B.1.

Wat betreft de documentanalyse is vooral gebruik gemaakt van de documenten waarin KPMG I&IS kon voorzien. De archieven van KPMG I&IS leverden het werkprogramma voor het traject bij Facilitaire Zaken, de workshop-evaluaties van de adviseurs en de presentatie van de bevindingen en aanbevelingen aan de leidinggevenden en enkele achtergronddocumenten. De afdeling Facilitaire Zaken had geen document dat aan de workshops refereerde. Barbara Huits had een map die gebruikt was in het integriteittraject voor ambtelijk leidinggevenden van de provincie. Dit traject ging vooraf aan het onderzochte traject en werd door een andere adviesorganisatie verzorgd.

Het empirische onderzoek vond plaats in de laatste weken van januari 2005. Enkele invulde quickscans werden nog eind februari ontvangen. Het onderzoek richt zich dan ook op de doorwerking van het integriteitadvies van het CIC/KPMG I&IS in de praktijk van Facilitaire Zaken in de periode van het voorjaar van 2004 tot en met januari 2005.

De achtergronden de case van Facilitaire Zaken zijn nu geschetst. In de volgende vier subparagrafen wordt de praktijk van de doorwerking van deze case geanalyseerd aan de hand van de drie visies op doorwerking uit hoofdstuk 2.

3.2.2 Instrumentele doorwerking?

Indicatoren

Kan van het advies van het CIC/KPMG I&IS worden gezegd dat het heeft geleid tot een verandering in het gedrag van de afdeling Facilitaire Zaken en diens medewerkers? Het achterhalen van de indicatoren van instrumentele doorwerking is de eerste stap in de beantwoording van deze vraag.

De vijf aandachtspunten die in de terugkoppelingsbijeenkomst aan de leidinggevenden van Facilitaire Zaken werden benoemd, hebben niet allemaal een concrete invulling in de praktijk gekregen.

De leidinggevenden zouden volgens de adviseurs meer duidelijkheid moeten verschaffen over prioriteiten in het werk en de mate waarin flexibiliteit daarbij mogelijk is. Geen van betrokkenen, leidinggevend of medewerker, maakt er melding van dat hierin iets is veranderd. Er zijn ook geen documenten beschikbaar die dit doen.

Het hoofd van Facilitaire Zaken kan wel een voorbeeld geven van een maatregel die getroffen is, waarbij een medewerker met een vraag bewust is ondersteund. Tijdens de trainingen kwam naar voren dat de kassamedewerkster van de kantine het moeilijk vond steeds als politieagent te moeten optreden. Het bleek dat regelmatig eten en servies buiten de kantine werden meegenomen, terwijl het duidelijk niet toegestaan was. De leiding van Facilitaire Zaken heeft daarop besloten de kantine anders in te richten, zodat er voor de klanten de mogelijkheid ontstond hun lunch in te pakken. De kassamedewerkster hoeft

daardoor niet meer als politieagent op te treden.

Uit het gesprek met het afdelingshoofd bleek dat het onderwerp 'integriteit' expliciet onderdeel is gaan uitmaken van de jaargesprekken, die drie keer per jaar met elke medewerker worden gehouden.

Zowel de geïnterviewde manager, als het afdelingshoofd menen dat de leidinggevenden van de afdeling Facilitaire Zaken zich opener en meer aanspreekbaar opstellen. Hiermee willen zij als voorbeeld dienen voor de medewerkers, om zich ook zo op te stellen. Volgens het afdelingshoofd leidt zijn opstelling ertoe dat medewerkers eerder op hem afstappen met (integriteit)vragen.

De communicatie naar de 'klanten' is scherper en actiever geworden. Het voorbeeld dat het hoofd van de afdeling geeft, betreft de eindejaarsborrels die kort voor het interview gehouden waren. Voorheen leidde dit soort activiteiten regelmatig tot irritaties bij medewerkers van Facilitaire Zaken, omdat de klanten zich niet aan de regels hielden. Een dergelijke borrel liep nog wel eens behoorlijk uit. De medewerkers van Facilitaire Zaken wilden hier niet altijd wat van zeggen, omdat klantvriendelijkheid voor hen zeer belangrijk moest zijn. Om deze irritaties voortaan te voorkomen zijn de klanten die zo iets wilden organiseren actief geïnformeerd over de geldende regels. De regels waren daarvoor al voor iedereen toegankelijk, maar toch onvoldoende bekend. Het actieve informeren heeft er volgens het afdelingshoofd toe geleid dat de eindejaarsborrels voor de medewerkers meer tot tevredenheid zijn verlopen.

In het werkprogramma dat voor de workshops van Facilitaire Zaken was opgesteld werd ook de doelstelling geformuleerd een afdeling-specifieke gedragscode op te stellen, naar aanleiding van de workshops. In de onderzochte periode is die er niet gekomen.

De indicator van een expliciet geformuleerd en gecommuniceerd standpunt over het advies en de aanbevelingen is in deze case niet waar te nemen. In geen document, of interview is deze indicator aan het licht gekomen.

In het domein van de politiek zijn eveneens geen van de indicatoren waar te nemen. Het advies van het CIC aan Facilitaire Zaken heeft voor zover bekend niet geleid tot vragen in de Provinciale Staten van Gelderland. Ook zijn er geen standpunten van de politieke partijen bekend.

De twee indicatoren in het domein van de medewerkers laten een zeer gevarieerd beeld zien. Van de geïnterviewden binnen Facilitaire Zaken, geeft alleen het hoofd van Facilitaire Zaken te kennen zijn handelen onder invloed van de trainingen aangepast te hebben. Hij stelt zich opener op en is naar eigen zeggen makkelijker aanspreekbaar voor medewerkers. De manager van Huisvesting doet geen duidelijke uitspraak over eventuele veranderingen en de geïnterviewde medewerkster zegt zich niet anders te gedragen naar aanleiding van de workshops. De respondenten van de quickscan laten een zeer gevarieerd beeld zien. Twintig van hen doen een uitspraak over de dagelijkse praktijk na de workshops. Twaalf respondenten zien wel een verandering in hun eigen gedrag of dat van anderen⁷. Acht respondenten nemen geen veranderingen waar.

Ook de geïnterviewde medewerkster ziet geen veranderingen in het gedrag

⁷ Vanwege de opzet van de quickscan is er geen onderscheid gemaakt in de vraagstelling tussen waargenomen veranderingen in het gedrag van de respondenten zelf of van collega's.

van anderen. Ze geeft het voorbeeld van de collega met een cd-brander in zijn computer, die nog steeds voor andere collega's wel eens een cd kopieert. Ook de manager meent niet dat medewerkers zich anders gedragen. Het is volgens hem bijvoorbeeld niet zo dat hij nu vaker wordt aangesproken, wanneer een medewerker een vraag of opmerking op het gebied van integriteit heeft. Het afdelingshoofd merkt wel dat hij na de workshops vaker een mailtje krijgt van een medewerker wanneer deze een (integriteit)vraag heeft.

Voor het integriteittraject bij de ambtelijke organisatie van de provincie Gelderland in zijn geheel is één keer aandacht geweest in de 'huis'-krant van de provincie. Op het intranet is in de zomer van 2004 één bericht verschenen over de workshops bij Facilitaire Zaken. Dit was niet meer te achterhalen. Over aandacht in externe media zijn geen gegevens verkregen.

In onderstaande tabel wordt in korte termen weergegeven welke indicatoren voor instrumentele doorwerking in de case van Facilitaire Zaken waar te nemen zijn.

	<i>Theoretische indicatoren</i>	<i>Indicatoren in de praktijk</i>
<i>Beleidsmakers</i>	Aantal aanbevelingen in het advies dat in beleidsmaatregelen is omgezet	Geen expliciete navolging van de aanbevelingen, wel afgeleiden. Matig waarneembaar.
	Standpunt ontwikkeld?	Nee
<i>Politiek</i>	Aantal vragen van vertegenwoordigers aan bestuurders	Niet waarneembaar
	Aantal standpunten van partijen	Niet waarneembaar
<i>Medewerkers</i>	Aantal medewerkers dat verandering in eigen gedrag meldt	Deels waarneembaar. Sommigen melden expliciet wel, anderen expliciet niet.
	Aantal medewerkers dat verandering in het gedrag van anderen meldt	Deels waarneembaar. Sommigen melden expliciet wel, anderen expliciet niet.
<i>Media</i>	Aantal malen aandacht voor advies in de media	Eén bericht op intranet.

Tabel 3.1: Waarneming van indicatoren van instrumentele doorwerking bij Facilitaire Zaken.

Doorwerking?

Tot welke conclusie leiden de ingevulde indicatoren voor instrumentele doorwerking? Is er wel of geen sprake van instrumentele doorwerking van het advies van het CIC aan de afdeling Facilitaire Zaken?

Het antwoord op deze vragen is niet eenduidig te geven. Er moet daarbij een onderscheid gemaakt worden tussen de doorwerking zoals die binnen de organisatie van Facilitaire Zaken is vast te stellen en daarbuiten. In de domeinen van de politiek en de media is nauwelijks enige instrumentele doorwerking vast te stellen. Er is geen politieke aandacht voor de workshops bij Facilitaire Zaken geweest en er is één gerelateerd artikel op een intranetsite verschenen. Binnen de organisatie van Facilitaire Zaken is wel degelijk instrumentele doorwerking waarneembaar. Er is op vier van de vijf aandachtspunten die in de terugkoppeling werden geformuleerd beleid ontwikkeld. Ook geven meerdere respondenten aan dat zij veranderingen in het gedrag, bij zichzelf of anderen, waarnemen. De mate van doorwerking, zoals gedefinieerd in de instrumentele visie, is echter niet groot te noemen. De aanbeveling van de eigen gedragscode is niet in beleid verwoord, ook is er geen standpunt opgesteld naar aanleiding van de workshops en de terugkoppeling daarvan. Daarnaast zijn er meerdere

respondenten die geen veranderd gedrag constateren.

Individuele voorbeelden van instrumentele doorwerking is in deze case dus wel te benoemen, maar er bestaat niet over de gehele linie een aanwijsbare directe relatie tussen het advies en het gedrag van en in de afdeling Facilitaire Zaken.

Factoren

De instrumentele doorwerking van het advies van het CIC aan de afdeling Facilitaire Zaken is, zoals hierboven gezegd, beperkt te noemen. Bieden de factoren die in het tweede hoofdstuk zijn benoemd hiervoor een verklaring?

Ten aanzien van het advies zelf kan de adviesaanvraag als factor worden benoemd. Het is niet het initiatief van de afdeling Facilitaire Zaken zelf geweest het traject van trainingen op te zetten. Er is daarbij wel een eigen insteek voor het traject gevonden door de adviseurs en de leidinggevenden. Zowel de adviseur van KPMG I&IS, als het afdelingshoofd noemen in dit verband het thema 'klantgerichtheid – klantgezwichtheid'. Hiermee wordt gedoeld op de integriteitdilemma's die kunnen ontstaan wanneer klantvriendelijkheid doorslaat. De eigen dilemma's rond dit thema stonden in de workshops centraal. Er is in deze case geen sprake van het eigen initiatief van de afdeling. Dit heeft ertoe geleid dat er weliswaar een probleemdefinitie is geformuleerd (doorslaande klantvriendelijkheid), maar dat de urgentie van het probleem wellicht niet dwingend genoeg is geweest om een op instrumentele doorwerking gericht advies uit te brengen.

De toegankelijkheid van het advies is een tweede factor in het cluster van het advies. Daar is expliciete aandacht aan besteed. De workshops zijn ingericht op basis van de praktijk van de deelnemers. Het eerste voorstel voor de trainingen van KPMG I&IS vonden de leidinggevenden van Facilitaire Zaken te abstract. Volgens het hoofd van Facilitaire Zaken zijn zijn medewerkers 'handen'-mensen en gericht op de praktijk. Uiteindelijk is een opzet gekozen die volgens de leidinggevenden aansloot op de belevingswereld van de afdeling. De terugkoppeling aan de leidinggevenden van de bevindingen van de adviseurs is in heldere bewoordingen gesteld. Geen van de geïnterviewde betrokken leidinggevenden gaf aan moeite te hebben met de presentatie.

De derde factor in dit cluster kan de grootste invloed hebben gehad op de beperkte instrumentele doorwerking van het advies van het CIC aan Facilitaire Zaken. Concrete aanbevelingen dragen volgens de theorie bij aan een grotere doorwerking, in deze case zijn die er niet geweest. De conclusie van de terugkoppeling bestond uit de eerder genoemde vijf aandachtspunten, niet uit concrete aanbevelingen die direct in beleid om te zetten waren. Om de aandachtspunten om te zetten in beleid is in alle gevallen een grote vertaalslag nodig. Zoals in het vorige hoofdstuk is betoogd, werkt een dergelijke stap remmend voor de doorwerking. Ook bij de workshops is het niet gekomen tot het formuleren van specifieke aanbevelingen om de besproken dilemma's en integriteitvragen te beantwoorden. Volgens deze factor kan daarvan dan ook geen grote doorwerking verwacht worden.

Geen van de geïnterviewden of respondenten van de quickscan menen dat het advies (de workshops en de terugkoppeling) kwalitatief niet solide was. Uit de evaluatieformulieren van de workshops van KPMG I&IS blijkt dat er tijdens de bijeenkomsten een breed spectrum van integriteitvraagstukken is besproken en bediscussieerd.

Zoals eerder gezegd waren de workshops gericht op de belevingswereld van

de medewerkers van Facilitaire Zaken. De terugkoppeling was juist gericht op de leidinggevenden van de afdeling. De factor van het insteken van het advies op het juiste niveau van de organisatie is in deze case dan ook vervuld.

De adviseur in deze case was een samenwerkingsverband tussen KPMG I&IS en De Baak. Dit Centre for Integrity and Compliance heeft de workshops en de terugkoppeling verzorgd. Er is echter geen aantoonbare invloed van deze samenwerking op de doorwerking van het advies. De workshops werden steeds gegeven door één trainer, van één van de twee organisaties, waarbij samenwerking op het moment dat (een deel van) het advies gegeven werd, niet mogelijk was. Gezien de opzet van de trainingen is het echter niet waarschijnlijk dat een combinatie van adviseurs tijdens een training tot bijvoorbeeld meer concrete aanbevelingen had geleid.

De invloed van de samenstelling van het adviesteam is duidelijkst af te lezen uit de evaluaties van de deelnemers aan de workshops. Geen van hen vond de workshops slecht, zeven deelnemers vonden het matig. 66 deelnemers vonden de workshops goed en elf zelfs uitstekend. Ook de geïnterviewden geven te kennen dat zij de trainers kundig vonden.

Het cluster dat zich richt op het verloop van het proces en de interactie tussen de adviseur en de ontvanger van het advies formuleert twee factoren. De afstemming tussen de adviseur en de opdrachtgever over de adviesaanvraag en tijdens het adviestraject zijn volgens de theorie bepalend. In deze case kan worden gesteld dat de afstemming vooraf zeer veel aandacht heeft gekregen en ook tot onderlinge overeenstemming heeft geleid. Na verschillende overleggen formuleerden de adviseur en de opdrachtgever een opzet voor het adviestraject waar ze zich beiden in konden vinden. Het daadwerkelijke adviestraject vond zijn vorm in de workshops, het afdelingshoofd is bij alle trainingen aanwezig geweest. De afstemming tussen de adviseur en de opdrachtgever was dit feitelijk voor zijn afdeling, vond daarmee regelmatig en direct plaats.

Zowel in de workshops, als tijdens de terugkoppelingspresentatie is beperkt gebruik gemaakt van hulpmiddelen. Er is expliciet de keuze gemaakt om tijdens de workshops de hoeveelheid sheets beperkt te houden, zodat de discussie onder de deelnemers op gang bleef. Ook de presentatie van de bevindingen van de adviseurs aan de leidinggevenden werd met enkele sheets verduidelijkt. Er is geen gebruik gemaakt van andere hulpmiddelen dan deze. Ook is er geen verder natraject opgezet.

De timing van het advies lijkt niet ter zake gedaan te hebben, er was geen direct probleem dat opgelost moest worden.

Voor de duidelijkheid wordt hieronder in tabelvorm weergegeven of en hoe de theoretische factoren in het spel waren bij de instrumentele doorwerking van het advies van het CIC aan Facilitaire Zaken.

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

	<i>Theoretische factoren</i>	<i>Factoren in de praktijk</i>
<i>Advies</i>	Concrete aanbevelingen	Wel aandachtspunten, maar geen directe aanbevelingen.
	Heldere adviesaanvraag	Duidelijke probleemdefinitie, maar niet initiatief afdeling.
	Toegankelijk advies	Advies was begrijpelijk en toegankelijk.
<i>Doelgroep</i>	Kwalitatief solide advies	Geen aanwijzingen dat het niet solide was.
	Advies gericht op correcte niveau binnen doelgroep	Differentiatie van advies naar differentiatie van doelgroep.
<i>Adviseur</i>	Samenwerking met anderen	CIC is samenwerkingsverband van adviseurs.
	Samenstelling adviesteam	Trainers als kundig ervaren.
<i>Proces en interactie</i>	Afstemming met opdrachtgever tijdens adviesaanvraag	Uitvoerige afstemming.
	Afstemming met opdrachtgever tijdens adviestraject	Ruime mogelijkheden tijdens workshops.
<i>Presentatie en nazorg</i>	Gebruik van hulpmiddelen bij presentatie	Beperkt gebruikt.
	Volgen van natraject/ opzetten van nazorg	Geen natraject geweest.
<i>Omgeving organisatie</i>	Timing van advies	Niet ter zake doend.

Tabel 3.2: Factoren voor instrumentele doorwerking in de praktijk van Facilitaire Zaken.

De invulling van de factoren voor instrumentele doorwerking geeft net als de vaststelling van de mate van instrumentele doorwerking bij Facilitaire Zaken een diffuus beeld. Het advies van het CIC is om verklaarbare redenen niet op alle fronten één op één terug te vinden in de praktijk van Facilitaire Zaken. Hoewel de factoren uit de clusters van de doelgroep en het proces en de interactie wel wijzen op doorwerking, lijken met name de minder concrete aanbevelingen van belang te zijn geweest. In het gewicht dat de theorie aan deze factor hangt, is herkenbaar in de praktijk.

Deze factoren schetsen echter niet het complete plaatje. Uit het interview met het afdelingshoofd kwam namelijk naar voren dat volgens hem de bescheiden instrumentele impact van het CIC-advies vooral veroorzaakt werd door de strijd om de agenda door andere vraagstukken. Als concreet voorbeeld noemt hij de gedragscode. In de opzet van de trainingen wordt het ontwikkelen van een gedragscode als expliciet doel van de workshops genoemd. De gedragscode is er niet gekomen. Het hoofd van de afdeling verklaart dit niet met één van de bovenstaande factoren. Volgens hem is het hem en de afdeling aan tijd en geld ontbroken om hierin te kunnen investeren na het traject. Direct na de workshops is er een herstructureringsproces ingezet bij de afdeling en is het afdelingshoofd geconfronteerd met bezuinigingen die tot het schrappen van 20 fte's leiden.

3.2.3 Politieke doorwerking?

Indicatoren

In het tweede hoofdstuk is betoogd dat politieke doorwerking te meten is aan de hand van de perceptie van de betrokkenen. Op basis van dit uitgangspunt zijn meerdere indicatoren voor doorwerking geformuleerd. Slechts één van de

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

respondenten van de quickscan meent dat het advies een ander doel dient dan het bediscussiëren van de praktische integriteitkwesities van de deelnemers. Deze respondent gaat er vanuit dat de workshops opgezet zouden zijn om de provincie in te dekken in geval van toekomstige integriteitbreuken. Alle andere respondenten en geïnterviewden gaven, al dan niet expliciet bevraagd, niet te kennen dat zij meenden dat één of meerdere betrokkenen het advies aanwendden om hun eigen machtspositie te versterken, of die van anderen te verzwakken. Overigens maakt het programma van de workshops wel melding van een doel dat op politieke bedoelingen kan duiden. Volgens dit programma moeten de workshops ertoe leiden dat de leidinggevenden gezien kunnen worden als personen die een discussie omtrent het thema van integriteit belangrijk vinden en aan kunnen en aan willen. Noch de adviseur van KPMG I&IS, noch het afdelingshoofd of de manager geven in hun interviews aan dat dit doel de versterking van de machtsposities tot doel of gevolg had. Ook geen respondent of andere geïnterviewde maakt hier een opmerking over.

Voor de volledigheid wordt hieronder de waarneembaarheid van de indicatoren in tabelvorm weergegeven.

	<i>Theoretische indicatoren</i>	<i>Indicatoren in de praktijk</i>
<i>Beleidsmakers</i>	Adviesaanvraag aangewend ter versterking van de eigen positie	Eén melding. Nauwelijks waarneembaar
	Advies aangewend ter versterking van de eigen positie	Niet waarneembaar
	Advies legitimeert bestaand beleid	Niet waarneembaar
	Advies plaatst het onderwerp in de ijskast	Niet waarneembaar
	Advies is symbolisch	Niet waarneembaar
	Advies leidt tot symbolisch beleid	Niet waarneembaar
<i>Politiek</i>	Selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie	Niet waarneembaar
<i>Medewerkers</i>	Selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie	Niet waarneembaar
<i>Media</i>	Selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie	Niet waarneembaar
	Aanwending van media door actoren om de eigen positie te versterken	Niet waarneembaar

Tabel 3.3: Waarneming van indicatoren van politieke doorwerking bij Facilitaire Zaken.

Doorwerking?

Het antwoord op de vraag of er in de case van Facilitaire Zaken politieke doorwerking van het advies van het CIC is waar te nemen, is kort: nee. Behoudens de ene respondent, ziet geen van de ondervraagde betrokkenen een 'geheime agenda' naast het advies zelf. Ook van die ene betrokkene is het maar de vraag of zijn perceptie van het doel van de workshops als een uiting van politieke doorwerking gezien moet worden.

Toch dient hierbij een nuancering geplaatst te worden. De enige uitspraak die hier gedaan kan worden is dat er op basis van de vooraf geformuleerde indicatoren geen politieke doorwerking van het advies is waar te nemen. Het is dus de vraag of er buiten de theorie nog andere indicatoren voor politieke

doorwerking te benoemen zijn. In het onderzoek dat in deze scriptie wordt beschreven zijn die niet aan het licht gekomen.

Factoren

Nu is vastgesteld dat politieke doorwerking van het advies van het CIC aan Facilitaire Zaken niet is waar te nemen, kunnen de geformuleerde factoren daarvoor dan een verklaring bieden? Hieronder wordt deze vraag per cluster van factoren beantwoord.

In het cluster advies is de ambiguïteit van de adviesaanvraag als factor voor politieke doorwerking benoemd. Ondanks het feit dat het initiatief tot het opzetten van het adviestraject niet bij Facilitaire Zaken lag, is er toch een heldere doelstelling van het traject geformuleerd. De uiteindelijke adviesaanvraag is dus niet ambigu te noemen.

Daar staat tegenover dat het advies, zoals dat in de workshops zijn vorm kreeg juist voor meerdere uitleggen vatbaar was. Dit was ook de opzet; de deelnemers moesten hun eigen afweging leren maken in integriteitkwesities. De aanbevelingen aan de leidinggevenden waren evenmin sterk afgebakend. De aandachtspunten die door de adviseurs zijn geformuleerd zijn niet één op één als beleid aan te nemen.

Is de factor dat er sprake is van een verpolitiseerde doelgroep in deze casus aan te tonen? Uit het onderzoek blijkt op geen manier dat er sprake van is dat de afdeling Facilitaire Zaken verwickeld is in een onderlinge machtsstrijd. Noch de analyse van de documenten, noch de interviews en ingevulde quickscans geven aanleiding tot een dergelijke constatering.

In deze case is het CIC niet als politieke actor te kenmerken. Er zijn geen gegevens of uitspraken van betrokkenen die erop duiden dat het CIC met dit advies zijn eigen machtspositie in een of ander politiek krachtenveld zou willen of kunnen versterken.

Ook de reputatie van de adviseur lijkt geen invloed te hebben gehad op (het ontbreken van) de doorwerking volgens de politieke visie. Geen van de betrokkenen meldt dat zijn perceptie van de workshops of de terugkoppeling beïnvloed is door de reputatie van de adviseur, het CIC.

De afstemming tussen de opdrachtgever en de adviseur kan in navolging van de analyse van de instrumentele doorwerking goed worden genoemd. Vooraf en tijdens het traject is er geregeld contact geweest tussen het CIC en de leiding van Facilitaire Zaken.

Was de presentatie van het advies dan gericht op een bepaalde perceptie? Wilde de adviseur een zekere mening over zijn advies 'doordrukken'? Geen van de respondenten of geïnterviewden hebben antwoorden gegeven die hierop wijzen. Hierover zijn ook geen andere gegevens bekend. De vragen zijn daarom moeilijk te beantwoorden. In de formulering van deze factor werd wel aangenomen dat de adviseur een politieke actor is. Eerder is al vastgesteld dat deze beschrijving van het CIC in deze case niet hard gemaakt kan worden.

Een sterke verklaring voor het ontbreken van doorwerking volgens de politieke visie ligt in de notie van de 'windows of opportunity'. Het ontbreekt echter aan gegevens om te kunnen vaststellen of er in het adviestraject een dergelijk

'window' is gemist. Geen van de documenten of de ondervraagde betrokkenen doet enige uitspraak over het bestaan van stromen van problemen of oplossingen.

De mate van politieke belangstelling voor de afdeling Facilitaire Zaken is evenmin vast te stellen. De bevroegden hebben hierop geen antwoord gegeven. Ook uit de bestudeerde documenten kan geen conclusie getrokken worden, er wordt nergens melding gemaakt van politieke belangstelling voor de afdeling.

In de tabel hieronder wordt de invulling van de factoren voor politieke doorwerking van het advies bij Facilitaire Zaken samengevat.

	<i>Theoretische factoren</i>	<i>Factoren in de praktijk</i>
<i>Advies</i>	Advies voor velerlei uitleg vatbaar	Inherent aan het onderwerp van advies.
	Ambigue adviesaanvraag	Doelstelling van het advies was eenduidig.
<i>Doelgroep</i>	Doelgroep is verpolitiseerd	Doelgroep is niet zo aan te merken .
<i>Adviseur</i>	Adviseur is politieke actor	Adviseur is niet zo aan te merken.
	Reputatie van adviseur	Lijkt, op basis van interviews en quickscan, niet van belang.
<i>Proces en interactie</i>	Afstemming met opdrachtgever tijdens adviesaanvraag	Goed en geregeld contact over de opzet van het advies.
	Afstemming met opdrachtgever tijdens adviestraject	Voldoende mogelijkheden hiertoe.
<i>Presentatie en nazorg</i>	Presentatie gericht op perceptie	Niet waargenomen.
<i>Omgeving organisatie</i>	Timing van advies	Niet vast te stellen of dit van belang is geweest..
	Mate van politieke belangstelling	Lijkt zich niet te hebben voorgedaan.

Tabel 3.4: Factoren voor politieke doorwerking in de praktijk van Facilitaire Zaken.

De praktijk van de factoren bevestigen het beeld van de politieke doorwerking, zoals dat hierboven is beschreven. Alleen de verschillende mogelijkheden het advies uit te leggen had bij kunnen dragen aan politieke doorwerking. Het onderwerp leent zich er echter niet voor om inzet te zijn van een politieke strijd.

3.2.4 Conceptuele doorwerking?

Indicatoren

Om te kunnen bepalen of er in de case van Facilitaire Zaken sprake is van conceptuele doorwerking wordt hieronder nagegaan of de verschillende indicatoren die in hoofdstuk 2 zijn benoemd, waar te nemen zijn.

De theorie formuleert een drietal indicatoren binnen het domein van de beleidsmakers. De eerste betreft de beleving van de beleidsmakers zelf. Zijn zij anders tegen het onderwerp van het advies, integriteit binnen Facilitaire Zaken, aan gaan kijken? De beleidsmakers die in dit verband zijn geïnterviewd, zijn de leidinggevenden van de afdeling, Salvatore Cocco (afdelingshoofd) en John Gosselink (manager). Het afdelingshoofd geeft niet te kennen het onderwerp integriteit anders te zijn gaan benaderen, naar aanleiding van de workshops, hij

was bij bijna alle workshops aanwezig. De manager meldt wel dat hij door de workshop waarbij hij aanwezig was, op het gebied van integriteit nieuwe inzichten heeft opgedaan. Met name waar het de integriteitkwesties van andere werknemers van de afdeling betreft. Situaties waarin hij geen problemen voorziet, kunnen voor anderen juist wel integriteitvragen oproepen. Hiervan is hij zich na de trainingen meer bewust.

De tweede indicator binnen dit domein betreft strategische documenten waarin naar het thema integriteit verwezen wordt. Binnen de afdeling Facilitaire Zaken waren die er niet.

Beleidsinitiatieven rondom het onderwerp integriteit, die niet het directe gevolg zijn geweest van de workshops of de terugkoppeling ervan, zijn niet te benoemen. Noch het hoofd van de afdeling en de manager, noch de andere geïnterviewden en de quickscan-respondenten geven hiervan een voorbeeld.

In het tweede domein staat de (geïstitutionaliseerde) politiek centraal. Het onderzoek heeft geen inzichten opgeleverd die verklaren dat het traject van workshops bij Facilitaire Zaken bij politici tot andere inzichten of een debat heeft geleid rondom het thema integriteit.

In deze case kan de belangrijkste indicator voor conceptuele doorwerking gevonden worden binnen het domein van de medewerkers. De workshops waren immers aan hen gericht. Zijn zij zich anders op gaan stellen ten opzichte van het onderwerp integriteit, of zien zij bij anderen een verandering daarin. Het beeld dat de respons op de quickscan oplevert, is zeer gevarieerd. Meerdere respondenten geven wel aan bij zichzelf of anderen een dergelijke verandering waar te nemen. Andere (meer) respondenten zijn daar niet van overtuigd, of zien zelfs geen enkele verandering. Uit dit domein is ook Bianca Veldhuizen (initiator van het traject) geïnterviewd, zij is eveneens van mening dat de workshops niet hebben geleid tot een verandering in het denken over integriteit, voor zichzelf en haar collega's.

In het onderzoek zijn in het domein van de media zijn geen gegevens naar voren gekomen die tot vaststelling van indicatoren binnen dit domein kunnen leiden.

De invulling van de indicatoren voor conceptuele doorwerking is in onderstaande tabel weergegeven.

	<i>Theoretische indicatoren</i>	<i>Indicatoren in de praktijk</i>
<i>Beleidsmakers</i>	Melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp	Deels waarneembaar. Eén melding van wel, één van niet.
	Aantal verwijzingen in strategische documenten	Niets aangetroffen. Niet waarneembaar
	Aantal beleidsinitiatieven	Niet waarneembaar
<i>Politiek</i>	Melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp	Niet waarneembaar
	Ontstaan van een debat	Niet waarneembaar
<i>Medewerkers</i>	Melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp	Deels waarneembaar. Meerdere positieve melding, ook meerdere negatieve.
<i>Media</i>	Aantal verwijzingen in achtergrondartikelen en commentaren	Niet waarneembaar

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

<i>Theoretische indicatoren</i>	<i>Indicatoren in de praktijk</i>
Aantal ingezonden brieven	Niet waarneembaar
Aantal discussies en deelnemers eraan	Niet waarneembaar

Tabel 3.5: Waarneming van indicatoren van conceptuele doorwerking bij Facilitaire Zaken.

Doorwerking?

Welke mate van conceptuele doorwerking kan nu op basis van de indicatoren worden vastgesteld?

De indicatoren leiden tot de conclusie dat de doorwerking van de workshops en de terugkoppeling ervan volgens de conceptuele visie matig te noemen is. Vele indicatoren geven geen blijk van doorwerking en het beeld dat de belangrijkste indicator in deze context oplevert, is diffuus. Hoewel enkele betrokkenen wel aangeven een dergelijke doorwerking waar te nemen, zijn er ook meerdere die dit niet zien. De bespreking van het concept integriteit heeft niet over de hele linie van de afdeling Facilitaire Zaken geleid tot andere manier van denken over het concept en diens plaats in de dagelijkse praktijk.

Factoren

Bieden de op theoretische gronden geformuleerde factoren een verklaring voor de beperkte mate van conceptuele doorwerking van het advies van het CIC aan Facilitaire Zaken? Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag wordt de invulling van de verschillende factoren in deze case hieronder per cluster uiteengezet.

Het advies zelf stond niet te ver af van de praktijk van Facilitaire Zaken. Zoals gezegd is er veel aandacht besteed aan de afstemming van het advies met de doelgroep. Ook meent het hoofd van Facilitaire Zaken dat het adviestraject paste binnen de ontwikkeling, naar een opener organisatie, waarin de afdeling zich bevond.

Dat het concept 'integriteit' voor de betrokkenen helder uiteen is gezet blijkt onder andere uit de antwoorden van de respondenten. Bijna allemaal geven zij er in hun antwoorden blijk van het begrip 'integriteit' te kunnen duiden.

Zoals eerder is gezegd, is er veel aandacht besteed aan de opzet van de workshops, om deze aan te laten sluiten bij de dagelijkse praktijk van de deelnemers. De adviseur van KPMG I&IS en het afdelingshoofd benoemen het maatwerk van het advies ook expliciet als doel voor de opzet. Volgens de verantwoordelijke voor het provincie-brede traject gold voor het hele traject bij de provincie dat de workshops toegesneden zouden worden op de kenmerken van de afdeling waar ze gehouden werden.

Ook op een ander vlak is rekening gehouden met de doelgroep. Het adviestraject is zo gepland dat de werknemers bij Facilitaire Zaken zoveel mogelijk deel konden nemen aan de workshops. De agenda van de trainingen werd daarom aangepast aan de pieken en dalen van werkbelasting van de deelnemers. De KPMG-adviseur benoemt daarbij als bijkomend voordeel dat de deelnemers niet teveel andere zaken aan het hoofd hadden. Ze zouden met deze planning de tijd en de rust moeten hebben om actief in de workshops mee kunnen te doen.

Het afdelingshoofd noemt Facilitaire Zaken een open en directe organisatie. Uit de evaluaties van het CIC/KPMG I&IS blijkt tevens dat de deelnemers zich tijdens

de trainingen open opstelden. In meerdere evaluaties wordt de houding van de groep gekenmerkt als 'open, kom maar op'.

De reputatie van het CIC of KPMG I&IS lijkt geen invloed te hebben gehad op de conceptuele doorwerking van de workshops. Geen van de respondenten van de quickscan geeft aan dit als bepalend voor de uiteindelijke vorm die het advies in de dagelijkse praktijk heeft gekregen te beschouwen. De initiator en het afdelingshoofd waren op voorhand wel bekend met KPMG I&IS. Het CIC was bij beiden voor het opstarten het provinciebrede traject niet bekend. Dit is volgens hen niet van invloed geweest op de manier waarop zij de workshops hebben beleefd.

In het cluster van het proces en de interactie moet worden opgemerkt dat hoewel de workshops toegesneden zijn op de kenmerken van Facilitaire Zaken de afstemming hierover plaatsvond tussen het CIC en de leidinggevenden. De medewerkers zelf waren hierbij niet direct betrokken. Daarbij hoort direct de constatering dat de initiële plannen van het CIC wel aanzienlijk gewijzigd zijn. Zowel de manager, als het hoofd van Facilitaire Zaken vonden dat integriteit op een te abstract niveau behandeld zou worden.

De afstemming met de doelgroep tijdens de workshops wordt door twee geïnterviewden expliciet benoemd. De geïnterviewde medewerkster en de manager vonden dat de trainer bij hun workshop goed inspeelde op de groep.

Dit inspelen op de groep raakt ook aan de factoren die tot het cluster van de presentatie en nazorg van het advies behoren. Het kan daarmee worden gesteld dat de adviseurs de presentatie van hun advies afstemden op de doelgroep. Eén van de aspecten van de workshops was de gedoseerde deelname van de aanwezige leidinggevende(n). Eén van de respondenten van de quickscan meent dat de aanwezigheid van een leidinggevende de discussie remde. De geïnterviewde leidinggevenden van Facilitaire Zaken zijn juist van mening dat hun aanwezigheid geen negatieve invloed op het verloop en de uitkomst van de workshops heeft gehad.

Het gebruik van hulpmiddelen bij de presentatie van het advies is beperkt gebleven tot het gebruik van sheets. Hulpmiddelen die deelnemers aan de workshops in een later stadium aan het belang van integriteit in hun werk kunnen herinneren zijn niet ingezet.

De terugkoppeling van de bevindingen van de trainers aan de leidinggevenden kan als een vorm van nazorg worden gezien. Het kan daarom worden gesteld dat nazorg plaats heeft gehad. Verdere actieve of passieve nazorg is in het onderzoek niet aan het licht gekomen.

De laatste factor voor conceptuele doorwerking die in de theorie wordt benoemd is het bestaan van een publiek debat, of neiging tot publieke discussie rond de organisatie. Omdat de workshops zozeer gericht waren op de afdeling Facilitaire Zaken kan worden gesteld dat de invloed ervan moeilijk buiten de organisatie komt. In het onderzoek is tevens niets aan het licht gekomen dat duidt op het bestaan van een levendige publieke discussie rond de afdeling Facilitaire Zaken.

De praktijk van de factoren voor conceptuele doorwerking kenden in het kort bij Facilitaire Zaken de volgende invulling.

Impact
Over de doorwerking van integriteitadvies

	<i>Theoretische factoren</i>	<i>Factoren in de praktijk</i>
<i>Advies</i>	Aansluiting bij huidig beleid	Paste volgens betrokkenen binnen de ontwikkeling van de afdeling
	Heldere uiteenzetting van concept	Blijkt uit de antwoorden van de ondervraagden
	Maatwerk van advies	Ja. Is veel aandacht aan besteed.
<i>Doelgroep</i>	Timing van advies	Er is expliciet rekening gehouden met de werkdruk binnen de afdeling
	Open organisatiecultuur	Organisatiecultuur is als open te kenmerken.
<i>Adviseur</i>	Reputatie van adviseur	Lijkt niet van belang geweest.
	Samenwerking met anderen	Lijkt niet van belang geweest.
<i>Proces en interactie</i>	Afstemming met doelgroep tijdens adviesaanvraag	Geen afstemming met doelgroep vooraf. Doelgroep wel expliciet aandachtspunt in opzet.
	Afstemming met doelgroep tijdens adviestraject	Wel afstemming tijdens de workshops ("inspelen op de groep").
	Presentatie van advies	Tegenstrijdigheden. Aanwezigheid van leidinggevenden volgens sommigen negatief, anderen juist positief.
<i>Presentatie en nazorg</i>	Gebruik van hulpmiddelen	Beperkt ingezet.
	Actieve nazorg	Heeft niet plaatsgevonden.
	Passieve nazorg	Heeft niet plaatsgevonden.
<i>Omgeving organisatie</i>	Bestaan publiek debat	Voor bestaan geen aanwijzingen gevonden.

Tabel 3.6: Factoren voor conceptuele doorwerking in de praktijk van Facilitaire Zaken.

De factoren lijken in eerste instantie allemaal te wijzen op het bevorderen van conceptuele doorwerking van het CIC-advies. Het cluster presentatie en nazorg geeft echter een beeld dat doorwerking op het conceptuele vlak belemmerd. In het interview met de adviseur van KPMG I&IS kwam naar voren dat borging van een dergelijk advies van groot belang is om het 'levend' te houden. Het ontbreken van de passieve en actieve nazorg wijzen erop dat het daar juist aan heeft ontbroken. Dit zijn echter twee factoren uit een geheel van veertien. Het gewicht van deze factoren blijkt in de praktijk groter dan in de theorie aangenomen werd.

3.2.5 *Dezelfde insteek?*

Nu duidelijk is welke doorwerking het advies van het CIC bij Facilitaire Zaken heeft gehad en in hoeverre de factoren die op basis van de theorie zijn geformuleerd daarvoor een verklaring hebben, wordt de vierde analyse binnen deze case toegepast. Door na te gaan met welke verwachtingen de verschillende betrokkenen het adviestraject zijn ingegaan, kan een aanvullende verklaring worden gevonden voor de geconstateerde doorwerking. Het is aannemelijk dat overeenstemming over de bedoelingen van een advies tussen de actoren doorwerking van het advies bevordert. Het ontbreken van die overeenstemming zou doorwerking juist kunnen frustreren.

Hadden de betrokkenen in deze case dan dezelfde verwachtingen van (de

uitwerking van) de workshops? Op basis van het programma voor de trainingen dat het CIC samen met de leidinggevenden heeft opgesteld blijkt dat de inzet van de workshops vooral op het bewerkstelligen van conceptuele doorwerking gericht was. De deelnemers moesten vooral met elkaar in gesprek raken over de eigen integriteitkwesties. Uit de antwoorden die de respondenten van de quickscan geven, blijkt dat ook de deelnemers aan de trainingen een dergelijk doel van workshops onderkenden. De gegevens die in het onderzoek zijn verzameld leiden echter niet tot de conclusie dat alle deelnemers ook met dit doel de workshops zijn in gegaan. Eerder lijkt de constatering dat de meesten geen verwachting van de workshops hadden op zijn plaats. In veel van de evaluaties van het CIC wordt 'de groep' gekenmerkt door het ontbreken van verwachtingen.

Van de adviseur, het CIC, en de opdrachtgever, de leidinggevenden van Facilitaire Zaken kan dus gezegd worden dat zij op één lijn zaten, wat betreft hun insteek en verwachtingen van de workshops. Het is lastig een uitspraak te doen over de verwachtingen van de deelnemers. De heterogeniteit van de groep maakt een dergelijke generalisatie moeilijk. Er zijn echter wel sterke aanwijzingen dat de deelnemers geen expliciete verwachtingen van de trainingen hadden.

3.2.6 Doorwerking bij Facilitaire Zaken

Het advies van het Centre for Integrity & Compliance heeft op de praktijk van de afdeling Facilitaire Zaken zeker impact gehad. Er zijn voorbeelden van doorwerking van het advies op het instrumentele en conceptuele vlak aan te wijzen. Er zijn concrete maatregelen genomen en er zijn medewerkers die anders tegen het begrip integriteit in hun praktijk aan zijn gaan kijken. De mate van doorwerking is echter niet groot te noemen. Een aanzienlijk deel van de aanbevelingen is niet direct in beleid herkenbaar en verschillende medewerkers menen niet anders over integriteit te zijn gaan denken. Politieke doorwerking is in het geheel niet waar te nemen.

De theoretische factoren verklaren voor een groot deel de waargenomen praktijk, maar niet alles. Voor een volledige verklaring van de conceptuele doorwerking blijkt het noodzakelijk een groter gewicht mee te geven aan de factoren rondom de nazorg. Instrumentele doorwerking van een advies blijkt ook afhankelijk van een strijd om de aandacht van de beleidsmakers door verschillende vraagstukken.

De beperkte mate van conceptuele doorwerking is ook te verklaren uit de insteek die de verschillende actoren hadden. Zowel de adviseur als de opdrachtgever richtten zich op conceptuele doorwerking. De doelgroep is zich daar bewust van geweest, maar heeft zich daar niet expliciet bij aangesloten. De doelgroep had vooral géén verwachtingen. Dat het onderwerp dan niet en masse door de deelnemers wordt opgepakt is dan ook verklaarbaar. Dat de adviseur en de opdrachtgever zich vooral op conceptuele doorwerking concentreerden, heeft ertoe geleid dat instrumentele doorwerking van het advies in mindere mate de inzet van het advies was. Dit geeft ook een verklaring voor de beperkte mate van instrumentele doorwerking.

3.3 Regiopolitie Haaglanden, Bureau Zichtenburg

3.3.1 Drie trainingen en een rapport

Ook de analyse van het advies(traject) van Bureau Zichtenburg wordt

voorafgegaan door een schets van de inhoud van het advies, het Bureau Zichtenburg zelf, de adviseur en de geraadpleegde bronnen die in het onderzoek gebruikt zijn.

In het voorjaar van 2003 zijn vier trainingen gehouden voor de medewerkers van de Ploeg Operationele Ondersteuning van het Bureau Verkeer van de Regiopolitie Haaglanden. Drie ervan waren groepsworkshops voor ongeveer tien medewerkers en twee leidinggevenden. De laatste workshop was voor alle medewerkers en leidinggevenden van Bureau Zichtenburg. In een afsluitende rapportage aan de leidinggevenden geven de trainers hun inschatting van de workshops en doen op basis daarvan enkele aanbevelingen om integriteit in de organisatie van Bureau Zichtenburg te verankeren.

In de groepsworkshops is op interactieve manier aandacht besteed aan vier vraagstukken waarmee Bureau Zichtenburg kampte. Integriteit werd daarbij als het verbindende thema tussen de vraagstukken gebruikt. Met de trainingen werd getracht de volgende vraagstukken aan te pakken:

- een organisatiecultuur waarin pro-actief handelen ontbrak;
- een verandering van organisatiestructuur;
- de verleidingen ten aanzien van de integriteit waarmee de medewerkers werden geconfronteerd;
- een door externe omstandigheden verlaagde moraal onder de medewerkers.

In een afsluitende plenaire workshop is vooral ingegaan op de onderlinge omgangsvormen. Hierbij stond het onderling geven en ontvangen van feedback centraal.

De adviseurs hebben in een afsluitende rapportage de leidinggevenden van Bureau Zichtenburg enkel aanbevelingen gedaan, naar aanleiding van hun observaties tijdens de vier workshops. Om integriteit in de organisatie te verankeren achten zij het nodig dat vanuit de leiding aandacht wordt besteed aan:

- de communicatie naar en met de medewerkers;
- de stijl van leidinggeven;
- het opstellen en inzetten van een gedragscode
- het proces van verandering, waarvan de medewerkers op de hoogte gehouden zouden moeten worden en waarbij zij betrokken moeten worden.

Bureau Zichtenburg bestaat uit zo'n dertig medewerkers die zich hoofdzakelijk met twee taken bezighouden: 1. De administratieve en logistieke afhandeling van in beslaggenomen of gevonden voorwerpen, van autowrakken tot portemonnees (ongeveer 18 personen). 2. De Technische en Ongevallen Dienst (TOD), de analisten van ongelukken, waarbij voertuigen zijn betrokken (ongeveer 12 personen).

Het adviestraject werd verzorgd door twee adviseurs van KPMG Integrity & Investigation Services. Eén adviseur heeft de drie groepstrainingen geleid, in de plenaire bijeenkomst werd hij bijgestaan door een collega.

Om de empirische data te verzamelen zijn onder andere vier betrokkenen geïnterviewd. Bij Bureau Zichtenburg is gesproken met Ben Russchenberg, de leidinggevende van het bureau (teamchef) en initiator van het adviestraject, Wiebe Brandenburg, coördinator van het onderdeel TOD en Jerry de Bruijn,

ongevalanalist van de TOD. Van de adviesproducerende organisatie, KPMG I&IS, is Pieter van der Zwet geïnterviewd. Ook bij dit project was hij projectleider, tevens heeft hij mede de plenaire bijeenkomst begeleid. In bijlage A.1 en A.3 is een weergave van de gebruikte protocollen te vinden.

Ook bij Bureau Zichtenburg is gebruik gemaakt van een quickscan. In totaal zijn er veertig papieren versies verstuurd. Daarnaast heeft Ben Russchenberg, op zijn eigen initiatief, een digitale versie van de quickscan onder zijn medewerkers verspreid. Vier quickscans zijn digitaal ingevuld en geretourneerd, op papier zijn eveneens vier quickscans ingevuld teruggezonden. Bijlage B.2 bevat de quickscan, zoals die verzonden is aan de medewerkers van Bureau Zichtenburg.

Zowel KPMG I&IS, als Bureau Zichtenburg heeft documenten geleverd die bestudeerd zijn. Als achtergrondinformatie verstrekte Ben Russchenberg de werkplannen van de Ploeg Operationele Ondersteuning van 2002 en 2003, een visiedocument voor het Bureau Verkeer, waar Bureau Zichtenburg onderdeel van uitmaakt, uit 2002 en een rapport voor de structuurveranderingen van het Bureau Verkeer. Ook overhandigde hij een folder met enkele gedragsregels van de Regiopolitie Haaglanden en een interne memo over de navolging van dergelijke regels. KPMG I&IS verstrekte de opdrachtbevestiging met de opzet van de workshops, het terugkoppelingsdocument aan de leidinggevenden van Bureau Zichtenburg en een evaluatieverslag van een training, geschreven door een medewerker van het Bureau Zichtenburg zelf.

De gesprekken met de betrokkenen vonden in de loop van januari 2005 plaats. De doorwerking in de case van Bureau Zichtenburg wordt dan ook geanalyseerd over de periode tussen de workshops (voorjaar 2003) en de interviews.

In de volgende paragrafen wordt nagegaan of de verschillende indicatoren aantoonbaar zijn in de case van het advies van KPMG I&IS aan Bureau Zichtenburg. Per visie wordt dan duidelijk welke mate van doorwerking vast te stellen is. De factoren die in hoofdstuk 2 zijn benoemd, worden geconfronteerd met de praktijk. Tot slot wordt nagegaan of KPMG I&IS en Bureau Zichtenburg met hetzelfde idee en dezelfde verwachtingen het adviestraject zijn ingegaan.

3.3.2 Instrumentele doorwerking?

Indicatoren

Hebben de workshops en de aanbevelingen van KPMG I&IS ertoe geleid dat de organisatie van Bureau Zichtenburg in zijn geheel, of de individuele leden hun gedrag hebben aangepast? Om op deze vraag antwoord te kunnen geven wordt hieronder nagegaan welke invulling de indicatoren in de praktijk hebben gekregen.

In het domein van de beleidsmakers komt de invulling van de aanbevelingen in daadwerkelijk beleid als sterke indicator voor instrumentele doorwerking naar voren. In de terugkoppeling van de drie groepstrainingen van KPMG I&IS aan de leiding van het Bureau Zichtenburg worden op een viertal aandachtsgebieden meerdere aanbevelingen voor actie geformuleerd. Op het gebied van communicatie waren drie voorstellen. Het effect hiervan op de dagelijkse praktijk is volgens de teamchef erg moeilijk vast te stellen, omdat er enige tijd na de workshops een mediationtraject is gaan lopen. Tijdens het onderzoek liep dit nog steeds. Ook in dit traject is aandacht voor de onderlinge communicatie. Bewuste veranderingen in de stijl van leidinggeven zijn evenmin waarneembaar. Volgens

de teamchef is de stijl van leidinggeven een persoonlijkheidskenmerk en daardoor moeilijk te veranderen. Ook de geïnterviewde medewerker meent geen veranderingen in de stijl van leidinggeven te zien. Eén van de respondenten van de quickscan geeft, ongevraagd, hetzelfde beeld. Ook de voorgestelde gedragscode is er niet gekomen. Over de communicatie rondom het proces van verandering zijn in dit onderzoek geen gegevens verzameld. Uitspraken over de praktijk van deze aanbeveling zijn dan ook niet mogelijk.

Toch is er concrete actie ondernomen op enkele inzichten die tijdens de groepsworkshops opgedaan werden. De behoefte de communicatie tussen de afdelingen te verbeteren heeft in een periodiek algemeen werkoverleg tussen de leidinggevendenden van de afdelingen van het Bureau zijn invulling in de praktijk gekregen. Uit de workshops bleek tevens dat de medewerkers behoefte hadden aan een rustige ruimte waar men elkaar kon aanspreken. Naar aanleiding hiervan zijn aparte afgescheiden werkruimtes voor de coördinatoren van het Bureau gebouwd. Dit zijn twee verbeterpunten die in de praktijk een invulling hebben gegeven, in het terugkoppelingsdocument formuleert KPMG I&IS er echter acht in totaal.

Uit het interview met de teamchef is niet gebleken dat de beleidsmakers van Bureau Zichtenburg een expliciet geformuleerd en gecommuniceerd standpunt over de workshops en de gedane aanbevelingen hebben opgesteld.

De indicatoren binnen het domein van de politiek kennen geen invulling. Uit geen van de bronnen is interesse van de geïnstitutionaliseerde politiek gebleken.

De beide leidinggevendenden die geïnterviewd zijn, geven beiden aan dat zij elementen uit de workshops toepassen in hun dagelijks optreden. De teamchef gebruikt de feedbackregels die in de plenaire training werden gehouden sindsdien regelmatig. De geïnterviewde coördinator weet hiervan ook een voorbeeld te geven uit zijn eigen praktijk. Een aantal medewerkers dat rookte op een plaats waar dit niet toegestaan heeft hij met behulp van deze regels aangesproken. Naar eigen zeggen was het effect veel groter, ze zijn inderdaad ergens anders gaan roken, dan zonder het toepassen van dit hulpmiddel. Andere betrokkenen menen niet dat zij of anderen zich anders zijn gaan gedragen, in lijn met de inhoud van de workshops. Uit het interview met de medewerker en uit de respons op de quickscan blijkt zelfs dat het thema integriteit door sommigen met veel cynisme wordt bejegend. Enkele respondenten van de quickscan menen echter wel dat de workshops het dagelijks optreden van henzelf en anderen⁸ heeft doen veranderen, in lijn met de inhoud van de workshops.

In het onderzoek is geen aandacht voor de workshops in enige media naar voren gekomen. Een 'Zichtenburger Courant' bestaat niet, maar volgens de teamchef is er ook in de media van de Regiopolitie Haaglanden geen aandacht geweest. Aandacht voor het adviestraject in externe media is in het onderzoek evenmin aan het licht gekomen.

De invulling van de indicatoren van instrumentele doorwerking zoals die bij Bureau Zichtenburg waarneembaar is, wordt in onderstaande tabel samengevat.

⁸ Vanwege de opzet van de quickscan is er geen onderscheid gemaakt in de vraagstelling tussen waargenomen veranderingen in het gedrag van de respondenten zelf of van collega's.

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

	<i>Theoretische indicatoren</i>	<i>Indicatoren in de praktijk</i>
<i>Beleidsmakers</i>	Aantal aanbevelingen in het advies dat in beleidsmaatregelen is omgezet	Deels moeilijk vast te stellen, meeste aanbevelingen niet waarneembaar. Enkele wel acties aangetroffen.
	Standpunt ontwikkeld?	Nee. Niet waarneembaar
<i>Politiek</i>	Aantal vragen van vertegenwoordigers aan bestuurders	Niet waarneembaar
	Aantal standpunten van partijen	Niet waarneembaar
<i>Medewerkers</i>	Aantal medewerkers dat verandering in eigen gedrag meldt	Enkele concrete voorbeelden. Beeld diffuus. Deels waarneembaar.
	Aantal medewerkers dat verandering in het gedrag van anderen meldt	Beeld diffuus. Deels waarneembaar.
<i>Media</i>	Aantal malen aandacht voor advies in de media	Niets waarneembaar

Tabel 3.7: Waarneming van indicatoren van instrumentele doorwerking bij Bureau Zichtenburg.

Doorwerking?

Tot welke conclusie over de mate van instrumentele doorwerking leidt de vaststelling van de indicatoren?

De doorwerking van de workshops (plenair en per groep) en de aanbevelingen die daarop gebaseerd werden is volgens de instrumentele visie waarneembaar. Het advies van KPMG I&IS heeft binnen Bureau Zichtenburg geleid tot enkele concrete maatregelen en ook enkele ondervraagden melden een verandering van hun gedrag of dat van anderen naar aanleiding van het advies.

De mate van doorwerking is echter zeer beperkt. Beleidsmatig is geen doorwerking te herkennen. Er is geen beleid ontwikkeld dat gebaseerd is op de workshops of de terugkoppeling ervan. Enkele praktische maatregelen zijn wel genomen. Het gedrag van de individuen binnen Zichtenburg is niet doorslaggevend veranderd. Het aantal respondenten dat een verandering in gedrag bij zichzelf anderen meldt, wordt in evenwicht gehouden door degenen die het tegendeel waarnemen.

Factoren

Waarom is de instrumentele doorwerking van het advies van KPMG I&IS bij het Bureau Zichtenburg dan zo beperkt? Hieronder wordt met de factoren die in hoofdstuk 2 zijn opgesteld getracht een antwoord op deze vraag te geven.

In het cluster van factoren die zich richten op het advies zelf staat de helderheid van de aanbevelingen centraal. In het geval van de terugkoppeling van de workshops en de aanbevelingen die KPMG I&IS op basis daarvan formuleert, kunnen deze aanbevelingen voor een deel zeer concreet worden genoemd. De aanbeveling een gedragscode voor het Bureau op te stellen en deze in te voeren laat niets aan duidelijkheid over. De aanbevelingen ten aanzien van de communicatie binnen het Bureau, de stijl van leidinggeven en de communicatie rondom het proces van verandering zijn echter niet zo expliciet in hun manier van inzetten.

De adviesaanvraag, of de doelstelling van het advies, is in heldere termen gesteld. Binnen het Bureau is voorafgaand aan het adviestraject een aantal problemen geconstateerd. De opdrachtgever wilde met behulp van het thema integriteit deze problemen bespreken met de medewerkers van Bureau

Zichtenburg en zo tot oplossingen komen.

Uit een evaluatieverslag van een van de groepsworkshops blijkt dat deze opgezet zijn om de deelnemers zoveel mogelijk te bereiken. Het advies dat in deze workshops zijn vorm kreeg, was voor de doelgroep zeker toegankelijk. De terugkoppeling aan de leidinggevenden heeft voor de teamchef en de coördinator geen problemen opgeleverd. Dit deel van het adviestraject was voor hen herkenbaar.

Over de kwaliteit van de workshops en de terugkoppeling wordt door de teamchef en in de eerder genoemde evaluatie positief gesproken.

Het advies dat KPMG I&IS heeft gegeven bestaat uit twee delen: de workshops en de terugkoppelingsrapportage. De workshops waren gericht op de gehele organisatie van het Bureau en met name de medewerkers. De rapportage met aanbevelingen voor een verdere uitwerking van het advies richtte zich op de leidinggevenden. De factor dat het advies zich moet richten op de correcte doelgroep lijkt hiermee vervuld.

Ten aanzien van het cluster van factoren rondom de adviseur kan het volgende worden gesteld. De adviseur bestond in deze case uit alleen KPMG I&IS. Er vond geen samenwerking met andere kennisproducenten plaats. Het adviesteam bestond uit twee zeer ervaren trainers op het gebied van integriteit.

Het proces van het advies en de interactie met de opdrachtgever zijn volgens de invulling van de factoren naar behoren verlopen. De opzet van het adviestraject is in overeenstemming met de opdrachtgever vastgesteld. Ook tijdens het adviestraject zijn er meerdere mogelijkheden geweest waarbij de opdrachtgever en de adviseur konden afstemmen.

De presentatie van het advies is bewust met zo min mogelijk middelen omkleed geweest. Enkele sheets zijn weliswaar gebruikt, maar de nadruk moest liggen op de interactie tussen de deelnemers.

Ten aanzien van de nazorg merkt de teamchef op dat hij meent dat het na de plenaire workshop en de schriftelijke terugkoppeling toch vooral aan Zichtenburg zelf was om het op te pakken. Wel geeft hij aan dat KPMG I&IS had kunnen bijdragen aan de praktische invulling van het advies door bijvoorbeeld te helpen bij het opzetten van een taakverdeling van de aanpak van de geconstateerde problemen. In het interview met de adviseur van KPMG I&IS komt naar voren dat er wel gepoogd is nazorg te verlenen, met name door contact op te nemen met de verantwoordelijken boven het Bureau Zichtenburg. De KPMG-adviseur meldt dat het zeer veel moeite kostte om contact te leggen met deze personen en dat zij niet overtuigd raakten van de urgentie van de problemen van het Bureau. Er is dus wel (een poging tot) nazorg te constateren.

De timing van het advies lijkt geen negatieve invloed te hebben gehad. Geen bronnen duiden hier op.

Het onderstaande schema vat de praktische invulling van de factoren voor instrumentele doorwerking samen, zoals die bij Bureau Zichtenburg is waargenomen.

	<i>Theoretische factoren</i>	<i>Factoren in de praktijk</i>
<i>Advies</i>	Concrete aanbevelingen	Deels zeer concreet, deels minder.
	Heldere adviesaanvraag	Adviesaanvraag gebaseerd op heldere probleemdefinitie.
	Toegankelijk advies	Advies als dusdanig te kenmerken
	Kwalitatief solide advies	Advies als dusdanig te kenmerken
<i>Doelgroep</i>	Advies gericht op correcte niveau binnen doelgroep	De twee delen van het advies richtten zich op de twee delen (leiding/werknemers).
<i>Adviseur</i>	Samenwerking met anderen	Niet in dit traject.
	Samenstelling adviesteam	Zeer ervaren adviesteam.
<i>Proces en interactie</i>	Afstemming met opdrachtgever tijdens adviesaanvraag	Adviesopzet in overleg bepaald.
	Afstemming met opdrachtgever tijdens adviestraject	Voldoende mogelijkheden hiertoe.
<i>Presentatie en nazorg</i>	Gebruik van hulpmiddelen bij presentatie	Zo min mogelijk, nadruk op interactie.
	Volgen van natraject/ opzetten van nazorg	Enkele pogingen, geen geslaagde.
<i>Omgeving organisatie</i>	Timing van advies	Geen negatieve invloed waar te nemen.

Tabel 3.8: Factoren voor instrumentele doorwerking in de praktijk van Bureau Zichtenburg.

De eerste factor die ingevuld is, verklaart voor een groot deel de beperkte mate van doorwerking van het advies van KPMG I&IS binnen Bureau Zichtenburg. Concrete aanbevelingen krijgen in de theorie al een doorslaggevende betekenis, dit wordt in deze case bevestigd. Het grootste deel van de factoren wijst wel op een positieve situatie voor instrumentele doorwerking. Het ontbreken van een succesvol natraject wordt door de betrokkenen als negatief voor de doorwerking beschouwd. Deze factor heeft dan ook bijgedragen aan de mate van instrumentele doorwerking, zoals die is waarnomen. Uit het onderzoek zijn geen factoren gebleken die buiten de theorie staan, maar wel van invloed zouden zijn geweest.

3.3.3 Politieke doorwerking?

Indicatoren

Door na te gaan of de theoretische indicatoren voor politieke doorwerking ook in de praktijk waar te nemen zijn, kan worden vastgesteld of er machtsposities zijn verschoven binnen het krachtenveld van Bureau Zichtenburg. Hieronder volgt dus eerst de beschouwing van de indicatoren van politieke doorwerking.

Kort gezegd kan een indicator voor politieke doorwerking als waarneembaar worden beschouwd als één of meerdere ondervraagden te kennen geven deze te kunnen constateren. Politieke doorwerking is afhankelijk van percepties, de indicatoren zijn dat dus ook. In de bespreking van de indicatoren zal daarom slechts in worden gegaan op één van hen. Van alle andere kan namelijk worden gesteld dat zij door geen van de ondervraagden zijn genoemd, of anderszins in het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Tijdens het interview met de medewerker kwam het enige aspect van het verloop van de workshops naar voren, dat zou kunnen duiden op politieke doorwerking van het advies van KPMG I&IS. Daags voor de afsluitende plenaire workshop ontstond een arbeidsconflict tussen de leidinggevenden en de medewerkers van de TOD. Het conflict spitste zich toe op de formele waardering van de prestaties van de werknemers door de leidinggevenden. De medewerker gaf tijdens het interview aan dat de medewerkers van de TOD de plenaire bijeenkomst hebben aangegrepen om hun ongenoegen over hun beoordelingen te uiten. Door zich zeer terughoudend op te stellen tijdens de workshop wilden de medewerkers van de TOD de leidinggevenden duidelijk maken dat zij zich niet zomaar neer zouden leggen bij de ontstane situatie. Alle TOD'ers hebben daarom tijdens de training zo min mogelijk gezegd. Het advies van KPMG I&IS is daarmee aangegrepen in een poging de machtspositie van de TOD'ers ten opzichte van de leidinggevende te versterken. Zij hadden zich immers ook neer kunnen leggen bij hun beoordelingen, dan was de inhoud van de relatie tussen de leidinggevenden en de TOD'ers niet veranderd. Tijdens het empirische gedeelte van dit onderzoek bleek dat anderhalf jaar na dato het conflict nog steeds speelde. Hieruit kan worden opgemaakt dat de machtsverhoudingen tussen de leiding en de TOD verschoven zijn.

In het kort zijn de indicatoren als volgt in de praktijk van Zichtenburg te zien.

	<i>Theoretische indicatoren</i>	<i>Indicatoren in de praktijk</i>
<i>Beleidsmakers</i>	Adviesaanvraag aangewend ter versterking van de eigen positie	Niet waarneembaar
	Advies aangewend ter versterking van de eigen positie	Niet waarneembaar
	Advies legitimeert bestaand beleid	Niet waarneembaar
	Advies plaatst het onderwerp in de ijskast	Niet waarneembaar
	Advies is symbolisch	Niet waarneembaar
<i>Politiek</i>	Advies leidt tot symbolisch beleid	Niet waarneembaar
	Selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie	Niet waarneembaar
<i>Medewerkers</i>	Selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie	Eén melding. Waarneembaar
<i>Media</i>	Selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie	Niet waarneembaar
	Aanwending van media door actoren om de eigen positie te versterken	Niet waarneembaar

Tabel 3.9: Waarneming van indicatoren van conceptuele doorwerking bij Bureau Zichtenburg.

Doorwerking?

Eén indicator voor politieke doorwerking van het advies van KPMG I&IS in de case van Bureau Zichtenburg is vastgesteld. Hieruit kan worden opgemaakt dat dit advies volgens de politieke visie nauwelijks doorwerking heeft gehad. De ene indicator geeft echter wel aan dat het niet uit te sluiten is dat het advies van KPMG I&IS heeft geleid tot een verandering in de machtsposities binnen (een deel van) het Bureau Zichtenburg.

Factoren

Met de vaststelling van de praktische invulling van de factoren voor politieke doorwerking wordt hieronder een poging gedaan de zeer beperkte mate van politieke doorwerking te verklaren.

In het cluster van factoren rondom het advies zelf staat binnen de politieke visie dubbelzinnigheid van het advies en de aanvraag centraal. In het onderzoek is niet gebleken dat iemand het advies of de aanvraag anders heeft opgevat dan wat uit de geformuleerde doelstellingen blijkt. De (aanvraag van de) workshops en de terugkoppeling niet voor verschillende uitleg vatbaar geweest.

Was er dan sprake van een machtsstrijd binnen de organisatie? Uit het cluster van de doelgroep wordt een verpolitiseerde doelgroep immers als factor benoemd. Uit het interview met de medewerker blijkt dat het eerder besproken arbeidsconflict heeft geleid tot een machtsstrijd binnen Bureau Zichtenburg. Het administratieve en logistieke deel van de afdeling waren hierbij echter niet betrokken. De verpolitiserings van de doelgroep is daarom alleen binnen de TOD en diens leidinggevenden vast te stellen.

Geen van de geschreven of gesproken bronnen geen aanleiding te concluderen dat KPMG I&IS met het advies zijn eigen machtspositie probeerde te versterken. Deze factor lijkt daarmee geen invloed te hebben gehad op de (beperkte) politieke doorwerking van het advies.

Uit de beschrijving van het conflict door de medewerker blijkt eveneens dat KPMG I&IS niet als politieke actor in deze case is aan te wijzen. De TOD'ers hadden het advies van KPMG I&IS slechts gebruikt als middel om hun machtspositie te verbeteren. Ook de reputatie van de adviseur speelde in het machtsspel daarom geen rol.

Het cluster van proces en interactie richt zich op factoren die betrekking hebben op de afstemming van het advies voor en tijdens het adviestraject tussen de adviseur en de opdrachtgever. Het kan worden gesteld dat deze factoren geen rol hebben gespeeld. Het was immers niet de opdrachtgever die met het advies politieke doorwerking wilde bewerkstelligen. Daarom doet de afstemming tussen hem en de adviseur in dit verband niet ter zake.

De factor voor politieke doorwerking dat de presentatie van het advies gericht is het beïnvloeden van de perceptie van de gebruikers van het advies kan in de context van deze case evenmin als bepalend worden gezien. De voorwaarde die de theorie aan deze factor stelt, is het bestaan van een politieke agenda van adviseur. Eerder is al vastgesteld dat KPMG I&IS geen politieke actor is in deze case.

De timing van het advies kan wel als bepalende factor worden aangemerkt. Had de afsluitende plenaire workshop namelijk een week eerder plaatsgevonden, dan was er waarschijnlijk van politieke doorwerking geen sprake geweest. De gevonden uitingsvorm van deze doorwerking was dan niet aan de orde geweest. De timing van het advies leidde ertoe dat de TOD'ers het advies aangrepen in een poging hun eigen machtspositie te versterken.

De tweede factor uit het cluster van factoren afkomstig uit de omgeving van de adviesontvangende organisatie lijkt daarentegen niet van invloed geweest. In het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden die erop duiden dat de mate van

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

belangstelling van de geïnstitutionaliseerde politiek een rol heeft gespeeld in de mate van politieke doorwerking van het advies van KPMG I&IS bij Bureau Zichtenburg.

De tabel hieronder geeft in het kort weer wat de praktijk is geweest van de factoren voor politieke doorwerking binnen Bureau Zichtenburg.

	<i>Theoretische factoren</i>	<i>Factoren in de praktijk</i>
<i>Advies</i>	Advies voor velerlei uitleg vatbaar	Inherent aan het onderwerp, maar niet bepalend.
	Ambigue adviesaanvraag	Niet zo beleefd door betrokkenen.
<i>Doelgroep</i>	Doelgroep is verpolitiseerd	Voor een deel (relatie leiding-TOD) wel, ander deel niet.
	Adviseur is politieke actor	Is door niemand als zodanig beleefd.
<i>Adviseur</i>	Reputatie van adviseur	Is niet van invloed geweest.
	Afstemming met opdrachtgever tijdens adviesaanvraag	Deed niet ter zake.
<i>Proces en interactie</i>	Afstemming met opdrachtgever tijdens adviestraject	Deed niet ter zake.
	Presentatie gericht op perceptie	Is door niemand als zodanig beleefd.
<i>Presentatie en nazorg</i>	Timing van advies	Van duidelijke invloed geweest.
	Mate van politieke belangstelling	Geen politiek belangstelling voor de organisatie waargenomen.
<i>Omgeving organisatie</i>		

Tabel 3.10: Factoren voor politieke doorwerking in de praktijk van Bureau Zichtenburg.

Dat de politieke doorwerking van het advies van KPMG I&IS niet in het gehele Bureau Zichtenburg is waar te nemen, is met de factoren te verklaren. De invloed van de timing van het advies en de machtsstrijd binnen een deel van de organisatie drukken hun stempel op de waargenomen politieke impact van het advies. Tevens beperken zij de doorwerking, doordat zij slechts voor een deel van de organisatie gelden, zoals ook het geval was met de geconstateerde doorwerking.

3.3.4 Conceptuele doorwerking?

Indicatoren

Ook om de (mate van) conceptuele doorwerking van het advies van KPMG I&IS aan het Bureau Zichtenburg vast te kunnen stellen, wordt hieronder nagegaan welke indicatoren zijn waar te nemen.

Het domein van de beleidsmakers vindt doorwerking in drie indicatoren. In deze case kan worden vastgesteld dat twee van deze indicatoren niet waar te nemen zijn. Strategische documenten van Bureau Zichtenburg waarin het thema integriteit genoemd wordt, zijn er niet en beleidsinitiatieven die niet direct te herleiden zijn op het advies (workshops en terugkoppeling) zijn niet in het onderzoek naar voren gekomen. De coördinator en de teamchef geven er wel blijk van dat (een deel van) de inhoud van de workshops is blijven 'hangen'. Zij melden beiden dat zij de geïntroduceerde feedbackregels zijn gaan gebruiken, dit

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

duidt op instrumentele doorwerking. Hiermee laten zij echter ook zien dat zij weten wanneer de regels moeten toepassen, dat zij de situaties herkennen waarin het nodig is. Deze constatering duidt op conceptuele doorwerking.

In het politieke domein zijn geen ingevulde indicatoren te identificeren. Zoals eerder gezegd is de aandacht van de geïnstitutionaliseerde politiek voor het Bureau niet groot.

In het domein van de medewerkers is maar één vraag geformuleerd: menen zij dat zichzelf anders tegen het onderwerp integriteit aan zijn gaan kijken. De geïnterviewde medewerker meent in dit kader niet dat zijn kijk op integriteit is veranderd. Ook uit de respons van de quickscan valt geen overwegend positief antwoord op deze vraag op te maken. Van de acht respondenten melden er slechts twee dat zij nog steeds in de dagelijkse praktijk gebruik maken van de inzichten die zij tijdens de workshops hebben opgedaan. Eén respondent meldt dat er in de periode direct na de workshops wel enige verandering in de attitude van de medewerkers merkbaar was, maar dat dit inmiddels weer is weggezaakt.

Zoals al eerder is gezegd, is er geen aandacht in de media voor het traject of de inhoud ervan waar te nemen.

Onderstaande tabel vat de waarneming van de verschillende indicatoren van conceptuele doorwerking in de case van Bureau Zichtenburg samen.

	<i>Theoretische indicatoren</i>	<i>Indicatoren in de praktijk</i>
<i>Beleidsmakers</i>	Melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp	Waarneembaar
	Aantal verwijzingen in strategische documenten	Niet waarneembaar
	Aantal beleidsinitiatieven	Niet waarneembaar
<i>Politiek</i>	Melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp	Niet waarneembaar
	Ontstaan van een debat	Niet waarneembaar
<i>Medewerkers</i>	Melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp	Enkele meldingen. Matig waarneembaar.
	Aantal verwijzingen in achtergrondartikelen en commentaren	Niet waarneembaar
<i>Media</i>	Aantal ingezonden brieven	Niet waarneembaar
	Aantal discussies en deelnemers eraan	Niet waarneembaar

Tabel 3.11: Waarneming van indicatoren van conceptuele doorwerking bij Bureau Zichtenburg.

Doorwerking?

Is er op basis van de indicatoren te stellen dat het advies van KPMG I&IS aan het Bureau Zichtenburg conceptuele doorwerking heeft gehad? Dit is maar matig het geval. Enkele indicatoren geven een (deels) positief beeld van de conceptuele doorwerking, maar de meerderheid van de ondervraagden en de andere indicatoren laten geen doorwerking op het conceptuele vlak zien.

Factoren

Door de aanwezigheid van de (theoretische) factoren in de case van Bureau

Zichtenburg te benoemen, wordt hieronder nagegaan of de matige conceptuele doorwerking ook verklaard kan worden.

In het cluster van factoren met betrekking tot het advies zelf is aandacht voor de uiteenzetting van het concept en de aansluiting op het huidige beleid.

Uit de respons op de quickscan wordt duidelijk dat het concept integriteit voor de deelnemers aan de workshops helder uiteen is gezet. Allemaal weten zij te benoemen waar het in de workshops om draaide.

Uit het onderzoek is niets gebleken waaruit opgemaakt kan worden dat het advies en het concept integriteit niet aansloten bij het beleid van het Bureau Zichtenburg. Het is juist ingezet in een breder kader van een professionalisering van het werken binnen het Bureau en een structuurverandering.

Volgens het cluster van factoren omtrent de doelgroep zijn het maatwerk van het advies, de timing ervan en de organisatiecultuur van belang.

Maatwerk is toegepast om het advies zoveel mogelijk aan te laten sluiten op de belevingswereld van de werknemers van het Bureau Zichtenburg. Tijdens hun interviews melden de KPMG-adviseur en de teamchef dat het doel is geweest om dergelijk maatwerk toe te passen. In het werkprogramma wordt dit bevestigd. Daarin wordt expliciet gemeld dat een standaardinstrument dat KPMG I&IS voor handen had niet is ingezet, omdat het geen recht zou doen aan de kenmerken van de doelgroep. De teamchef benadrukt dat er ook nog tijdens de groepsbijeenkomsten met opzet de ruimte is gelaten om op de specifieke groep in te spelen.

Voor een deel van de doelgroep (TOD) was de timing van het advies en met name de afsluitende plenaire bijeenkomst niet gelukkig. De geïnterviewde medewerker bevestigt dat een andere timing van de laatste training wellicht een andere uitwerking van het advies tot gevolg had kunnen hebben. Overigens geldt voor een even groot deel van de organisatie dat de timing niet direct van invloed is geweest. De adviseur van KPMG I&IS meldt dat expliciet rekening is gehouden met de agenda van Zichtenburg om de medewerkers zoveel mogelijk de tijd en rust te laten hebben om actief deel te kunnen nemen aan de workshops.

De organisatiecultuur van Bureau Zichtenburg wordt door alle geïnterviewden gekenmerkt als direct en stevig als het op elkaar aanspreken aankomt. Juist dit was één van de onderwerpen die behandeld werden in de workshops, met name de plenaire. Het is maar de vraag of dit niet te ver af stond van de opstelling van medewerkers. Uit het interview met de medewerker en uit enkele antwoorden van de respondenten blijkt dat het thema integriteit door meerdere medewerkers binnen Bureau Zichtenburg met cynisme wordt bejegend. Volgens de medewerker worden de feedbackregels niet zelden gebruikt om de lachers op de hand te krijgen.

De bekendheid van de teamchef met het werk van KPMG I&IS heeft ertoe geleid dat zij het adviestraject hebben verzorgd. Van enige andere invloed van de reputatie van de adviseur is echter geen spoor aangetroffen. Geen van de betrokkenen noemt de reputatie van KPMG I&IS als een factor op de door hen geconstateerde uitwerking van het advies.

De tweede factor uit het adviseur-cluster heeft betrekking op de samenwerking met andere kennisproducenten. Deze factor kan in deze case niet worden ingevuld, er is namelijk geen sprake geweest van een dergelijke samenwerking.

In het cluster van het proces en de interactie van het adviestraject staan binnen de conceptuele visie het contact en de afstemming met de doelgroep centraal, zowel voor, als tijdens het traject. Hoewel in de opzet van het traject rekening is gehouden met de doelgroep, vond er geen volledige afstemming plaats. De leidinggevenden van Zichtenburg maakten weliswaar deel uit van de doelgroep en zijn ook betrokken in de opzet, uit het onderzoek blijkt echter niet dat ook medewerkers vooraf naar hun ideeën is gevraagd.

Tijdens het adviestraject (de workshops) vond wel directe afstemming plaats. De teamchef en de KPMG-adviseur benoemen dit tijdens hun interviews. Ook uit het verslag van één groepstraining, geschreven door een medewerker van Facilitaire Zaken, blijkt dat de trainer de workshops daar waar nodig bijstuurde.

De presentatie en nazorg vormen het vijfde cluster van factoren. De presentatie van het advies zouden de doorwerking ervan volgens de conceptuele visie kunnen bevorderen of belemmeren. Geen van de betrokkenen geeft echter aan dat de presentatie heeft bijgedragen aan hun beleving van het concept integriteit.

Bij de workshops is geen gebruik gemaakt van hulpmiddelen anders dan sheets. Uit het verslag van die ene groepstraining blijkt wel dat daaraan behoefte was. Een certificaat of naslagwerkje zou de beleving van de trainingen vast kunnen houden. Zo zouden de deelnemers iets hebben om af en toe op terug te kijken.

KPMG I&IS heeft zoals eerder gezegd pogingen ondernomen om een traject van nazorg op te zetten. Deze waren echter niet direct gericht op het Bureau zelf maar meer op de korpsleiding. Bureau Zichtenburg heeft echter ook niet bij KPMG I&IS aangeklopt voor verdere hulp.

Er is in het onderzoek niets aan het licht gekomen dat duidt op het bestaan van een publiek debat omtrent het Bureau Zichtenburg. Gezien de positie van het Bureau is het bestaan ervan ook niet aannemelijk.

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de praktijk van de factoren voor conceptuele doorwerking bij Bureau Zichtenburg.

	<i>Theoretische factoren</i>	<i>Factoren in de praktijk</i>
<i>Advies</i>	Aansluiting bij huidig beleid	Advies maakte onderdeel uit van ingezet beleid.
	Heldere uiteenzetting van concept	Voor alle betrokkenen was integriteit helder.
	Maatwerk van advies	Is toegepast.
<i>Doelgroep</i>	Timing van advies	Gedifferentieerd beeld. Voor een deel van de organisatie van negatieve invloed (TOD). In de opzet expliciete aandacht voor positieve invloed hiervan.
	Open organisatiecultuur	Organisatiecultuur als gesloten te kenmerken.
<i>Adviseur</i>	Reputatie van adviseur	Door geen van de betrokkenen als bepalend ervaren.
	Samenwerking met anderen	Geen sprake van in deze case.
<i>Proces en interactie</i>	Afstemming met doelgroep tijdens adviesaanvraag	Vooraf heeft geen afstemming plaats gevonden.

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

	<i>Theoretische factoren</i>	<i>Factoren in de praktijk</i>
<i>Presentatie en nazorg</i>	Afstemming met doelgroep tijdens adviestraject	Tijdens de trainingen is ingespeeld op de doelgroep.
	Presentatie van advies	Voor de betrokkenen niet bepalend.
	Gebruik van hulpmiddelen	Er is geen gebruik gemaakt van hulpmiddelen. Behoeftte is wel benoemd.
	Actieve nazorg	Pogingen zijn wel ondernomen, zijn niet geslaagd.
	Passieve nazorg	Geen gebruik van gemaakt.
<i>Omgeving organisatie</i>	Bestaan publiek debat	Bestaan is niet aan het licht gekomen.

Tabel 3.12: Factoren voor conceptuele doorwerking in de praktijk van Bureau Zichtenburg.

Uit de praktijk van de factoren voor conceptuele doorwerking komt een gedifferentieerd beeld naar voren ten aanzien van de verklaringsrichting. Dit sluit aan op het beeld van de conceptuele doorwerking in deze case zelf. Meerdere factoren wijzen op een positieve invloed op de mogelijke doorwerking. De clusters van het advies en de interactie van de doelgroep tijdens het adviestraject werken conceptuele doorwerking in de hand. De timing van het advies blijkt voor in ieder geval een deel van de organisatie negatieve invloed te hebben gehad. Ook de gesloten organisatiecultuur heeft de doorwerking niet in de hand gewerkt.

Uit het interview met de teamchef blijkt echter dat hij de beperkte conceptuele doorwerking vooral verklaard uit het feit dat er daarna geen mogelijkheden zijn geweest het concept in de organisatie te verankeren. In de periode van onderzoek is de visie van de Regiopolitie op haar taken sterk veranderd. In de slogan die tijdens het adviestraject nog werd gevoerd werd integriteit expliciet vermeld. In dit klimaat was het ook mogelijk voor dit soort adviestrajecten de financiële middelen te verkrijgen. In de onderzochte periode is de opstelling van het korps aanzienlijk veranderd. De nadruk ligt nu meer op de kerntaken. Deze nadruk volgt de landelijke politieke meningsvorming over de inzet van de politie. Daarbij heeft ook de politie moeten bezuinigen. Volgens de teamchef is het onmogelijk in dit klimaat financiering te vinden voor een onderwerp als integriteit. De teamchef verklaart de geringe conceptuele doorwerking dus niet met behulp van de benoemde factoren, maar vindt de verklaring buiten zijn organisatie.

3.3.5 *Dezelfde insteek?*

Welke verwachtingen hadden de betrokken actoren van het advies van KPMG I&IS aan Bureau Zichtenburg?

Uit de verschillende bronnen kan afgeleid worden dat KPMG I&IS en de leiding van het Bureau met hun verwachtingen van de uitwerking van het advies op één lijn zaten. Uit de gevoerde gesprekken en het programma van het trainingstraject blijkt dat zij gezamenlijk het doel hadden geformuleerd de professionalisering van de werkwijze en omgangsvormen van de medewerkers met behulp van het thema integriteit te bevorderen. De interviews met de KPMG-adviseur en de teamchef duiden erop dat hiermee doorwerking op het conceptuele vlak de inzet van het adviestraject was. Uit de respons op de quickscan blijkt dat de deelnemers deze doelstelling onderkennen. Enkele van hen onderschrijven deze doelstelling ook. Er kan ook een andere insteek van het

traject van trainingen onder de werknemers waargenomen worden. Zowel de geïnterviewde medewerker, als een respondent van de quickscan noemden de workshops een 'moetje'. In ieder geval voor de aanvang van de trainingen zagen zij het nut er niet van in. Daarbij moet nog een tweede differentiatie worden gemaakt in de verwachtingen die leefden onder de werknemers. Eén deel van de medewerkers, de TOD, probeerde via de afsluitende plenaire workshop politieke doorwerking te bewerkstelligen.

3.3.6 Doorwerking bij Bureau Zichtenburg

Het advies dat KPMG I&IS in het voorjaar van 2003 verstrekke aan het Bureau Zichtenburg van de Regiopolitie Haaglanden heeft volgens de drie visies doorwerking gekend. In deze case zijn voorbeelden van doorwerking te vinden op zowel het instrumentele, als het politieke, als het conceptuele vlak. In zijn geheel bezien is de mate van doorwerking niet groot. De doorwerking is voornamelijk als incidenteel te typeren, structurele en vooral wijdverbreide doorwerking is niet waar te nemen.

De factoren die op basis van de theorie in hoofdstuk 2 zijn geformuleerd bieden voor een groot deel een verklaring voor de praktijk van de doorwerking zoals die is waargenomen. Sommige factoren blijken er niet toe te doen, anderen zijn van doorslaggevend belang geweest. In het geval van de conceptuele doorwerking van het advies is er echter behoefte aan een aanvullende factor, afkomstig uit de praktijk. Het blijkt in deze case dat ook conceptuele doorwerking onder invloed staat van de institutionele omgeving van de adviesontvangende organisatie. Door de situatie in het regiokorps waarvan het Bureau Zichtenburg deel uitmaakt was het niet mogelijk verdere borging van het concept integriteit te bewerkstelligen.

De analyse van de insteek en verwachtingen van de betrokkenen bij het adviestraject is een waardevolle aanvulling in de poging de waargenomen doorwerking te verklaren. Ook in deze case blijkt daaruit dat de opzet, zoals die door de adviseur en de opdrachtgever waren bepaald zich richtte op conceptuele doorwerking van het advies. Een deel van de doelgroep van het advies had echter politieke bedoelingen met de gelegenheid die de workshops boden. Deze constatering draagt eraan bij te begrijpen waarom er politieke doorwerking in deze case is waargenomen en waarom de conceptuele doorwerking beperkt is gebleven.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk heeft één vraag centraal gestaan: Welke doorwerking hebben de adviezen van KPMG I&IS gehad in de provincie Gelderland en bij de Regiopolitie Haaglanden? Deze vierde deelvraag in het onderzoek heeft inzichten opgeleverd met betrekking tot de daadwerkelijke doorwerking, maar ook ten aanzien van de verklaringskracht van de factoren die in het voorgaande hoofdstuk zijn benoemd.

Bij de afdeling Facilitaire Zaken van de provincie Gelderland zijn zowel instrumentele doorwerking, als conceptuele doorwerking waar te nemen. In deze case is geen sprake van politieke doorwerking van het advies van het CIC. De mate van de geconstateerde doorwerking is in beide gevallen echter niet erg groot. Individuele voorbeelden zijn aan te wijzen, van een organisatiebrede doorwerking is volgens de instrumentele en conceptuele visies geen sprake.

De doorwerking van het advies van KPMG I&IS bij het Bureau Zichtenburg van de Regiopolitie Haaglanden is volgens alledrie de visies vast te stellen. Er zijn

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

veranderingen in zowel het gedrag van (individuen binnen) de organisatie, als de machtsverhoudingen, als de kennis en het denken van de (individuen binnen) het Bureau waar te nemen. Ook in deze case geldt dat de verschillende soorten doorwerking niet wijd verspreid zijn binnen de Ploeg Operationele Ondersteuning, maar eerder aanwijsbaar zijn aan de hand van voorbeelden.

De factoren die in hoofdstuk 2 op theoretische gronden waren geformuleerd, zijn in dit hoofdstuk geconfronteerd met praktijk van de beide cases. Sommige waren van doorslaggevende betekenis, andere hadden wel een invulling in de praktijk, maar hadden geen invloed. Ook waren er factoren die in de cases geen invulling kregen. In de tabel hieronder zijn de factoren dik gedrukt, waarvan, op basis van het onderzoek, gesteld kan worden dat zij de doorwerking van de adviezen in minstens één van de beide de cases hebben beïnvloed.

	<i>Instrumentele doorwerking</i>	<i>Politieke doorwerking</i>	<i>Conceptuele doorwerking</i>
<i>Advies</i>	<ul style="list-style-type: none"> - concrete aanbevelingen - heldere adviesaanvraag - toegankelijk advies - kwalitatief solide advies 	<ul style="list-style-type: none"> - advies voor velerlei uitleg vatbaar - ambigue adviesaanvraag 	<ul style="list-style-type: none"> - aansluiting bij huidig beleid - heldere uiteenzetting van concept
<i>Doelgroep</i>	<ul style="list-style-type: none"> - advies gericht op correcte niveau binnen doelgroep 	<ul style="list-style-type: none"> - doelgroep is verpolitiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> - maatwerk van advies - timing van advies - open organisatiecultuur
<i>Adviseur</i>	<ul style="list-style-type: none"> - samenwerking met anderen - samenstelling adviesteam 	<ul style="list-style-type: none"> - adviseur is politieke actor - reputatie van adviseur 	<ul style="list-style-type: none"> - reputatie van adviseur - samenwerking met anderen
<i>Proces en interactie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - afstemming met opdrachtgever tijdens adviesaanvraag - afstemming met opdrachtgever tijdens adviestraject 	<ul style="list-style-type: none"> - afstemming met opdrachtgever tijdens adviesaanvraag - afstemming met opdrachtgever tijdens adviestraject 	<ul style="list-style-type: none"> - afstemming met doelgroep tijdens adviesaanvraag - afstemming met doelgroep tijdens adviestraject
<i>Presentatie en nazorg</i>	<ul style="list-style-type: none"> - gebruik van hulpmiddelen bij presentatie - volgen van natraject/ opzetten van nazorg 	<ul style="list-style-type: none"> - presentatie gericht op perceptie 	<ul style="list-style-type: none"> - presentatie van advies - gebruik van hulpmiddelen - actieve nazorg - passieve nazorg
<i>Omgeving organisatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - timing van advies 	<ul style="list-style-type: none"> - timing van advies - mate van politieke belangstelling 	<ul style="list-style-type: none"> - bestaan publiek debat

Tabel 3.13: Factoren met invloed op de doorwerking van de adviezen binnen Facilitaire Zaken en/of Bureau Zichtenburg.

Uit de analyses is ook gebleken dat deze factoren niet geheel de waargenomen doorwerking verklaren. In de case van Facilitaire Zaken bleek dat de instrumentele doorwerking door omstandigheden werden beïnvloed die niet direct onder de controle van de afdeling zelf stonden. De conceptuele doorwerking stond bij Bureau Zichtenburg juist onder druk van dergelijke omstandigheden. In beide gevallen was de institutionele context van de organisaties bepalend voor het beleid en daarmee voor de doorwerking.

De laatste analyse die bij elke case werd toegepast is een waardevolle aanvulling gebleken. Door de verwachtingen en insteek van de verschillende betrokkenen te analyseren is gebleken dat een verschil hierin een remmende werking kan hebben op de doorwerking in zijn algemeen en afhankelijk van de case voor een bepaald type doorwerking in het bijzonder. In de case van Bureau Zichtenburg is gebleken dat de opstelling van een deel van de doelgroep ertoe

heeft geleid dat de conceptuele doorwerking van het advies aanzienlijk minder groot was dan op basis van de factoren alleen aangenomen kon worden. In deze case blijkt ook dat hoewel politieke doorwerking zeker niet verwacht hoefde te worden, dit door de opstelling van hetzelfde deel van de deelgroep wel is bewerkstelligd.

De kennis die in dit hoofdstuk is opgedaan door de theorie en de praktijk van de doorwerking van advisering met elkaar te confronteren wordt in het volgende hoofdstuk gebruikt om een antwoord te geven op de vraagstelling van dit onderzoek. Daarop worden de factoren die van invloed zijn op (de mate van) doorwerking van advisering geïdentificeerd. Daarmee voldaan aan de doelstelling van dit onderzoek.

4. Conclusie: over de invloed van factoren

4.1 Inleiding

Dit afsluitende hoofdstuk vormt de conclusie van het onderzoek naar de doorwerking van adviezen van externe adviseurs aan organisaties uit de publieke sector. In de *Inleiding* is de verwondering verwoord dat er niet altijd een directe relatie bestaat tussen een advies en de invulling die het krijgt in de praktijk van het openbaar bestuur. Deze constatering is de aanleiding van het onderzoek geweest. In het tweede hoofdstuk is het eerste deel van het onderzoek vormgegeven met het opzetten van een theoretisch kader. Het derde hoofdstuk confronteerde deze theorie met de praktijk van de doorwerking van de adviezen van KPMG Integrity & Investigation Services aan de afdeling Facilitaire Zaken van de provincie Gelderland en de Ploeg Operationele Ondersteuning van de Regiopolitie Haaglanden. In dit hoofdstuk wordt de kennis die in dit onderzoek is opgedaan op waarde geschat, om zo de conclusie van het onderzoek te vormen.

Deze conclusie is opgebouwd uit twee delen. Ten eerste zal het antwoord op de onderzoeksvraag gegeven worden in paragraaf 4.3. In paragraaf 4.2 wordt daarom eerst teruggekeken op de antwoorden van de eerste vier deelvragen. Deze vormen immers samen de opmaat voor de beantwoording van de onderzoeksvraag: Hoe is de doorwerking van de advisering van KPMG Integrity & Investigation Services aan de provincie Gelderland en de Regiopolitie Haaglanden te typeren en hoe valt dit te verklaren?

Paragraaf 4.4 staat in het teken van de vervulling van de doelstelling van dit onderzoek: Het identificeren van factoren die de doorwerking van externe adviezen in de publieke sector beïnvloeden. Hiermee wordt een theorie gevormd die verklarend is voor gevallen van de doorwerking van adviezen van externe partijen aan overheidsorganisaties.

De afsluiting van het onderzoek vindt plaats in paragraaf 4.5. Daarin wordt de laatste deelvraag (aanbevelingen) beantwoord en het onderzoek in het juiste perspectief geplaatst. Tot slot worden er nog enkele suggesties voor vervolgonderzoek op dit onderwerp gedaan. Stilstand is immers achteruitgang, ook in de wetenschap.

4.2 Recapitulatie deelvragen

Zoals gezegd vormen de antwoorden op de eerste vier deelvragen van dit onderzoek de basis voor het antwoord op de onderzoeksvraag. Voordat deze beantwoord wordt, worden de antwoorden van de deelvragen nog even op een rijtje gezet.

4.2.1 Doorwerking gedefinieerd

De eerste deelvraag, wat is doorwerking?, heeft het concept 'doorwerking' gedefinieerd. Op basis van literatuur uit gerelateerde onderzoeksvelden - zoals de studie naar het gebruik van kennis in besluit- en beleidsvormingsprocessen - is vast komen te staan wat er onder het doorwerken van adviezen verstaan kan worden.

Deze definitie is niet rechttoe rechtaan, maar beschouwt doorwerking als een

fenomeen dat zich op drie manier kan manifesteren: in het gedrag van individuen en organisaties, in de machtsverhoudingen tussen actoren en in de kennis en denkbeelden van individuen en organisaties. Voorwaarde is dat het advies een verandering hierin heeft teweeg gebracht. De drie manieren van manifestatie van doorwerking zijn ondergebracht in drie visies op doorwerking, in respectievelijke volgorde: een instrumentele, een politieke en een conceptuele. In tabel 4.1 is een overzicht van de drie definities van doorwerking volgens de verschillende visies opgenomen.

4.2.2 Zichtbare doorwerking

Hoe is doorwerking inzichtelijk te maken? Deze tweede deelvraag maakt het mogelijk en eenduidig doorwerking waar te nemen. Aan de hand van de drie visies op doorwerking zijn verschillende indicatoren benoemd. Om de vaststelling van de indicatoren te verduidelijken zijn zij in het kader van vier domeinen geplaatst: beleidsmakers, politiek, medewerkers en media. In tabel 4.1 zijn de gehanteerde indicatoren weergegeven.

4.2.3 Factoren voor doorwerking

Welke verwachtingen ten aanzien van de doorwerking in de beide cases kunnen op basis van de theorie geformuleerd worden? Het antwoord op deze derde deelvraag vormde de afsluiting van het theoretische deel van het onderzoek. Het antwoord op deze deelvraag vormde een set van factoren, waarvan op theoretische gronden aangenomen kon worden dat zij (de mate van) doorwerking van een advies beïnvloeden. De formulering van de factoren was eveneens gebaseerd op het onderscheid in visies. Daarnaast zijn de factoren op basis van de plaats waar zij hun invloed zouden laten gelden, geclusterd.

Samen met definities en indicatoren van doorwerking vormden de factoren het theoretisch kader van het onderzoek naar doorwerking van adviezen van externe partijen aan overheidsorganisaties.

In tabel 4.1 is dit theoretische kader op de kernpunten weergegeven.

	<i>Instrumentele doorwerking</i>	<i>Politieke doorwerking</i>	<i>Conceptuele doorwerking</i>
<i>Definitie</i>	Het advies leidt tot een directe verandering van het gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies.	Het advies leidt tot een verandering in de machtspositie van één of enkele spelers. De spelers met een versterkte positie zijn zo beter in staat hun politieke doelen te bereiken	Het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg.
	Adviseur als beleidsanalyst	Adviseur als souffleur of makelaar in adviezen	Adviseur als inspirator

Impact

Over de doorwerking van integriteitadvies

		<i>Instrumentele doorwerking</i>	<i>Politieke doorwerking</i>	<i>Conceptuele doorwerking</i>
<i>Indicatoren, per domein</i>	<i>Beleidsmakers</i>	<ul style="list-style-type: none"> - aantal aanbevelingen in het advies dat in beleidsmaatregelen is omgezet - standpunt ontwikkeld? 	<ul style="list-style-type: none"> - adviesaanvraag aangewend ter versterking van de eigen positie - advies aangewend ter versterking van de eigen positie - advies legitimeert bestaand beleid - advies plaatst het onderwerp in de ijskast - advies is symbolisch - advies leidt tot symbolisch beleid 	<ul style="list-style-type: none"> - melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp - aantal verwijzingen in strategische documenten - aantal beleidsinitiatieven
	<i>Politiek</i>	<ul style="list-style-type: none"> - aantal vragen van vertegenwoordigers aan bestuurders - aantal standpunten van partijen 	<ul style="list-style-type: none"> - selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie 	<ul style="list-style-type: none"> - melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp - ontstaan van een debat
	<i>Medewerkers</i>	<ul style="list-style-type: none"> - aantal medewerkers dat verandering in eigen gedrag meldt - aantal medewerkers dat verandering in het gedrag van anderen meldt 	<ul style="list-style-type: none"> - selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie 	<ul style="list-style-type: none"> - melding van verandering van eigen kijk op het onderwerp
	<i>Media</i>	<ul style="list-style-type: none"> - aantal malen aandacht voor advies in de media 	<ul style="list-style-type: none"> - selectief gebruik van inhoud van het advies ter versterking van de eigen positie - aanwending van media door actoren om de eigen positie te versterken 	<ul style="list-style-type: none"> - aantal verwijzingen in achtergrondartikelen en commentaren - aantal ingezonden brieven - aantal discussie en deelnemers eraan
<i>Factoren, per cluster</i>	<i>Advies</i>	<ul style="list-style-type: none"> - concrete aanbevelingen - heldere adviesaanvraag - toegankelijk advies - kwalitatief solide advies 	<ul style="list-style-type: none"> - advies voor velerlei uitleg vatbaar - ambigue adviesaanvraag 	<ul style="list-style-type: none"> - aansluiting bij huidig beleid - heldere uiteenzetting van concept
	<i>Doelgroep</i>	<ul style="list-style-type: none"> - advies gericht op correcte niveau binnen doelgroep 	<ul style="list-style-type: none"> - doelgroep is verpolitiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> - maatwerk van advies - timing van advies - open organisatiecultuur
	<i>Adviseur</i>	<ul style="list-style-type: none"> - samenwerking met anderen - samenstelling adviesteam 	<ul style="list-style-type: none"> - adviseur is politieke actor - reputatie van adviseur 	<ul style="list-style-type: none"> - reputatie van adviseur - samenwerking met anderen
	<i>Proces en interactie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - afstemming met opdrachtgever tijdens adviesaanvraag - afstemming met opdrachtgever tijdens adviestraject 	<ul style="list-style-type: none"> - afstemming met opdrachtgever tijdens adviesaanvraag - afstemming met opdrachtgever tijdens adviestraject 	<ul style="list-style-type: none"> - afstemming met doelgroep tijdens adviesaanvraag - afstemming met doelgroep tijdens adviestraject
	<i>Presentatie en nazorg</i>	<ul style="list-style-type: none"> - gebruik van hulpmiddelen bij presentatie - volgen van natraject/ opzetten van nazorg 	<ul style="list-style-type: none"> - presentatie gericht op perceptie 	<ul style="list-style-type: none"> - presentatie van advies - gebruik van hulpmiddelen - actieve nazorg - passieve nazorg
	<i>Omgeving organisatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - timing van advies 	<ul style="list-style-type: none"> - timing van advies - mate van politieke belangstelling 	<ul style="list-style-type: none"> - bestaan publiek debat

Tabel 4.1: Theoretisch kader van doorwerking van adviezen.

4.2.4 De praktijk van doorwerking

Hoofdstuk 3 stond in het teken van het antwoord op de vierde deelvraag van

het onderzoek: Welke doorwerking hebben de adviezen van KPMG I&IS gehad in de provincie Gelderland en bij de Regiopolitie Haaglanden? Het antwoord op deze deelvraag confronteerde de hiervoor opgestelde theorie met de praktijk van doorwerking. Als cases zijn hiervoor adviezen die KPMG I&IS gegeven had aan de afdeling Facilitaire Zaken van de provincie Gelderland en de Ploeg Operationele Ondersteuning van de Regiopolitie Haaglanden (Bureau Zichtenburg) gebruikt. De adviezen bestonden in beide cases uit meerdere workshops voor de leden van de organisaties rondom het thema integriteit en een terugkoppeling (presentatie of rapport) van de bevindingen van de adviseurs aan de leidinggevenden.

Aan de hand van het theoretisch kader zijn deze twee cases geanalyseerd. Daarvoor zijn per case vier analyses uitgevoerd. Per visie werd nagegaan welke indicatoren voor doorwerking waar te nemen waren in de afzonderlijke cases, hoe de (mate van) doorwerking te typeren viel en of de theoretische factoren daarvoor een verklaring hadden. Daarnaast is ook per case bekeken of de betrokken actoren (adviseur, opdrachtgever en doelgroep) met dezelfde verwachtingen en inzet het adviestraject waren ingegaan.

Zowel in de case van Facilitaire Zaken, als die Bureau Zichtenburg bleek de doorwerking van de adviezen niet op grote schaal waarneembaar. Toch was doorwerking in beide cases volgens bijna alle visies zichtbaar. Alleen bij Facilitaire Zaken waren er geen aanwijzingen voor doorwerking op het politieke vlak.

4.3 Doorwerking getypeerd en verklaard

In deze paragraaf wordt de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord. Hierboven zijn de antwoorden uiteengezet van de deelvragen die elk de verschillende facetten van de onderzoeksvraag behandelden. Op basis van deze antwoorden kan de invulling van de onderzoeksvraag gevonden worden. Het uitgangspunt hierbij is dat de theorie gebruikt is om de praktijk te kunnen beschrijven en verklaren. Het antwoord op "Hoe is de doorwerking van de advisering van KPMG Integrity & Investigation Services aan de provincie Gelderland en de Regiopolitie Haaglanden te typeren en hoe valt dit te verklaren?", zal dan ook de lijnen van de theorie volgen.

4.3.1 Facilitaire Zaken

In de praktijk van de afdeling Facilitaire Zaken van de provincie Gelderland bleek de doorwerking van het advies van het CIC/KPMG I&IS volgens twee van de drie definities waar te nemen. Politieke doorwerking is niet aan het licht gekomen. De doorwerking in deze case is dan ook meer te typeren als instrumenteel en conceptueel.

De indicatoren voor de beide typen doorwerking zijn in deze case waarneembaar, maar voor beide typen geldt ook dat de doorwerking niet wijdverbreid is. Verschillende individuele indicatoren voor instrumentele en conceptuele doorwerking zijn aan het licht gekomen. De mate van doorwerking van beide soorten is daarom beperkt te noemen.

Uit het onderzoek is gebleken dat deze mate van doorwerking deels te verklaren is met de factoren die in hoofdstuk 2 op basis van de theorie waren benoemd. De praktijk van verschillende factoren die instrumentele doorwerking zouden beïnvloeden wees er al op dat de doorwerking niet te groot kon zijn. Zo waren de aanbevelingen niet zeer concreet, maar eerder globale aandachtspunten. De factoren voor conceptuele doorwerking wezen grotendeels

wel op duidelijke conceptuele doorwerking. Dat deze dan toch beperkt is gebleven is te verklaren door een groter gewicht toe te kennen aan de invloed van de factoren uit het cluster van presentatie en nazorg. Deze duiden namelijk op het belemmeren van doorwerking.

4.3.2 Bureau Zichtenburg

In de case van het Bureau Zichtenburg van de Regiopolitie Haaglanden is doorwerking waarneembaar geweest volgens alle definities. Zowel op instrumenteel en politiek vlak, als op het conceptuele niveau heeft het advies van KPMG I&IS zijn sporen nagelaten.

Ook in deze case is de dagelijkse praktijk van de medewerkers en de organisatie niet in zijn geheel doorspekt met de doorwerking van het advies van KPMG I&IS. Het zijn individuele indicatoren die doorwerking volgens de drie visies laten zien. Instrumenteel doorwerking is bijvoorbeeld alleen waarneembaar is het gedrag van individuen en niet in het beleid. De politieke doorwerking beslaat een deel van de organisatie (TOD). De doorwerking volgens de conceptuele visie is slechts bij enkele ondervraagden op te merken.

Op het instrumentele vlak wijzen de meeste factoren op een positieve beïnvloeding van de doorwerking. Het ontbrak het adviestraject aan geslaagde nazorg. Deze factor krijgt daarmee een grotere invloed, dan op basis van de theorie was aangenomen. Voor de politieke doorwerking heeft maar twee factoren een verklaring: de verpolitiserings van de doelgroep en de timing van het advies. Blijkbaar zijn deze factoren sterk genoeg om politieke doorwerking te bewerkstelligen, een andere verklaring is namelijk niet uit het onderzoek gebleken. De factoren voor conceptuele doorwerking krijgen in deze case uiteenlopende invullingen. Enkele duiden op een positief verloop van de doorwerking. De praktijk van andere factoren belemmert deze juist. Zo was het advies onderdeel van het ingezette beleid, maar stond de cultuur van de organisatie niet open voor een dergelijk advies.

4.3.3 Verklaring in combinatie

In de analyse van de beide cases bleek dat niet altijd een verklaring kon worden gegeven voor de geconstateerde doorwerking op basis van de vooraf opgestelde factoren. Sommige factoren bleken totaal niet van invloed, andere kregen juist meer gewicht in de verklaring dan op basis van de theorie aangenomen werd. Daarnaast is in beide gevallen gebleken dat de factoren niet de gehele waarheid ondervingen. In beide cases is er sprake geweest van een verklaring voor de mate van doorwerking die op basis van de theorie niet voorzien werd.

In de analyse van de doorwerking bij Facilitaire Zaken kwam aan het licht dat de mate van instrumentele doorwerking beperkt werd door beleidsprioriteiten die bepaald werden buiten Facilitaire Zaken zelf. Soortgelijke omstandigheden leidden er bij Bureau Zichtenburg toe dat de conceptuele doorwerking van het advies van KPMG I&IS beperkt werd.

Bij het uitvoeren van de analyses bleek dat de confrontatie van de verwachtingen van de verschillende actoren van het advies nuttige extra inzichten verschaftte. In het geval van Bureau Zichtenburg kon zo de waargenomen politieke doorwerking het sterkst worden verklaard. De beperkte mate van conceptuele doorwerking bij Facilitaire Zaken werd verklaard door de afwachtende instelling van de medewerkers ten opzichte van de enthousiaste verwachtingen van de adviseur en de opdrachtgever.

4.4 Factoren die er toe doen

In de *Inleiding* dit onderzoek is het volgende doel gesteld:

“Het identificeren van factoren die de doorwerking van externe adviezen in de publieke sector beïnvloeden.”

De vervulling van deze doelstelling vormt een theorie die zich richt op de verklaring van doorwerking van adviezen die externe partijen hebben gegeven aan organisaties in de publieke sector. In deze theorie staan de factoren centraal die deze verklaring kunnen geven. Op basis van de antwoorden op de deelvragen en de onderzoeksvraag zullen de factoren die op theoretische gronden waren benoemd waar nodig aangepast worden en aangevuld worden met factoren die uit de praktijk van de cases van invloed bleken te zijn.

De meest opvallende aanpassing wordt gedaan in het cluster van de factoren die samenhangen met de adviseur. In het onderzoek is op geen manier gebleken dat deze factoren invloed hebben gehad op de doorwerking die in de beide cases is vastgesteld. Dit cluster is dan ook niet opgenomen in het uiteindelijke geheel van factoren.

Daarnaast vallen de factoren die politieke doorwerking verklaren op. De analyses van de advisering van KPMG I&IS aan Facilitaire Zaken en Bureau Zichtenburg rechtvaardigen slechts het handhaven van twee factoren: de verpolitiseerde doelgroep en de timing van een advies.

Binnen de clusters van factoren uit de omgeving van de organisatie wordt bij de instrumentele en conceptuele visies een factor toegevoegd: invloed op de beleidskeuzes vanuit de institutionele context. In deze factor wordt de praktijk van doorwerking gevangen zoals die zich in beide cases heeft voorgedaan. Bij Facilitaire Zaken werd de instrumentele doorwerking beperkt doordat de prioriteiten die in beleidskeuzes gegeven werden bepaald werden door de hogere provinciale organisatie (bezuinigingen). In het geval van Bureau Zichtenburg was het juist deze factor die de conceptuele doorwerking die belemmerde. In het geval van de instrumentele visie betekent dit een aanpassing van de theorie. Het uitgangspunt hierbij was dat doorwerking een resultaat was van het proces tussen de adviseur en de opdrachtgever. De praktijk noodzaakt deze aanname uit te breiden naar invloeden uit de omgeving van de adviesontvangende organisatie.

Aan het geheel van factoren wordt daarnaast een factor toegevoegd die de individuele visies overstijgt en bundelt. De verwachtingen en insteek van de actoren die een rol spelen in het proces van advisering en de doorwerking ervan blijken in beide cases (een deel van) een verklaring te geven. Met deze factor kan de politieke doorwerking in het geval Bureau Zichtenburg worden verklaard.

In tabel 3.13 werd al aangegeven welke theoretische factoren van invloed zijn geweest in (één van) de beide cases. Gecombineerd met de hierboven weergegeven inzichten leidt dit tot een geheel van factoren als in tabel 4.2.

Impact
Over de doorwerking van integriteitadvies

	<i>Instrumentele doorwerking</i>	<i>Politieke doorwerking</i>	<i>Conceptuele doorwerking</i>
<i>Advies</i>	- concrete aanbevelingen - heldere adviesaanvraag		- aansluiting bij huidig beleid - heldere uiteenzetting van concept
<i>Doelgroep</i>	- advies gericht op correcte niveau binnen doelgroep	- doelgroep is verpolitiseerd	- maatwerk van advies - timing van advies - open organisatiecultuur
<i>Proces en interactie</i>	- afstemming met opdrachtgever tijdens adviesaanvraag		- afstemming met doelgroep tijdens adviesaanvraag - afstemming met doelgroep tijdens adviestraject
<i>Presentatie en nazorg</i>	- volgen van natraject/ opzetten van nazorg		- gebruik van hulpmiddelen - actieve nazorg - passieve nazorg
<i>Omgeving organisatie</i>	- invloed op de beleidskeuzes vanuit de institutionele context	- timing van advies	- invloed op de beleidskeuzes vanuit de institutionele context
- overeenstemming in de verwachte en gewenste doorwerking van de bij het advies betrokken partijen			

Tabel 4.2: Factoren die van invloed zijn op de doorwerking van adviezen van externe partijen aan overheidsorganisaties

4.5 Afsluiting

4.5.1 Aanbevelingen aan producenten en consumenten

In deze subparagraaf wordt de vijfde deelvraag beantwoord: Welke aanbevelingen aan adviesproducenten en adviesgebruikers kunnen worden geformuleerd met betrekking tot de doorwerking van adviezen van externe partijen in de publieke sector? Op basis van de inzichten die in dit onderzoek zijn opgedaan kunnen voor de adviseurs en de ontvangers van adviezen enkele wenken gegeven worden die de doorwerking van adviezen kunnen bevorderen.

Gezien dit onderzoek is de eerste aanbeveling voor de hand liggend, maar gezien de praktijk wel op zijn plaats. Het is voor de betrokkenen bij een advies van belang zich te realiseren dat het advies door de anderen anders opgevat kan worden dan door henzelf. De drie visies op doorwerking laten zien dat verschillende partijen, verschillende verwachtingen kunnen hebben. Uit het onderzoek blijkt dat doorwerking bevorderd wordt wanneer deze verwachtingen op één lijn zitten.

Uit het onderzoek is tevens gebleken dat de timing van een advies van doorslaggevend belang kan zijn voor de doorwerking. Het verdient dan ook aanbeveling om zowel als adviseur, als opdrachtgever hieraan aandacht te besteden. In het geval van Bureau Zichtenburg is gebleken dat de beoogde conceptuele doorwerking werd gefrustreerd door de ongelukkige timing.

Bewustzijn is wellicht de meest dwingende aanbeveling die hier gedaan wordt. De verschillende cases en voorbeelden die in deze scriptie zijn aangehaald laten zien dat doorwerking van een advies niet altijd een lineair proces is. Doorwerking wordt bevorderd wanneer de factoren die in dit hoofdstuk zijn geformuleerd in ogenschouw worden gehouden.

4.5.2 Reikwijdte van het onderzoek

Dit onderzoek is gericht geweest op het formuleren van een theorie die verklaringen kan bieden voor de praktijk van de doorwerking van adviezen van externe partijen aan organisaties binnen de publieke sector. Deze constatering legt nauw vast wat de reikwijdte is van de uitspraken die in dit onderzoek gedaan zijn. Twee aspecten vallen daarbij op. Ten eerste gaat dit onderzoek en daarmee de theorie niet over de doorwerking van adviezen van partijen die zich binnen de adviesontvangende organisatie bevinden. Ten tweede reikt de theorie niet buiten de grenzen van de publieke sector. In beide gevallen geldt dat deze theorie best verklaringen zou kunnen bieden voor doorwerking, maar het mag niet verwacht worden. Het onderzoek heeft namelijk geen oog gehad voor dergelijke adviseurs, of organisaties buiten de overheids sfeer. Het daar dan ook geen uitspraken over doen.

In het inleidende hoofdstuk is begonnen met een voorbeeld dat sloeg op vragen rondom doorwerking die zich voordeden op nationaal beleidsniveau. Het onderzoek heeft zich toegespitst op het doorwerkingsvraagstuk op ongeveer regionaal niveau. Elegant is deze overgang niet geweest, maar om de problematiek te schetsen is ervoor gekozen deze in te leiden met herkenbare voorbeelden, zoals die van de ministers Maij en Netelenbos. De advisering die als voorbeeld diende was politieke beleidsadvisering, het onderzoek richtte zich op organisatieadvisering. Het is daarom van belang te realiseren dat de uitspraken die in dit onderzoek zijn gedaan vooral van toepassing zijn op advisering op het niveau van de individuele organisatie.

Dit betekent niet dat een geval zoals in het inleidende hoofdstuk werd geschetst helemaal niet heeft aan dit onderzoek. Het betreft immers advisering van externe partijen (Knight Wendling en McKinsey) aan een organisatie binnen de overheid (Ministerie VenW).

4.5.3 Vervolgonderzoek

Het is gebruikelijk aan het eind van een onderzoek voorstellen te doen voor vervolgonderzoek. En terecht, het is zeer onwaarschijnlijk dat in één onderzoek de gehele waarheid van een vraagstuk is te vangen. Ook de tijd is een factor, een theorie die nu geldt, kan over een jaar achterhaald zijn. Daarom worden hier ook enkele voorstellen gedaan die kunnen leiden tot vervolgonderzoek.

Ten eerste verdient het aanbeveling de theorie die in dit onderzoek is ontwikkeld nogmaals te confronteren met de praktijk. De definities, indicatoren en met name de factoren kunnen nog wel een keer worden losgelaten op een andere context, binnen de kader van de reikwijdte.

Ten tweede kan het (theoretische) begrip van conceptuele doorwerking verdere uitdieping gebruiken. De definitie en de daarvan afgeleide indicatoren en factoren hebben zich staande gehouden in de confrontatie met de praktijk. De theoretische basis van deze visie is echter smal en kan verbreding gebruiken.

Geraadpleegde literatuur

- Allison, G.T. & P.D. Zelikow (1999, 2de editie) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Amsterdam: Longman.
- Bal, R., W.E. Bijker & R. Hendriks (2002). *Paradox van wetenschappelijk gezag: Over de maatschappelijke invloed van adviezen van de Gezondheidsraad*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Bekkers, V., M. Fenger, V. Homburg & K. Putters (2004). *Doorwerking van Strategische Beleidsadviesing*. Rotterdam, Tilburg: Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit van Tilburg.
- Dales, I. (1992). *Speechpunten van de minister van Binnenlandse Zaken voor het VNG-congres*. Apeldoorn.
- De eeuw van de integriteit. *Binnenlands Bestuur*. Week 17 2004, p. 7.
- Groot, H. de, H. Jonkhart, H. Meijering, H. Klip (red.) (2005). *Sociaal Jaarverslag Rijk 2004*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hakvoort, J.L.M. (1996, 2^e druk). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Hanney, S.R., M.A. Gonzalez-Block, M.J. Buxton & M. Kogan (2003). The utilisation of health research in policy-making: concepts, examples and methods of assessment. *Health Research Policy and Systems*, 1. Pp. 1-28.
- Harvey, N., C. Harries, I. Fischer (maart 2000). Using Advice and Assessing Its Quality. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 81(2). Pp. 252-273.
- Hoogerwerf, A. (1989). *Beleid, processen en effecten; 1.2 Beleidsinhoud*. In A. Hoogerwerf (red.). *Overheidbeleid*. Alphen aan den Rijn. Pp. 20-23.
- Hoove, S. ten (3 september 2004). Ministerie had geen greep op de kosten. *De Volkskrant*.
- Hoove, S. ten (6 september 2004). Onthutsend kijkje in de keuken van het bestuur. *De Volkskrant*.
- Lindblom, C.E. (1959). The Science of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, 19. Pp. 293-248.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001a). *De staat van advies: Eerste verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk (1997-2000)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001b). *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: Investeren in mensen en kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Nota De arbeidsmarkt in de collectieve sector 2002*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Netelenbos misleidde Kamer over aanleg Zuiderzeelijn. (17 maart 2005). *De Volkskrant*.
- Parsons, D.W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Rainey, H.G. (1997, 2^e editie). *Understanding & Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart & M.J.W. van Twist (1996, 5^e geheel herziene druk). *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Schmidt, A.M.G. (1987). *Tot hier toe: Gedichten en liedjes voor toneel, radio en televisie*. Amsterdam: Em. Querido's Uitgeverij.
- Simon, H.A. (1982). IV.3 Bounded Rationality en IV.4 Satisficing. In: *Models of Bounded rationality. Volume 3. Empirically Grounded Economic Reasoning*. Cambridge: MIT Press. Pp. 291-298.
- Stone, D.A. (2002, herziene druk). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York, Londen: W.W. Norton & Company.
- Zwanenburg, M.A. (2003a). *Reader Kwalitatieve Onderzoeksmethoden: Deel 1*. Niet uitgegeven.
- Zwanenburg, M.A. (2003b). *Reader Kwalitatieve Onderzoeksmethoden: Deel 2*. Niet uitgegeven.

Bijlagen

A. Interviews: geïnterviewden en protocollen

A.1 KPMG Integrity & Investigation Services

A.1.1 Pieter van der Zwet

Pieter van der Zwet is adviseur en manager bij KPMG Integrity & Investigation Services, te Amstelveen. Hij is nauw betrokken geweest bij zowel de case van Facilitaire Zaken, als die van Bureau Zichtenburg. In beide gevallen was hij de verantwoordelijke voor het traject. Bij Facilitaire Zaken heeft hij op één na alle workshops verzorgd. Bij Bureau Zichtenburg heeft hij mede de afsluitende plenaire workshop geleid.

Op 4 januari 2005 heeft het interview met Pieter van der Zwet plaats gevonden in Amstelveen. In een gesprek van een uur is de advisering in de beide gevallen besproken. Het gesprek werd gestructureerd met drie onderdelen die per case behandeld werden: de verduidelijking van de case, de rol van KPMG I&IS in de case en de relatie met de theorie.

Voorafgaand aan het interview is een aantal documenten uit de beide cases bestudeerd. De vragen die nog overbleven over bijvoorbeeld de opzet of de doelstellingen van de adviestrajecten zijn tijdens het interview beantwoord.

In het gesprek is expliciete aandacht geweest voor de rol van KPMG I&IS tijdens de cases en workshoptrajecten in het algemeen.

De factoren die op basis van de theorie waren opgesteld, vormden het derde deel van het gesprek. Er werd expliciet gevraagd welke factoren wel en welke geen rol hebben gespeeld in het adviestraject.

A.2 Facilitaire Zaken

A.2.1 Salvatore Cocco

Salvatore Cocco is het hoofd van de afdeling Facilitaire Zaken van de provincie Gelderland, ook tijdens het verloop van het adviestraject vervulde hij deze functie. Het gesprek van een uur met hem vond plaats op 19 januari 2005 in Arnhem.

In het gesprek stonden de waargenomen doorwerking en de theoretische factoren centraal. Hiernaar werd dan ook expliciet gevraagd. Daarnaast werd de geïnterviewde gevraagd naar zijn dagelijkse werkzaamheden en zijn oordeel over het adviestraject. Vooral met het geven van voorbeelden werden de doorwerking en de invloed van de factoren geduid.

A.2.2 John Gosselink

Ook de manager van de onderafdeling Huisvesting John Gosselink is geïnterviewd. Ook tijdens het adviestraject vervulde hij deze functie. In Arnhem vond het interview van een half uur op 19 januari 2005 plaats.

Het noemen van voorbeelden vormde de basis van het gesprek. Daarbij werd

ingegaan op de dagelijkse praktijk na de workshops en de terugkoppeling. De eigen beleving van John Gosselink van de doorwerking en de invloed van de factoren daarbij werd expliciet bevestigd.

Thema's die daarbij aan bod kwamen, waren:

- De beoordeling van de eigen aanwezigheid bij de workshops;
- De workshops zelf;
- De rol van de adviseur in de aanloop naar de workshops;
- De rol van de adviseur tijdens de workshops;
- Voorbeelden van doorwerking;
- De invloed van de factoren.

A.2.3 Bianca Veldhuizen

Het interview met Bianca Veldhuizen werd op 19 januari in Arnhem gehouden. Ten tijde van de workshops en ook het interview was zij werkzaam bij de afdeling Facilitaire Zaken als administratief en secretariaal medewerker.

In een gesprek van een half uur is vooral ingegaan op de eigen beleving van Bianca Veldhuizen van de workshops en de situatie daarna. Daarbij is steeds gezocht naar voorbeelden die de doorwerking van het advies konden illustreren en verklaren.

A.2.4 Barbara Huits

Barbara Huits is binnen de provincie Gelderland de verantwoordelijke geweest voor de workshops. Vanuit haar werkzaamheden als P&O-manager nam ze het project mee in haar functie van adviseur in de concernstaf van de provincie Gelderland. Deze functie vervulde zij tijdens het interview. Dit vond plaats in Arnhem op 27 januari 2005 en duurde een half uur.

In het interview stonden de overeenkomsten en verschillen tussen het adviestraject zoals dat bij Facilitaire Zaken verliep en andere afdelingen centraal. De zichtbaarheid van de eventuele doorwerking en de daarbij spelende factoren kwamen daarbij steeds terug in het gesprek. Ook is gesproken over de bredere achtergronden van het provinciale traject.

A.3 Bureau Zichtenburg

A.3.1 Ben Russchenberg

Het interview van een uur met de teamchef van het Bureau Zichtenburg en de initiator van het adviestraject, Ben Russchenberg vond plaats op 24 januari 2005 in Den Haag. Hij was ook tijdens het verloop van het adviestraject teamchef van het Bureau Zichtenburg.

Met hem is met name gesproken over de rol van KPMG I&IS in het traject en de praktijk bij het Bureau na de workshops. Expliciet is ingegaan op de aanbevelingen die gedaan werden door de adviseurs en welk vervolg die hebben gehad.

A.3.2 Wiebe Brandenburg

Wiebe Brandenburg is als coördinator van de Technische en Ongevallen Dienst werkzaam bij Bureau Zichtenburg, zowel tijdens het interview, als tijdens de workshops. Dit interview werd gehouden in Den Haag op 25 januari 2005 en

duurde een half uur.

In dit gesprek ging veel aandacht uit naar de opzet en het verloop van de workshops. Ook is, met het benoemen van voorbeelden, stilgestaan bij de doorwerking van de adviezen en de mogelijke verklaringen die de theoretische factoren boden.

A.3.3 Jerry de Bruijn

Het gesprek met Jerry de Bruijn vond plaats in Den Haag op 25 januari 2005 en duurde een half uur. De geïnterviewde was toen en tijdens de workshops ongevalsanalyst bij de TOD.

Het interview spitste zich vooral toe op de manier waarop de medewerkers van Bureau Zichtenburg omgingen met de kennis uit de workshops. De vraag naar de doorwerking van het advies stond dus centraal. Ook is ingegaan op de verklaringen die Jerry de Bruijn daarvoor kon geven. De beleving van de workshops was tevens een vooropgezet gesprekspunt.

B. Quickscans

B.1 Facilitaire Zaken

B.1.1 Responsiegegevens

Onder de medewerkers van de afdeling Facilitaire Zaken van de provincie Gelderland zijn 81 quickscans verspreid, halverwege januari 2005. In de periode van eind januari 2005 tot en met eind februari zijn er in totaal 27 ingevuld geretourneerd, dit is een respons van 33,33 procent.

B.1.2 Quickscan

Beste mevrouw, meneer,

In het voorjaar van 2004 heeft KPMG Integrity & Investigation Services (het Centrum voor Integriteit en Compliance) in uw organisatie een aantal workshops verzorgd over het thema integriteit. De wijze waarop integriteit nu leeft binnen Facilitaire Zaken en de wijze waarop binnen uw organisatie wordt omgegaan met het thema integriteit, vormt het onderwerp van mijn afstudeerscriptie. Ik hoop in de loop van dit jaar af te studeren aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Met deze brief en bijgevoegde vragenlijst wil ik u vragen om uw medewerking te verlenen aan mijn afstudeerproject.

Ik wil graag benadrukken dat het mij niet gaat om een formele evaluatie van de workshops, maar om het in kaart brengen van de wijze waarop de workshops van invloed zijn geweest op de dagelijkse praktijk van werken bij Facilitaire Zaken.

Ik hoop dat u uw medewerking wilt verlenen aan mijn onderzoek. Het invullen van de vragenlijst neemt ongeveer 15 minuten in beslag en is voor mij van groot belang, omdat ik graag wil analyseren hoe integriteit in uw organisatie wordt beleefd. Ingevulde enquêteformulieren kunnen in de bijgeleverde antwoordenvelop aan mij worden geretourneerd (een postzegel is niet nodig). Let op: de antwoordenvelop is de envelop waar deze brief en de enquête in zaten.

Alvast hartelijk bedankt voor uw moeite!

Met vriendelijke groet,

Kim van Hattum

Vragenlijst

Provincie Gelderland

6. In de workshops stonden de integriteitvragen van de medewerkers centraal. Zijn deze vragen volgens u voldoende bediscussieerd? Kunt u ook uitleggen waarom wel of niet?

7. Zijn er eventuele andere gevolgen van de workshops merkbaar binnen Facilitaire Zaken? Denk hierbij aan anders met elkaar en klanten omgaan, anders denken, enzovoorts.

Heeft u nog aanvullende opmerkingen?

Hieronder kunt u uw naam opgeven, zodat ik contact met u op kan nemen als ik nog vragen heb. Let op: dit is niet verplicht.

Naam:

Bedankt voor uw medewerking!

Scriptie-onderzoek

2

Kim van Hattum

Vragenlijst

Provincie Gelderland

1. Wat is uw functie binnen de organisatie?

2a. Heeft u deelgenomen aan de workshops van KPMG?

- Ja (Ga door naar vraag 4)
 Nee (Ga door naar vraag 2b)

2b. Waarom heeft u niet deelgenomen aan de workshops?

- Ik was niet uitgenodigd.
 Ik was wel uitgenodigd, maar verhinderd.
 Ik was om een andere reden niet aanwezig, namelijk

3. Bent u bekend met de workshops van KPMG?

- Ja (Ga door naar vraag 4)
 Nee (Het beantwoorden van de overige vragen in de mini-enquête is voor u niet van toepassing. Bedankt voor uw medewerking)

4. Wat was volgens u het doel van de workshops die door KPMG verzorgd werden?

5. Is dat doel bereikt met behulp van de workshops? Kunt u aangeven waarom wel of niet?

Scriptie-onderzoek

1

Kim van Hattum

B.2 Bureau Zichtenburg

B.2.1 Responsiegegevens

Per post zijn er veertig quickscans naar het Bureau Zichtenburg van de Regiopolitie Haaglanden opgestuurd. Ben Russchenberg, de teamchef, heeft op zijn eigen initiatief, de quickscan per email digitaal verspreid onder de dertig medewerkers. Vier papieren en vier digitale versies van de quickscan zijn ingevuld ontvangen. Op de dertig medewerkers is dit een respons van 26,66 procent.

B.2.2 Quickscan

Beste mevrouw, meneer,

In het voorjaar van 2003 heeft KPMG Integrity & Investigation Services in uw organisatie een aantal workshops verzorgd over het thema integriteit. De wijze waarop integriteit nu leeft binnen de Ploeg Operationele Ondersteuning en de wijze waarop binnen uw organisatie wordt omgegaan met het thema integriteit, vormt het onderwerp van mijn afstudeerscriptie. Ik hoop in de loop van dit jaar af te studeren aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Met deze brief en bijgevoegde vragenlijst wil ik u vragen om uw medewerking te verlenen aan mijn afstudeerproject.

Ik wil graag benadrukken dat het mij niet gaat om een formele evaluatie van de workshops, maar om het in kaart brengen van de wijze waarop de workshops van invloed zijn geweest op de dagelijkse praktijk van werken bij de Ploeg Operationele Ondersteuning.

Ik hoop dat u uw medewerking wilt verlenen aan mijn onderzoek. Het invullen van de vragenlijst neemt ongeveer 15 minuten in beslag en is voor mij van groot belang, omdat ik graag wil analyseren hoe integriteit in uw organisatie wordt beleefd. Ingevulde enquêteformulieren kunnen in de bijgeleverde antwoordenvolp aan mij worden geretourneerd (een postzegel is niet nodig). Let op: de antwoordenvolp is de envelop waar deze brief en de enquête in zaten.

Alvast hartelijk bedankt voor uw moeite!

Met vriendelijke groet,

Kim van Hattum

Vragenlijst

Politie Haaglanden

1. Wat is uw functie binnen de organisatie?

2a. Heeft u deelgenomen aan de workshops van KPMG?

- Ja (Ga door naar vraag 4)
- Nee (Ga door naar vraag 2b)

2b. Waarom heeft u niet deelgenomen aan de workshops?

- Ik was niet uitgenodigd.
- Ik was wel uitgenodigd, maar verhinderd.
- Ik was om een andere reden niet aanwezig, namelijk

3. Bent u bekend met de workshops van KPMG?

- Ja (Ga door naar vraag 4)
- Nee (Het beantwoorden van de overige vragen in de mini-enquête is voor u niet van toepassing. Bedankt voor uw medewerking. Zou u de enquête wel aan mij willen opsturen?)

4. Wat was volgens u het doel van de workshops die door KPMG verzorgd werden?

5. Is dat doel bereikt met behulp van de workshops? Kunt u aangeven waarom wel of niet?

Scriptie-onderzoek

1

Kim van Hattum

Vragenlijst

Politie Haaglanden

6. In de workshops stond onder andere het omgaan met elkaar centraal. Is dit thema volgens u voldoende bediscussieerd? Kunt u ook uitleggen waarom wel of niet?

7. Zijn er eventuele andere gevolgen van de workshops merkbaar binnen de Ploeg Operationele Ondersteuning? Denk hierbij aan anders met elkaar omgaan, anders denken, enzovoorts.

Heeft u nog aanvullende opmerkingen?

Hieronder kunt u uw naam opgeven, zodat ik contact met u op kan nemen als ik nog vragen heb. Let op: dit is niet verplicht.

Naam:

Bedankt voor uw medewerking!

Scriptie-onderzoek

2

Kim van Hattum