



Doorwerking & Verantwoording

Een onderzoek naar de doorwerking van het
Verantwoordingsonderzoek

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Master Beleid en Politiek

Eerste lezer: dr. F.B.L. (Frans-Bauke) van der Meer

Tweede lezer: prof.dr. J. (Jurian) Edelenbos

Zoo ik íéts ben,
ben ik een Hagenaar.

Louis Couperus

Voorwoord

Bestuurskundigen adviseren, bekritisieren en schrijven rapporten, die misschien wel onderin een bureaula verdwijnen. Althans, dat was wat anderen tegen me zeiden, toen ik aan mijn studie Bestuurskunde begon. En zoals dat vaak gaat met terugkerende onderwerpen werd het een vraag die ik op een gegeven moment zelf ook ging stellen: wat gebeurt er exact met al die goedbedoelde adviezen nadat ze zijn uitgebracht?

In mijn studie raakte ik bekend met theorieën over 'doorwerking' en alle factoren die bijdragen aan het verspreiden van een rapport. Sommige adviezen worden inderdaad volledig genegeerd, maar de wereld van doorwerking is veel complexer dan de vraag of er wel of geen behoefte is aan advies. Er zijn talloze factoren, van politieke druk tot simpelweg toevalligerwijs 'op het juiste moment op de juiste plaats zijn' die bij kunnen dragen aan de succesvolle implementatie van het advies.

Tijdens mijn stage bij de Algemene Rekenkamer werkte ik mee aan verschillende onderzoeken, waaronder een onderzoek naar de heffing van de rijksbelastingen. Vanaf de zijlijn kreeg ik zodoende ook mee dat er bij de Rekenkamer gedurende het hele jaar met een groot team aan één onderzoek wordt gewerkt: het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek. Het feit dat de Rekenkamer alle uitgaven van het rijk zo nauwkeurig controleert prikkelde mijn interesse. Ik kreeg in deze periode ook door dat het niet altijd even duidelijk was, hoe het proces van doorwerking bij het ministerie exact verliep. Het onderwerp van mijn afstudeerscriptie was geboren: een onderzoek naar de doorwerking van het verantwoordingsonderzoek, bij het ministerie dat op dat moment een ernstige onvolkomenheid kreeg. Een bijzondere kans die ik met beide handen aangreep en waar ik het afgelopen jaar hard aan heb gewerkt.

Eén van de observaties uit mijn onderzoek is het feit dat alle betrokkenen zich zeer bewust zijn van de doorwerking. Van 'een rapport dat in een bureaula verdwijnt' is absoluut geen sprake. Er wordt aan allerlei verschillende knoppen gedraaid, om de kans op implementatie zo groot mogelijk te maken. Aan de kant van het ministerie staan betrokkenen bovendien zeer open voor de adviezen. Het was bijzonder om in de verschillende gesprekken te merken dat alle geïnterviewden hun blik richten op gezonde overheidsfinanciën en met volle inzet werkt aan de maatschappelijke zaak.

Ook blijkt uit mijn onderzoek dat het inderdaad goed is om regelmatig stil te staan bij de verschillende factoren die doorwerking beïnvloeden. Is de samenwerking wel goed en effectief ingestoken? Helpt extra publieke en politieke druk, of vertroebelt het juist de relatie? Deze onderwerpen komen in mijn onderzoek uitgebreid naar voren en ik hoop dat ze de Rekenkamer, het ministerie, maar ook de 'gewone lezer' helpen om nog scherper te kijken naar factoren die de doorwerking kunnen beïnvloeden.

Graag wil ik van de Erasmus Universiteit mijn begeleider Frans-Bauke van der Meer bedanken voor het geduld, de inhoudelijke adviezen en de consciëntieuze kritiek. Ook dank aan tweede lezer Jurian Edelenbos. Daarnaast veel dank voor Mark Smolenaars van de Algemene Rekenkamer, die ook na het aflopen van mijn stage betrokken bleef en zich niet bezwaard voelde me te introduceren bij actoren die van wezenlijk belang waren voor het onderzoek.

In de meest intensieve periode van het nieuwe verantwoordingsonderzoek maakten alle betrokkenen van zowel de Algemene Rekenkamer als het ministerie van Veiligheid en Justitie tijd vrij voor interviews. Veel dank daarvoor, zonder deze open gesprekken had ik niet zo'n goed beeld van het proces van doorwerking kunnen krijgen. Ook bedank ik vrienden en collega's die kritisch meelazen, jullie weten hoe belangrijk dit voor me was.

Ik hoop dat u plezier aan dit onderzoek beleeft.

Ouafa Oualhadj

Den Haag, maart 2017

Samenvatting

Op Verantwoordingsdag publiceert de Algemene Rekenkamer jaarlijks de resultaten van het onderzoek naar de verantwoording van het Rijk. Hierin vermeldt de Rekenkamer de fouten, onzekerheden en de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering per ministerie. Tijdens een stage bij de Algemene Rekenkamer, waarvan een groot deel plaatsvond op het ministerie van Veiligheid en Justitie, ontstond de interesse om te onderzoeken hoe de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uiteindelijk doorwerken in beleidsveranderingen bij het ministerie.

In dit onderzoek staat het proces van doorwerking van het verantwoordingsonderzoek centraal en wordt gekeken naar de rol van digitalisering binnen de doorwerking. Om een goed beeld te krijgen van het proces van doorwerking is een aantal kwalitatieve interviews gehouden met betrokkenen van zowel het ministerie als de Algemene Rekenkamer. Deze interviews zijn vervolgens geanalyseerd op basis van theorieën over doorwerking.

Verscheidene factoren spelen een rol bij de doorwerking van het verantwoordingsonderzoek, maar de belangrijkste factoren zijn enerzijds de positie van de Algemene Rekenkamer als controleur van de rijksoverheid, en anderzijds de goede relatie tussen medewerkers van zowel het ministerie als de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer is zich bewust van haar positie en gebruikt de politiek en media om publieke druk op te voeren om de doorwerking te bespoedigen. Tegelijkertijd wordt er veel geïnvesteerd in een goede persoonlijke relatie, om gedurende het hele jaar ervoor te zorgen dat de adviezen zo volledig mogelijk worden opgevolgd. Dit resulteert in een lastige relatie met het ministerie, waar enerzijds waardering is voor de goede samenwerking, maar tegelijkertijd ook het beeld aanwezig is van de onafhankelijke toezichthouder die onverwachts toch een (ernstige) onvolkomenheid kan uitdelen.

Voor de invloed van de digitalisering op de doorwerking is geen direct bewijs gevonden. Het onderzoek biedt echter niet genoeg reden om uit te sluiten dat er wel degelijk invloed van uit gaat, daar is verder onderzoek voor nodig.

Om de doorwerking te versterken wordt aanbevolen om jaarlijks twee nieuwe, formele evaluatiemomenten in te plannen, voortang van de doorwerking van de adviezen uit het vorige Verantwoordingsonderzoek besproken door de ambtelijke top van het ministerie en de

Rekenkamer, inclusief het lid-rapporteur. Ook wordt aanbevolen om het persbericht eerder te delen. Om het verantwoordingsonderzoek en de vorderingen nog inzichtelijker te maken wordt aanbevolen een nieuwe publiekswabsite te maken waar de vorderingen gedurende het jaar zichtbaar zijn, en andere terminologie voor de begrippen oordeelsvorming te ontwikkelen die beter aansluit bij het taalgebruik van de burger.

1. Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	3
1. Inhoudsopgave	8
2. Inleiding	10
2.1 Probleemstelling.....	11
3. Theoretisch kader	14
3.1 Definitie van doorwerking?.....	14
3.2 Modellen van doorwerking.....	15
3.3 Welke vormen van doorwerking kunnen worden onderscheiden?.....	18
3.4 Welke factoren beïnvloeden de mate van doorwerking binnen organisaties?	20
3.5 Digitalisering en doorwerking.....	23
3.6 Conceptueel model.....	26
4. Methodologie en operationalisering	28
4.1 Onderzoeksmodel.....	28
4.2 Onderzoeksstrategie	29
4.3 Onderzoeksmethode.....	30
4.4 Operationalisering.....	31
5 Analyse: Context verantwoordingsonderzoek.....	38
5.1 Rekenkamer.....	38
5.2 Het verantwoordingsonderzoek.....	39
5.3 Achtergrond jaren 2012-2015 verantwoordingsonderzoek	40
5.4 Het verantwoordingsonderzoek 2015	42
5.5 Communicatie over verantwoordingsonderzoek Rekenkamer	43
5.6 Reacties in de pers.....	45
5.7 Website statistieken	47
5.8 Google Zoekresultaten	47
6. Analyse: hoe verloopt het proces van doorwerking van het verantwoordingsonderzoek binnen een ministerie exact?.....	50

6.1 Betrokkenen	50
6.2 Het proces.....	52
7. Analyse: welke vorm van doorwerking wordt getypeerd?	65
7.1 Instrumentele en conceptuele doorwerking.....	65
7.2 Agenderende doorwerking.....	66
7.3 Politiek-strategische doorwerking	67
8. Analyse: welke factoren beïnvloeden de doorwerking?.....	69
8.1 Kenmerken van het advies.....	69
8.2 Behoeften van het ministerie.....	70
8.3 Reputatie Rekenkamer.....	71
8.4 Interactie met het ministerie.....	71
8.5 Presentatie en nazorg	73
8.6 Institutionele omgeving.....	74
9. Conclusie en aanbevelingen	79
9.1 Theoretische deelvragen	79
9.2 Empirische deelvragen.....	81
9.3 Aanbevelingen.....	83
9. Literatuurlijst.....	86
Bijlage 1 - Lijst geïnterviewden	89
Bijlage 2 - Vragenlijst / Topiclijst.....	91

2. Inleiding

De Algemene Rekenkamer (hierna: Rekenkamer) controleert de inkomsten en uitgaven van het Rijk en onderzoekt of het Rijk het beleid uitvoert zoals het de bedoeling was. Als Hoog College van Staat is de Rekenkamer onderdeel van de rijksoverheid, maar opereert hierin geheel onafhankelijk. De taken, bevoegdheden en rechtspositie van de Rekenkamer zijn vastgelegd in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.¹

Op Verantwoordingsdag publiceert de Rekenkamer jaarlijks de resultaten van het onderzoek naar de verantwoording van het Rijk. In dit onderzoek geeft de Rekenkamer een oordeel over de fouten, onzekerheden en de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering per ministerie. Het verantwoordingsonderzoek wordt gezien als zeer belangrijk binnen en buiten de Rekenkamer, omdat het tot doel heeft de fundamentele verantwoording van het Rijk tegen het licht te houden en zo uiteindelijk de rijksfinanciën te verbeteren. Dit is tevens een wettelijke taak.

Nadat het onderzoek gepubliceerd is, worden de ministers geacht daarop te reageren met passende en concrete maatregelen zodat er verbetering in het beleid of bedrijfsvoering zal plaatsvinden. Om die reden is het voor de Rekenkamer zeer van belang dat de onderzoeksbevindingen, oordelen en aanbevelingen op de juiste plek in het ministerie terechtkomen, maar vooral ook dat deze handelingsperspectief bieden.

Het Verantwoordingsonderzoek heeft uiteindelijk tot doel om ervoor te zorgen dat de financiële huishouding van de departementen op orde is. Het publiceren van rapporten over fouten, onzekerheden en onvolkomenheden is daar een middel voor. Het blijkt voornamelijk moeilijk voor de Rekenkamer om inzichtelijk te krijgen in hoeverre de bevindingen, oordelen en aanbevelingen gedurende het jaar uiteindelijk doorwerken in het ministerie.

De belangrijkste manier waarop de Rekenkamer weet krijgt van de verbeteringen die een departement doorvoert, is de reactie van het ministerie op het onderzoeksrapport, waarin de minister aangeeft in hoeverre zich te kunnen vinden in de onderzoeksbevindingen en of de minister de aanbevelingen al dan niet overneemt. Als een onvolkomenheid zich een paar jaar voordoet, kan de Rekenkamer vragen om een plan van aanpak op te stellen. Wanneer de

¹ http://www.rekenkamer.nl/Over_de_Algemene_Rekenkamer

onvolkomenheid structureel blijft en het plan van aanpak niet wordt uitgevoerd of de minister onvoldoende maatregelen treft, kan de Rekenkamer een bezwaaronderzoek instellen of bezwaar maken. De Rekenkamer maakt er echter alleen in bijzondere situaties gebruik van. Bijvoorbeeld wanneer een minister verweten kan worden niet te reageren op eerdere signalen en aanbevelingen, of wanneer er sprake is van omvangrijke fouten in het jaarverslag.

De Rekenkamer heeft weinig kennis van het daadwerkelijke proces dat in een ministerie ontstaat nadat het verantwoordingsonderzoek is gepubliceerd, en in hoeverre de aanbevelingen de juiste mensen bereiken.

Bovendien is onbekend in hoeverre de druk vanuit media en politiek bijdraagt aan de doorwerking. Aan de presentatie van het verantwoordingsonderzoek besteedt de Rekenkamer immers veel aandacht. Zo wordt het verantwoordingsrapport tijdens een persconferentie gepresenteerd en zijn er presentaties aan de Tweede Kamer en briefings aan verschillende Kamercommissies. Daarnaast heeft de Rekenkamer de afgelopen jaren het Verantwoordingsrapport op een nieuwe wijze digitaal gepubliceerd. Op deze uitgebreide website zijn vergelijkingen met andere jaren te maken, en is het verantwoordingsonderzoek zeer goed te doorzoeken. Theorie over doorwerking (Putters, 2004) stelt dat een goede verspreiding van het adviesrapport, bij kan dragen aan de doorwerking, het digitale verantwoordingsonderzoek zou op deze manier aan de doorwerking van de adviezen bij kunnen dragen. Daarom wordt in deze scriptie ook onderzocht in hoeverre het digitale verantwoordingsonderzoek invloed heeft op de doorwerking.

2.1 Probleemstelling

Deze scriptie start waar de huidige controle stopt, namelijk bij het publiceren van het onderzoek. In deze scriptie wordt inzichtelijk gemaakt hoe de aanbevelingen doorwerken in de ministeries en in welke mate de bevindingen van het verantwoordingsonderzoek effect hebben op beleidsveranderingen.

In de Bestuurskunde wordt dit proces doorwerking genoemd. In de literatuur is de afgelopen jaren veel aandacht voor doorwerking. Waar onderzoekers nog wel eens van mening zijn hun taak te hebben volbracht op het moment van publiceren, focust de literatuur rond

doorwerking zich juist op de gevolgen die na publicaties in werking worden gezet - of juist uitblijven.

Ook gaat de literatuur veel in op de pers en extra aandacht, die van invloed kunnen zijn op doorwerking, vanuit de gedachte dat doorwerking sneller zal plaatsvinden wanneer een rapport openbaar is geworden. Het digitale aspect van deze publicatie heeft in dit onderzoek extra aandacht.

2.1.1 Hoofdvraag

Op welke manier werken de aanbevelingen en adviezen uit het verantwoordingsonderzoek van de Rekenkamer door in de ministeries en op welke manier beïnvloedt digitalisering de doorwerking?

2.1.2 Theoretische deelvragen

- Wat is doorwerking en welke vormen van doorwerking kunnen worden onderscheiden?
- Welke factoren beïnvloeden de mate van doorwerking binnen organisaties?
- Is de manier waarop een onderzoek gepresenteerd wordt (digitaal, op papier) van invloed op de mate van doorwerking?

2.1.3 Empirische deelvragen

- Hoe verloopt de doorwerking van het verantwoordingsonderzoek binnen een ministerie exact?
- Welke factoren stimuleren of beperken de mate van doorwerking binnen een ministerie?
- Is de distributievorm (papier, digitaal) van het onderzoek van invloed op de doorwerking?

In hoofdstuk 3 staat de theorie over doorwerking centraal. Vervolgens behandelt hoofdstuk 4 de methodologie en wordt de theorie geoperationaliseerd. In hoofdstuk 5 staat de context van het Verantwoordingsonderzoek centraal, waarna in hoofdstuk 6 tot en met 8 het proces van doorwerking geanalyseerd wordt. Hoofdstuk 9 bevat tot slot de beantwoording van de hoofd- en deelvragen en de aanbevelingen.

3. Theoretisch kader

In het bestuurlijk spraakgebruik gaat doorwerking over de mate waarin beleidsadviezen geïmplementeerd worden in organisaties. De literatuur over doorwerking is omvangrijk, maar niet eenduidig.

Een deel van de literatuur komt voort uit de strategische beleidsadvisering en is veelal gebaseerd op modellen rondom lerende organisaties. In deze literatuur wordt het perspectief van de ontvangende organisatie gebruikt, en in hoeverre deze organisaties openstaan voor externe adviezen.

Een andere belangrijke bron betreft het onderzoek naar succes en falen van beleid en naar de effectiviteit van (beleids)organisaties, zoals het onderzoek naar beleidsevaluatie en beleidsadvisering van De Vries (Vries, de, 2000).

Een ander gedeelte is gebaseerd op studies naar de doorwerking van wetenschappelijke kennis, zoals die van Landry et al. (Landry, Lamari, & Amara, 2003).

Dit hoofdstuk staat eerst stil bij de vraag wat doorwerking is en welke vormen van doorwerking kunnen worden onderscheiden. Vervolgens is er aandacht voor specifieke factoren die volgens de literatuur doorwerking beïnvloeden, waarna het evaluatievraagstuk op tafel komt: hoe kan doorwerking gemeten worden?

3.1 Definitie van doorwerking?

Hoewel het fenomeen 'doorwerking' in de wetenschappelijke wereld uitgebreid is beschreven, zijn de wetenschappers het tot op heden oneens over de precieze definitie van 'doorwerking' (Bekkers, Fenger, Homburg, & Putters, 2004). Dit komt voornamelijk doordat de term doorwerking zich moeilijk laat definiëren. Het is een vrij complex en ambigu fenomeen. Waar alle definities een vorm van het overnemen van beleidsadviezen hanteren, laat Webber (Webber, 1991-1992) zien dat onder het overnemen heel veel kan worden verstaan: "The exact process of use has been given different interpretations and little effort has been made to compare approaches to measuring knowledge use in the same sample of policy makers."

Onderzoekers zijn het uiteindelijk dus eens over het feit dat het bij doorwerking gaat over het gebruik van adviezen in het beleid, maar de breedte van hun blik wisselt. Zo hanteert De Vries (Vries, 2000) een brede definitie van doorwerking, door te kijken naar alle effecten die het proces van advisering teweegbrengt, waardoor hij zich met name focust op de contexten van actoren, relaties tussen actoren en hun opvattingen. De Vries' constructivistische blik op doorwerking leert hem dat juist de context waarbinnen beleidsadviezen binnenkomen, belangrijk is voor de effecten die het advies teweegbrengt.

Putters (2004) onderscheidt juist een instrumentele en contextuele stroming. De instrumentele stroming focust zich op de gehanteerde middelen en de uiteindelijke resultaten, waarbij om doorwerking te meten de adviesvraag wordt afgezet tegen het adviesproduct en gebruik door de opdrachtgever. De contextuele stroming gaat ervan uit dat de invloed van omgevingsfactoren van belang is, op de uiteindelijke effectiviteit van beleidsadvisering.

Een nog bredere definitie van doorwerking zou het gebruik van het advies door andere maatschappelijke partners of instellingen kunnen zijn, doordat een beleidsadvies een snaar raakt binnen een gehele sector. In dit onderzoek staat de relatie tussen adviseur en adviesontvanger echter centraal, en wordt enkel gekeken naar het overnemen van beleidsadviezen door de organisatie waar het advies op gericht is. Wel moet daarbij aangegeven worden dat andere stakeholders (zoals media en politieke actoren) die de doorwerking van het advies kunnen beïnvloeden, meegenomen zijn in dit onderzoek. Hun houding en opstelling zou immers de daadwerkelijke doorwerking kunnen beïnvloeden, want het succes van doorwerking is niet alleen afhankelijk van de adviseur, maar ook van relevante ontvangers (Kingdon, 1995).

3.2 Modellen van doorwerking

In het algemeen geeft de literatuur op twee verschillende manieren antwoord op de vraag waarom een beleidsadvies wordt overgenomen. Het eerste model gaat uit van een rationele afweging bij de actoren, dat stelt dat nieuw beleid wordt geïmplementeerd als dit de beste oplossing blijkt te zijn. De andere benadering gaat uit van een krachtenspel binnen organisaties, en stelt dat het kiezen voor een beleidsrichting veel meer een politieke, dan een rationele keuze is. Onder deze twee visies op beleidsverandering is een aantal modellen uitgewerkt, die hieronder kort zijn toegelicht.

3.2.1. Rationele modellen

Bekkers et al. (2004) beschrijven rationele modellen als voortbouwend op een volgtijdelijk en lineair beeld van het verlopen van beleidsprocessen. Zij beschrijven dat een rationele opvatting van beleid ervan uitgaat dat na probleemanalyse door het openbaar bestuur een aantal alternatieve beleidsvisies bekeken wordt, waarna gekozen wordt voor het alternatief dat de beste kosten-batenverhouding heeft. Hierbij wordt gekeken naar alle sociale, politieke en economische kosten en baten.

Deze visie gebruikt kennis en literatuur als basis om alle alternatieven op een rij te zetten en de kosten en baten objectief vast te stellen. Op deze gang van zaken is in de literatuur veel kritiek geweest, want beleidsprocessen verlopen niet altijd op deze manier en niet alle alternatieven worden altijd goed bekeken en benut.

3.2.1.1 Push model

In dit klassieke model worden de ideeën en adviezen zelf als veroorzaker van doorwerking gezien. Organisaties zouden adviezen overnemen, omdat de adviezen kundig en goed zijn. In deze visie volgt de doorwerking ook altijd een lineair patroon: het advies geeft de kennis en de organisatie gebruikt die kennis in de besluitvorming. Belangrijkste voorwaarden voor doorwerking zijn in dit model dan ook de kwaliteit van het advies en de toepasbaarheid van de aanbevelingen (Bekkers, Fenger, Homburg, & Putters, 2004).

3.2.1.2. Demand push model

Het demand-push model lijkt sterk op het push model, behalve dat het initiatief hierbij ligt bij de ontvangende organisatie. Zij vraagt om een advies, waarna het advies gegeven wordt. Het rationele model is dus hetzelfde, maar van belang voor doorwerking is de relatie tussen de twee organisaties en de behoefte van de ontvangende organisatie (Bekkers, Fenger, Homburg, & Putters, 2004).

3.2.1.3 Verspreidingsmodel

Het verspreidingsmodel is opnieuw een rationeel model, waarbij ervan uit wordt gegaan dat het advies een bron van kennis kan zijn. Echter, het verspreidingsmodel stelt dat gebruikers van kennis weinig op zoek gaan naar nieuwe kennis, en dus adviezen niet snel tegenkomen. Daarom is de belangrijkste factor voor doorwerking in dit model de verspreiding van het

onderzoek zelf. Als onderzoekers het advies voldoende verspreiden en onder de aandacht brengen van potentiële gebruikers, dan zal het worden overgenomen, zo niet, dan is er geen doorwerking (Bekkers, Fenger, Homburg, & Putters, 2004).

3.2.2. Politieke modellen

Het stromenmodel van Kingdon (1995) onderzoekt agendavorming binnen onder meer overheden en de vraag hoe bepaalde beleidsproblemen gekoppeld worden aan beleidsalternatieven. Kingdon concludeert dat in werkelijkheid het helemaal niet zo is dat de juiste oplossing wordt gekozen die rationeel het beste past bij een bepaald beleidsprobleem, maar dat er een dynamiek is tussen problemen, alternatieven en politiek waarbinnen soms een bepaalde oplossing naar voren komt als er een 'window of opportunity' ontstaat.

Bij het toepassen hiervan op doorwerking, kan niet anders dan geconcludeerd worden dat doorwerking van beleidsadviezen geen simpele toepassing is, maar dat beleidsadviezen in ditzelfde stromenmodel terecht zullen komen en dat succesvolle doorwerking alleen plaatsvindt als een 'window of opportunity' ontstaat waarbij een beleidsprobleem aan een beleidsoplossing wordt gekoppeld, met voldoende politieke steun.

3.2.2.1. Interactiemodel

Het interactiemodel stelt dat interactie tussen de adviseurs en de ontvangende organisatie de belangrijkste voorwaarde voor doorwerking is. Hoe hechter die relatie en hoe meer contact er is, hoe groter de kans op doorwerking. Niet het advies zelf, maar het adviestraject lijkt dus bepalend te zijn voor doorwerking. Het interactiemodel stelt dat er vier categorieën factoren zijn die doorwerking verklaren: de kenmerken van het advies, de behoefte van de organisatie, de wijze van verspreiding én de interactie tussen adviseur en organisatie. Er kan gesteld worden dat het interactiemodel dus alle vormen van rationele modellen in zich opneemt, en daarbij de nadruk op interactie legt (Bekkers, Fenger, Homburg, & Putters, 2004).

3.2.2.2. Enlightmentmodel

Het enlightenmentmodel hanteert voornamelijk het perspectief dat adviezen op lange termijn zullen leiden tot een veranderende houding in een organisatie. Adviezen werken dus niet door in concrete veranderingen, maar op conceptueel niveau 'verlichten' zij de mensen in de organisatie.

3.2.2.3. Politiek-argumentatieve model

Het Politiek-argumentatieve model gaat ervan uit dat kennis gebruikt wordt in een politieke machtsstrijd. Doorwerking betekent hier niet een toevoeging aan het beleid, maar doorwerking in de argumentatie van strijdende partijen. Een advies wordt in dit model meestal gebruikt door één of meerdere spelers om een punt sterker te maken en een discussie te beslechten.

3.2.3 Concluderend over modellen

De modellen laten zien dat doorwerking in beleid vanuit verschillende perspectieven bekeken kan worden, waarbij het voornaamste onderscheid zit tussen rationele en politieke modellen. Deze perspectieven op doorwerking vertalen zich naar vier concrete vormen van doorwerking, die in dit onderzoek nader zijn onderzocht.

3.3 Welke vormen van doorwerking kunnen worden onderscheiden?

Voortbouwend op argumenten die Carol Weiss maakt in 'Social science research and policy making' stellen Bekkers et al. (2004) dat er in zijn algemeenheid drie verschillende vormen van advisering te onderscheiden zijn.

Op basis van een rationeel beleidsmodel onderkennen zij als eerste advies als gegevensbron voor beleid. Een advies wordt hierbij gezien als toegevoegde waarde aan het huidige beleid en iets dat direct tot implementatie kan leiden. De kennis die voortkomt uit het advies, wordt zo toegevoegd aan de rationele afwegingen, waarna de beleidsmakers een nog betere afweging kunnen maken.

Een tweede visie op advisering laat het advies zien als inspiratie voor beleid. Ook dit is een type dat past binnen een rationele benadering van beleid, maar het advies hoeft hier niet zozeer direct geïmplementeerd te worden, maar dient als inspiratie tot grotere veranderingen of het op de kaart zetten van een bepaald domein.

Tot slot kan advies gebruikt worden als argument in een bestaande discussie, waarbij actoren het advies als argument kunnen inzetten voor het maken van hun politieke punt. Dit past meer in de politieke benadering van beleid.

Kijkend naar het onderwerp van deze scriptie, kan doorwerking van het verantwoordingsonderzoek vanuit een rationele blik worden geplaatst binnen het kader van gegevensbron voor beleid.

3.3.1. Vormen van doorwerking

Bekkers et al. (2004) bouwen voort op dit onderscheid van advisering en onderscheiden vier verschillende vormen van doorwerking: instrumenteel, conceptueel, agenderend en politiek-strategisch. De verschillende vormen verschillen met name op conceptueel gebied:

Vorm van doorwerking	Omschrijving
Instrumentele doorwerking	Het advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies
Conceptuele doorwerking	Het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg
Agenderende doorwerking	Als gevolg van het advies wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat; het advies heeft een agenderende functie

Politiek-strategische
doorwerking

Het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken.

Tabel 1: vormen van doorwerking (Bekkers, Fenger, Homburg, & Putters, 2004)

Uit onderzoek van Bekkers et al. (2004) komt naar voren dat organisaties de meeste behoefte hebben aan conceptuele beleidsadviezen, omdat zodra adviezen op het operationele niveau zich afspelen, zij vaak concurreren met beleidsdirecties en andere kennisproducenten. Juist van adviseurs verwachten organisaties abstractere adviezen.

Daarnaast geven Bekkers et al. (2004) aan dat in de praktijk de politiek-strategische vorm van doorwerking veelvuldig voorkomt. Betrokkenen herkennen het beeld dat vooral spelers die al een bepaald standpunt hadden adviezen gebruiken om hun positie te versterken.

3.4 Welke factoren beïnvloeden de mate van doorwerking binnen organisaties?

Nu duidelijk is welke definitie van doorwerking gehanteerd wordt, en welke vormen van doorwerking te onderscheiden zijn, komen de verschillende factoren die doorwerking kunnen bevorderen aan de orde, zoals beschreven door Bekkers et al. (2004).

3.4.1 Kenmerken van Bekkers

Bekkers. et al. (2004) noemt een aantal invalshoeken hiervoor:

1. Kenmerken van het advies;
2. Behoeften van doelgroep;
3. Organisatie Adviesraad;
4. Interactie met doelgroep;
5. Presentatie en nazorg; en
6. Institutionele kenmerken van het beleidsveld.

3.4.1.1 Kenmerken van het advies

Het lijkt voor zich te spreken dat de kwaliteit van het advies zelf, van grote invloed is op de doorwerking van adviezen. Maar naast de kwaliteit van de adviezen, zijn andere kenmerken van het advies ook van belang. Dit start al met het type beleidsprobleem waar het advies over

gaat. Hoppe & Peterse (1998) hebben beleidsproblemen ingedeeld in verschillende categorieën (tabel 2):

	Consensus over centrale waarden	
Zekerheid over kennis	Groot	Klein
Groot	Tembare problemen	Ongetemde politieke problemen
Klein	Ongetemde technische problemen	Ontembare problemen

Tabel 2: typen beleidsproblemen (Hoppe & Peterse, 1998)

Deze onderverdeling van type problemen blijkt ook bij de doorwerking van adviezen van groot belang (Bekkers, Fenger, Homburg, & Putters, 2004). Doorwerking heeft de meeste kans van slagen bij tembare problemen: dit zijn problemen waar men het al eens is over de oorzaak-gevolgrelatie, adviezen die helpen dit probleem verder op te lossen worden over het algemeen goed overgenomen. Bekkers et al. geven aan dat wanneer er nog geen mening is gevormd over een probleem, doorwerking lastiger is. Tot slot kunnen adviezen helpen een conflict waarbij de partijen het oneens zijn doorbreken, doordat een situatie in een nieuw licht wordt gesteld. Omdat het onderzoek van Bekkers et al. zich voornamelijk richt op strategisch beleidsadvies, geven zij weinig inzicht in de doorwerking van adviezen die de mate van kennis verhogen. Ook Putters (2004) geeft aan dat wanneer er aangesloten wordt bij het dominante beleidsperspectief, de kans groot is dat aanbevelingen worden overgenomen, dit zou dan ook gelden voor ongetemde technische problemen, wanneer aanbevelingen helpen de problemen te begrijpen (temmen) en daarmee beter op te lossen.

Daarnaast geven Bekkers et al. aan dat hoe concreter de aanbevelingen zijn, hoe groter de kans op doorwerking is. Tegelijkertijd geven zij ook aan dat wanneer adviezen ontkokering bepleiten en dus het probleem vanuit een breder perspectief bekijken, kans op doorwerking hebben, omdat op het moment dat er meerdere spelers bij komen, een bepaald standpunt heroverwogen wordt.

3.4.1.2 Behoefte van de ontvangers

Bekkers et al. (2004) constateren in hun onderzoek dat het voor de doorwerking niet uitmaakt of een advies gevraagd, of ongevraagd wordt gebracht. Veel belangrijker voor de doorwerking is de organisatiecultuur van de organisatie waar het advies aan gegeven wordt. Wanneer de organisatie het advies ziet als concurrentie van de beleidsdirectie, dan is de kans op doorwerking veel kleiner, dan wanneer de organisatie het advies ziet als aanvulling op de bestaande praktijk.

Ook het niveau waarop het advies bij een organisatie binnenkomt, is belangrijk. De onderzoekers geven aan dat het voor het draagvlak belangrijk is dat een advies op hoog niveau binnenkomt. Maar ook op lagere niveaus moeten mensen kennis nemen van het rapport, zodat op alle lagen de adviezen doordringen.

3.4.1.3 Organisatie adviesraad

Bekkers et al. (2004) geven aan dat de reputatie van de adviesgever van belang is. Hoe hoger de organisatie in aanzien staat, hoe groter de kans op doorwerking.

3.4.1.4 Interactie tussen producent en gebruiker

Voor doorwerking is het volgens Bekkers et al. (2004) van belang dat er voldoende contact is tussen de adviseurs en de ontvangende organisatie. Het gaat hierbij niet alleen om contact tijdens het onderzoek, maar zelfs bij het vaststellen van het gehele werkprogramma, dus ook de uitvoering. Idealiter is er ook sprake van structureel contact tussen de adviesraad en de ontvangende organisatie.

3.4.1.5 Presentatie en nazorg

Bekkers et al. (2004) geven aan dat een goede, opvallende presentatie kan bijdragen aan de doorwerking. Een onderscheidende presentatie kan bijdragen aan het verspreiden ervan.

Maar ook in het traject ná de presentatie is communicatie belangrijk. Deze 'nazorg' fase, houdt in dat contact blijft bestaan en de adviesraad ervoor zorgt dat het advies regelmatig onder de aandacht blijft komen bij de organisatie.

Tot slot kan doorwerking in de nazorgfase ook gestimuleerd worden 'via derden', bijvoorbeeld de media of politiek. Doordat zij erover schrijven, kan dit doorwerking weer bevorderen.

Landry et al. (2003) geeft aan dat voor doorwerking leesbaarheid zeer belangrijk is. Als het advies in heldere taal geschreven is, is de kans op doorwerking groter. Ook Bekkers et al. geven aan dat goede vormgeving belangrijk is, omdat er zeer veel andere informatie binnenkomt, waar een advies zich van moet onderscheiden.

3.4.1.6 Institutionele omgeving

Op het gebied van de institutionele omgeving geven de onderzoekers drie factoren aan die relevant zijn voor doorwerking.

Allereerst speelt juiste timing en koppeling aan mogelijke 'window of opportunities' een belangrijke rol. Wanneer een advies op het juiste moment aan het juiste probleem gekoppeld kan worden, is de kans op doorwerking het grootst.

Over de politieke belangstelling van een advies zijn de onderzoekers deels onzeker. Enerzijds is politieke aandacht goed voor de doorwerking, maar de kans bestaat dat het advies alleen politiek-strategisch gebruikt zal worden en minder instrumenteel, omdat het gebruikt wordt als argument in een politiek debat.

Als één van de belangrijkste factoren geven de onderzoekers media-aandacht aan. Aandacht van de media speelt een belangrijke rol in het op de kaart zetten van een probleem gezien er veel beleidsproblemen zijn op verschillende aandachtsgebieden. Wanneer de media een advies oppikt, is de kans groot dat dit de doorwerking bevordert.

3.5 Digitalisering en doorwerking

Sinds 2013 is de publicatie van het verantwoordingsonderzoek van de Rekenkamer enkel online terug te vinden. Dat betekent dat de verantwoordelijken van het beleid van de departementen de bevindingen en oordelen digitaal kunnen lezen. Ook hier dringt de ICT en informatisering steeds meer door tot de haarvaten van het Openbaar Bestuur. In deze scriptie, waarin naar de mate van doorwerking wordt gekeken zal de informatisering ook een belangrijke rol spelen. Zo is nagegaan of de volledig gedigitaliseerde publicatie ook effect

heeft op de mate van doorwerking. Uit eerder onderzoek naar digitalisering komt een aantal facetten naar voren die mogelijk van invloed kunnen zijn op doorwerking. Wanneer met een digitale blik wordt gekeken naar de factoren die doorwerking beïnvloeden, zijn de volgende ontwikkelingen te onderkennen.

3.5.1 Toename aandacht door digitalisering

Door de openbaarheid van bestuur en de toename van open databestanden, wordt het voor iedere burger of journalist, gemakkelijker om informatie op te zoeken. Rapporten die vroeger alleen op een fysieke plek ter inzage waren, zijn nu via eenvoudige zoekmachines als Google te vinden en goed doorzoekbaar.

Bovendien zijn steeds meer platformen ontstaan om nieuws te duiden door de opkomst van social media. Niet alleen de kranten of vakbladen, maar ook blogs en accounts op sociale medianetwerk Twitter bieden de mogelijkheid om nieuws te publiceren of duiden.

Dit heeft tot gevolg dat onderwerpen die voorheen niet de nieuwswaarde van een krantenpagina konden halen, nu toch online in de schijnwerpers kunnen staan. Het internet heeft zo kleine micro-werelden geschapen, waarbinnen kleinere onderwerpen groot nieuws kunnen worden.

Zoals hiervoor beschreven, kan media-aandacht een cruciale factor zijn om doorwerking te bewerkstelligen. De organisatie aan wie het advies zich richt, staat dan meer in de schijnwerper, en vanzelfsprekend ook wat er met het advies gebeurt. Digitalisering versterkt op deze wijze zo doorwerking.

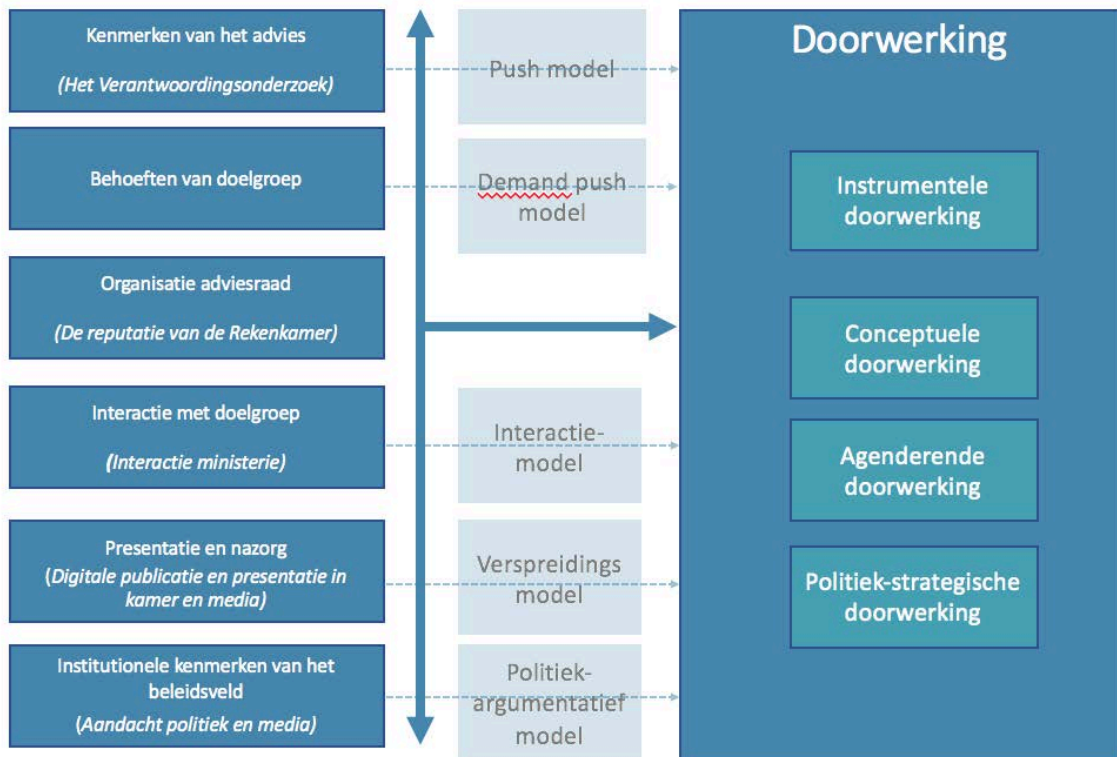
Als ontvangers van het advies weten dat een adviesrapport digitaal beschikbaar is, weten ze dat journalisten, politici en collega's van concurrerende organisaties het advies ook gemakkelijk kunnen bekijken. Zelfs zonder dat deze anderen het advies daadwerkelijk bekijken, kan deze digitale beschikbaarheid leiden tot 'druk' om de aanbevelingen door te voeren. Immers, de mogelijkheid bestaat dat anderen het advies openen, de digitale beschikbaarheid fungeert zo als een soort digitaal panopticum.

3.5.2 Toegenomen distributie en leesbaarheid

Een belangrijke factor voor doorwerking is dat het rapport bij de juiste personen terechtkomt in een organisatie. Digitale distributie kan ervoor zorgen dat een adviesrapport zeer gemakkelijk bij iedereen terechtkomt. Ook kan digitale vormgeving de leesbaarheid vergroten, doordat iedereen snel door het onderzoek heen kan bladeren en direct bij bijvoorbeeld de aanbevelingen terecht kan komen.

Digitale distributie maakt het ook mogelijk om veel frequenter contact te hebben, zowel in de aanloopfase als in de nazorgfase.

3.6 Conceptueel model



Figuur 1: conceptueel model

In het operationeel model is te zien dat een aantal factoren, weergegeven in de linker kolom, van invloed zijn op de doorwerking. Uit de literatuur komt niet naar voren welke aspecten de meeste invloed hebben. Bij de verschillende factoren zijn tussen haakjes ook de concrete facetten van het verantwoordingsonderzoek benoemd.

In de rechterkolom staan de verschillende vormen van doorwerking, zoals beschreven in de literatuur.

Tot slot zijn de verschillende modellen van doorwerking in de middelste kolom schematisch in het model weergegeven. Ze zijn geplaatst bij de factor die het meest aansluit bij het theoretische perspectief van het betreffende model van doorwerking.

4. Methodologie en operationalisering

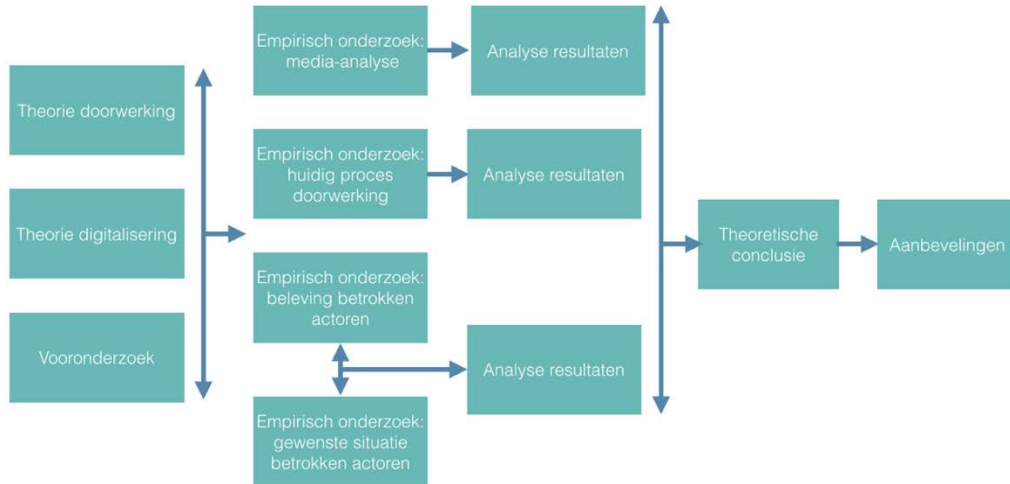
Dit hoofdstuk geeft inzicht in de gebruikte methoden om de kennis te verwerven die antwoord zal geven op de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek. De juiste methode vinden bij het onderzoek is zeer van belang voor de betrouwbaarheid van het onderzoek. Op die manier is het immers aan te tonen hoe een bepaalde bevinding en conclusie tot stand is gekomen.

Naast de methodologie is er in dit hoofdstuk ook aandacht voor de operationalisering. Veel van de begrippen uit de sociale wetenschappen zijn abstract en complex en kunnen niet direct waargenomen worden. Dit hoofdstuk operationaliseert de theoretische begrippen uit het voorgaande hoofdstuk.

4.1 Onderzoeksmodel

Een onderzoeksmodel is bedoeld om de aard van het onderzoek en de aard van de waarnemingen schematisch weer te geven. Zo zal duidelijk worden wat de belangrijkste stappen van het onderzoek zijn. Om het onderzoeksmodel zo helder mogelijk weer te geven is het van belang de onderzoeksobjecten vast te stellen.

In het geval van dit onderzoek is het onderzoeksobject een proces, namelijk het proces van de doorwerking van het verantwoordingsonderzoek bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Omdat er ieder jaar een verantwoordingsonderzoek wordt gepresenteerd en het onderzoek gedurende het hele jaar plaatsvindt, is er geen duidelijk begin- en eindpunt van het onderzoek of de doorwerking. In dit onderzoek zal dus gekeken worden naar het volledige proces en wordt de doorwerking gedurende het hele jaar bekeken.



Figuur 2: onderzoeksmodel

4.2 Onderzoeksstrategie

Een onderzoeksstrategie is een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd gaat worden (Tijmstra & Boeije, 2007). Deze paragraaf zet uiteen op welke manier relevant materiaal is verzameld en hoe dit materiaal wordt verwerkt tot valide antwoorden op de vragen uit de vraagstelling.

In dit onderzoek is gekozen voor een casestudy. Dit is een onderzoek waarbij er geprobeerd wordt om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijke objecten of processen (Tijmstra & Boeije, 2007, p. 187). Bij dit onderzoek past een casestudy het best omdat dit de enige manier is om gedetailleerde waarneming te doen (diepteonderzoek) in een beperkt aantal onderzoekseenheden.

In dit onderzoek zal het proces van het verantwoordingsonderzoek nader worden bekeken. De case die hierin centraal staat is de aard en mate van doorwerking van het verantwoordingsonderzoek binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Er is gekeken welke actoren en factoren hierin een rol spelen, waarbij extra nadruk ligt op de rol van digitalisering.

Er is voor het ministerie van VenJ gekozen, omdat dit ministerie in het verantwoordingsonderzoek over 2015 een 'ernstige onvolkomenheid' had gekregen. De

verwachting is dat het verantwoordingsonderzoek daarmee hoog op de agenda staat, waardoor het proces van doorwerking goed te analyseren is.

Een kenmerk van een casestudy is dat het een kwalitatief onderzoek zal zijn. Dit betekent dat de resultaten met elkaar worden vergeleken en verklaard (Tijmstra & Boeije, 2007, p. 184).

4.3 Onderzoeksmethode

In een casestudy is het de bedoeling te observeren, door op een open wijze te interviewen en beschikbare documenten te bestuderen. Er wordt een specifieke situatie onder de loep genomen en daarover zal de kennis gemaximaliseerd worden door te reconstrueren wat er aan de hand is/gebeurd is.

In deze casestudy zijn face-to-face diepte-interviews gehouden met een aantal directe betrokkenen, zowel aan de kant van de Rekenkamer als bij het ministerie. Er is voor gekozen om zowel met de ambtelijke top, als met de stafmedewerkers te spreken die dagelijks met het verantwoordingsonderzoek bij VenJ bezig zijn. Zij zijn immers de belangrijkste schakels in het proces van doorwerking.

Deze gesprekken zijn enerzijds gebruikt om het feitelijke proces van doorwerking te kunnen beschrijven en anderzijds om hun perspectief op de factoren van doorwerking te kunnen aanhoren, om deze waarnemingen vervolgens te analyseren met behulp van de theorie.

Daarnaast is documentatie rondom het verantwoordingsonderzoek in kaart gebracht en bestudeerd en is een media-analyse uitgevoerd.

4.3.1 Dataselectie

Eén van de kenmerken van een casestudy is dat het aantal onderzoekseenheden relatief klein is. In dit onderzoek wordt er aan de hand van een selectieve steekproeftrekking een groep personen geselecteerd zowel werkzaam binnen als buiten het ministerie. Het gaat hierbij om verschillende personen die allen betrokken zijn bij het proces vanaf het moment dat het verantwoordingsonderzoek wordt gepubliceerd binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) en de Rekenkamer. Het is van belang dat de personen verschillende functies binnen het ministerie bekleden, zodat een goed beeld ontstaat van de doorwerking binnen het gehele ministerie.

4.3.2 Het interview

Interviews met een basis vragenlijst en deels aangevuld door middel van doorvragen en een topiclijst.

4.3.3 Interview-analyse

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de methode 'labelen'. Dit is een methode om kwalitatief onderzoek te ordenen en te analyseren. Hierbij worden de interviews systematisch gestructureerd en kunnen relevante begrippen en verbanden uit de uitspraken worden gehaald. In eerste instantie vindt indeling van de categorieën plaats naar aanleiding van de gespreksonderwerpen die naar voren komen. Alleen gedane uitspraken worden gecategoriseerd, omdat uitsluitend deze relevant zijn voor het onderzoek.

Vervolgens worden deze uitspraken geanalyseerd en ingedeeld in zelfgevoerde labels. Deze labels komen voort uit de uitspraken die de respondenten doen. De uitspraken zijn dus leidend.

De uitspraken die onder een bepaald label vallen worden op deze wijze gestructureerd en er ontstaat een overzichtelijk beeld van de verzamelde data (Radboud Universiteit, 2013).

4.3.4 Mediastudie

Een aantal publiek verschenen 'nieuwsberichten' over het verantwoordingsonderzoek worden geanalyseerd; dit geldt zowel voor berichten op traditionele nieuwssites, als berichten op fora en social media.

4.4 Operationalisering

Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk krijgen van het proces vanaf het moment dat het verantwoordingsonderzoek is gepubliceerd. Vanaf dat moment is het de taak van het ministerie om de bevindingen van de Rekenkamer tot zich te nemen en de aanbevelingen te implementeren. In dit onderzoek is er sprake van een kwalitatief en praktijkgericht onderzoek waarbij kennisvermeerdering centraal staat. (Tijmstra & Boeije, 2007, p. 37)

Deze kennis en nieuwe informatie zal gebruikt worden om toekomstige Rekenkameronderzoeken en in het bijzonder het verantwoordingsonderzoek te ondersteunen

bij de publicatie. Hieronder zijn de theoretische begrippen uit het vorige hoofdstuk geoperationaliseerd, waardoor ze in het onderzoek gemeten kunnen worden. Dit meetbaar maken gebeurt in twee stappen, allereerst het toepassen van de definities op het verantwoordingsonderzoek. Vervolgens volgt een beschrijving van hoe de begrippen in dit onderzoek gemeten worden.

4.4.1 Operationalisering begrippen

Begrip	Operationalisering
Afhankelijke variabelen	
Instrumentele doorwerking	Aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek worden geïmplementeerd in bestaand beleid.
Conceptuele doorwerking	Het verantwoordingsonderzoek leidt tot een nieuwe blik op het huidige beleid van het ministerie.
Agenderende doorwerking	Als gevolg van het verantwoordingsonderzoek komt binnen een ministerie een geheel nieuw onderwerp op de beleidsagenda.
Politiek-strategische doorwerking	Het verantwoordingsonderzoek wordt als argument gebruikt binnen het debat om de machtspositie van één of enkele actoren binnen het ministerie te benadrukken of te verzwakken.
Onafhankelijke variabelen	
Kenmerken van het advies	De betrokkenen vinden de kwaliteit van de adviezen hoog en concreet toe te passen in het beleid.
Behoefte van de doelgroep	De betrokkenen geven aan behoefte te hebben aan adviezen van de Algemene Rekenkamer en de adviezen komen op een hoog niveau binnen bij het ministerie.
Organisatie adviesraad	Betrokkenen van het ministerie geven aan de reputatie van de Algemene Rekenkamer serieus te nemen.
Interactie met doelgroep	Er vindt regelmatig contact plaats tussen het ministerie en de Algemene Rekenkamer, gedurende het hele proces.
Presentatie en nazorg	De Rekenkamer besteedt aandacht aan de presentatie en zorgt voor voldoende verspreiding van het verantwoordingsonderzoek.
Institutionele kenmerken van het beleidsveld	De positie van de Algemene Rekenkamer is invloedrijk en er is veel aandacht van politiek en media voor het verantwoordingsonderzoek.

Tabel 3: operationalisering begrippen uit theoretisch kader

4.4.1.1 Instrumentele doorwerking

Om instrumentele doorwerking in dit onderzoek te meten, wordt nagegaan in hoeverre aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek zich daadwerkelijk vertaald hebben in concreet beleid. In dit onderzoek wordt dit getoetst in gesprekken met medewerkers van zowel de Rekenkamer als van het ministerie, en door beschreven beleidsprocessen te bestuderen en te vergelijken met de aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek. Het meetbaar maken van de doorwerking vindt plaats doordat gekeken wordt naar het aantal overgenomen aanbevelingen, ten opzichte van het totaal aantal aanbevelingen.

4.4.1.2 Conceptuele doorwerking

Conceptuele doorwerking wordt gemeten door medewerkers van het ministerie te vragen naar de kennis die ze hebben opgedaan door het verantwoordingsonderzoek. Het wordt gevraagd of ze anders tegen hun beleid zijn gaan aankijken door het verantwoordingsonderzoek. Het meetbaar maken van deze vorm van doorwerking vindt plaats, door te vragen of de medewerkers na het lezen van het verantwoordingsonderzoek wel of geen nieuwe kennis hebben opgedaan.

4.4.1.3 Agenderende doorwerking

Agenderende doorwerking wordt gemeten door medewerkers van het ministerie te vragen of het verantwoordingsonderzoek heeft geleid tot het feit dat er een geheel nieuw onderwerp op de agenda kwam, waar ze eerder geen oog voor hadden.

4.4.1.4 Politiek-strategische doorwerking

Politiek-strategische doorwerking is niet eenvoudig te meten op basis van de gesprekken, omdat het gevaar voor sociaal wenselijke antwoorden aanwezig is.

Eenzijds zal de medewerkers van het ministerie én de Rekenkamer worden gevraagd in hoeverre zij het gevoel hebben dat het rapport ook op deze manier wordt ingezet. Bij de analyse van de antwoorden van de verschillende actoren over hun beeld van doorwerking, zal aandacht zijn voor het feit dat hun eigen visie ook politiek gekleurd kan zijn.

Daarnaast zal op basis van de media analyse en de eventuele politieke statements, ook worden bepaald of er mogelijk sprake is van politiek-strategische doorwerking.

4.4.1.5 Kenmerken van het advies

Om te onderzoeken of de kwaliteit van het verantwoordingsonderzoek van invloed is op de doorwerking, wordt aan de betrokkenen van het ministerie gevraagd hoe zij de kwaliteit van de adviezen vinden en of de adviezen concreet te implementeren zijn.

4.4.1.5 Behoeften van de doelgroep

De behoefte van de doelgroep wordt onderzocht door aan betrokkenen van het ministerie te vragen of ze open staan voor adviezen van de Algemene Rekenkamer. Tevens wordt dit voorgelegd aan de betrokkenen van de Algemene Rekenkamer.

4.4.1.5 Organisatie adviesraad

De reputatie van de Algemene Rekenkamer bij het ministerie wordt onderzocht door de betrokkenen naar hun visie op de Rekenkamer te bevragen.

4.4.1.5 Interactie met doelgroep

Om de interactie gedurende het hele proces in kaart te brengen, wordt onderzocht welk contact er tussen alle mogelijke betrokkenen plaatsvindt. Ook wordt in de interviews gevraagd naar hoe dit contact ervaren wordt.

4.4.1.5 Presentatie en nazorg

Er wordt in gesprekken met de communicatie afdeling onderzocht op welke wijze de Algemene Rekenkamer over het verantwoordingsonderzoek communiceert en wat de insteek van deze communicatie is. Daarnaast wordt deze communicatie geanalyseerd op inhoud en boodschap.

4.4.1.5 Institutionele kenmerken van het beleidsveld

Om de positie van de Rekenkamer in politiek en media te analyseren, wordt onderzocht hoe vaak het verantwoordingsonderzoek in de pers komt en welke plek het verantwoordingsonderzoek naar het ministerie van Veiligheid en Justitie daarbij in beeld komt. Ook wordt onderzocht in hoeverre de positie van de Rekenkamer benoemd wordt in de beredening van de betrokkenen van het ministerie.

5 Analyse: Context verantwoordingsonderzoek

5.1 Rekenkamer

De Rekenkamer heeft de wettelijke taak de inkomsten en uitgaven van het Rijk te controleren. Hierbij onderzoekt de Rekenkamer of het beleid wordt uitgevoerd zoals het bedoeld is en of de inkomsten en uitgaven die daarbij horen, kloppen. De Rekenkamer is als Hoog College van Staat onderdeel van de rijksoverheid, maar voert dit werk geheel onafhankelijk van de regering uit. De taken, bevoegdheden en rechtspositie van de Rekenkamer zijn vastgelegd in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001. (Tweede Kamer der Staten-Generaal)²

In artikel 76 van de grondwet staat dat de Rekenkamer belast is met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het rijk. Ook staat in artikel 105 dat de Rekenkamer de rekening moet goedkeuren. (Grondwet, 2008)³

Het bestuur van de Rekenkamer, ook wel het college genoemd, bestaat uit drie leden in gewone dienst, waarvan één president. Daarnaast kunnen maximaal drie collegeleden in buitengewone dienst zijn. De Tweede Kamer benoemt de president, waarbij de Tweede Kamer acht slaat op een aanbevelingslijst van zes kandidaten, samengesteld door de overige collegeleden van de Rekenkamer. (Tweede Kamer der Staten-Generaal , 2006)⁴

De rest van de organisatie bestaat uit circa 300 medewerkers, allen onder leiding van de secretaris van de Rekenkamer. De secretaris is voorzitter van het managementteam waar vier directeurs deel van uitmaken. Dat team is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en het onderzoek.

² http://www.rekenkamer.nl/Over_de_Algemene_Rekenkamer

³ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15#Hoofdstuk4>

⁴ <file:///E:/downloads/kst-28479-23-b3.pdf>

5.2 Het verantwoordingsonderzoek

De Comptabiliteitswet van 2001 heeft als doel regels te stellen omtrent de Nederlandse Rijksbegroting. Onderdeel van deze wet is de positie van de Rekenkamer op het gebied van onderzoek. Naast de vele onderzoeken die per sector worden uitgevoerd, is de Rekenkamer verplicht jaarlijks onderzoek te doen naar de staat van de Rijksverantwoording.⁵ (Tweede Kamer der Staten-Generaal)

Het belangrijkste onderzoek is het verantwoordingsonderzoek, waarin de Rekenkamer nagaat of de verschillende ministeries het geld hebben besteed zoals afgesproken, of het beleid rechtmatig is uitgevoerd en verantwoord en of de bedrijfsvoering op orde is. Dit verantwoordingsonderzoek wordt elk jaar op de derde woensdag in mei overhandigd aan de Tweede Kamer. Het Verantwoordingsdebat, dat plaatsvindt aan de hand van de verantwoordingsstukken, vindt doorgaans een week later plaats. Namens het kabinet voeren de Minister-President en de Minister van Financiën dan het debat met de Kamer.

Het startpunt van het verantwoordingsonderzoek is het uitvoeren van een risicoanalyse, waarbij de Rekenkamer vroegtijdig risico's signaleert ten aanzien van de bedrijfsprocessen of geldstromen. Daarnaast toetst de Rekenkamer de projectplannen van de Auditdienst Rijk (ADR) (interne Auditdienst ten behoeve van de minister). Bij deze toetsing heeft de Rekenkamer ook aandacht voor de risico's die de ADR signaleert en de werkzaamheden die de ADR uitvoert. De ADR controleert voor de minister het financiële en materiële beheer, de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en bedrijfsvoering en tot slot de financiële informatie in het jaarverslag van het ministerie.⁶ (Algemene Rekenkamer, sd)

Het verantwoordingsonderzoek staat beschreven in artikel 82 en artikel 83 van de Comptabiliteitswet. Hierin staat dat de Rekenkamer jaarlijks onderzoek doet naar:

- het gevoerde financieel en materieelbeheer;
- de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
- de financiële informatie in de jaarverslagen, bedoeld in artikel 51;

⁵ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013891/2016-07-01>

⁶ <http://Verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/>

- de departementale saldibalansen;
- de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering;
 - de centrale administratie van 's Rijks schatkist
 - het Financieel jaarverslag van het Rijk;
 - de Saldibalans van het rijk;

De Rekenkamer heeft als taak te onderzoeken in hoeverre voldaan is aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid én of ze zo doelmatig mogelijk worden ingericht. Met betrekking tot de jaarverslagen onderzoekt de Rekenkamer of deze overeenkomstig de verslaggevingvoorschriften inzake de financiële informatie zijn opgesteld.

In artikel 84 staat beschreven dat de Rekenkamer haar rapporten en een verklaring van goedkeuring over het verslagjaar op de derde woensdag van mei presenteert aan de Staten-Generaal.⁷ (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2001; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2001; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012)

5.3 Achtergrond jaren 2012-2015 verantwoordingsonderzoek

Over 2012 kreeg het Ministerie van VenJ voor het eerst een onvolkomenheid toegewezen op het gebied van het financieel beheer van de Rekenkamer. In de daarop volgende jaren blijft het financieel beheer terugkomen in het Verantwoordingsonderzoek.

	Onvolkomenheden	Ernstige onvolkomenheden	Financieel beheer
2012	6	1	Ernstige onvolkomenheid: onvoldoende kwaliteit financieel beheer bij kerndepartement ⁸
2013	4	0	Onvolkomenheid: veel werk verricht, maar nog veel te doen op het gebied van financieel beheer ⁹

⁷ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013891/2016-07-01#HoofdstukVII>

⁸ <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2012/venj>

⁹ <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/venj>

2014	6	0	Onvolkomenheid: Financieel beheer is verder op orde, maar de controlfunctie is nog niet duurzaam verankerd. De minister zegt toe dit te zullen verbeteren. ¹⁰
2015	4	1	Ernstige onvolkomenheid: financieel beheer niet verbeterd ¹¹

Tabel 4: Onvolkomenheden en ernstige onvolkomenheden voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie in de verschillende Verantwoordingsonderzoeken van de Rekenkamer. Bronnen: (Algemene Rekenkamer, 2013) (Algemene Rekenkamer, 2014) (Algemene Rekenkamer, 2015) (Algemene Rekenkamer, 2016)

Wel wordt duidelijk dat het niet dezelfde problematiek betreft. Waar in 2012 de invoering van een nieuw financieel administratiesysteem, 'Leonardo', grote problemen aan het licht bracht waardoor de jaarrekening niet op tijd kon worden opgesteld (Algemene Rekenkamer, 2013), werd in 2013 en 2014 werk gemaakt van het op orde brengen van het financiële administratiesysteem (Algemene Rekenkamer, 2015). Deze administratieve problemen zijn opgelost en vanuit het ministerie kwam de toezegging om ook de controlfunctie te verbeteren.

De volgende stap naar verbetering zou volgens de Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek over 2014 het verankeren van de controlfunctie zijn, dat is in 2015 onvoldoende waargemaakt volgens de Rekenkamer.¹² (Algemene Rekenkamer, 2016)

Terugkerend onderwerp in alle Verantwoordingsonderzoeken is het grote takenpakket van het ministerie, inclusief het oprichten van de Nationale Politie en de toegenomen asielinstroom. Er staat erg veel druk op het ministerie van VenJ, en juist dan is goede financiële controle zeer belangrijk, geeft de Rekenkamer in de verschillende Verantwoordingsonderzoeken aan.

¹⁰ <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2014/venj>

¹¹ <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2015/venj>

¹² <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2015/venj>

5.4 Het verantwoordingsonderzoek 2015

Het verantwoordingsonderzoek 2015 geeft aan het Ministerie van Veiligheid & Justitie een ernstige onvolkomenheid op het gebied van het financieel beheer. De titel van dit onderwerp luidt: "Financieel beheer niet verbeterd".

De Rekenkamer geeft aan dat een goede controlfunctie essentieel is voor het op orde brengen van de grote uitdagingen die er op het vlak van de bedrijfsvoering liggen. Daarom werd in het verantwoordingsonderzoek over 2014 al aangegeven dat de controlfunctie moest verbeteren, er was toegezegd dat dit in 2015 zou worden opgepakt. De minister van Veiligheid en Justitie heeft in een reactie op het verantwoordingsonderzoek toegezegd dit in 2015 op te pakken. Immers, in reactie op het verantwoordingsonderzoek van 2014 schreef minister Van der Steur: "De nog resterende aanbevelingen van het onderzoek naar de inrichting van de controlfunctie worden in 2015 geïmplementeerd."¹³ (Steur, van der, Bestuuriijke reactie op Verantwoordingsonderzoek 2014 VenJ (Kamerstuk), 2015)

De Rekenkamer constateert dat er onvoldoende voortgang is geboekt, en betitelt het tot een 'ernstige' onvolkomenheid, omdat het probleem al zo lang speelt.

In het onderzoek zelf wordt ook uitgebreid aandacht besteed aan alle verbeteringen die vanaf oktober 2015 zijn ingezet om de controlfunctie te verbeteren. Zo is het ministerie het programma "VenJ Verandert"¹⁴ (Steur, van der, VenJ verandert (Kamerbrief), 2016) gestart, waarmee het ministerie een meer integraal begrotingsproces en beheer van de financiën wil bewerkstelligen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt met het Ministerie van Financiën in het programma Verbeteren financiële beheersing begroting(uitvoering) en intern toezicht, waarin de controlfunctie wordt heringericht.

Het verantwoordingsonderzoek sluit af met de aanbeveling om blijvend aandacht te besteden aan het financieel systeem. Uit het rapport komt niet geheel naar voren of de reeds ingezette verbeteringen in 2015 voldoende zijn of niet, of dat de kritiek van de Rekenkamer met name

¹³<http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/sites/default/files/Reactie%20minister%20van%20VenJ%20VO%202014%20ministerie%20van%20VenJ.pdf>

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/03/02/kamerbrief-over-venj-verandert>

betreft dat deze veranderingen te laat zijn doorgevoerd. In de tekst is goed te lezen dat de Rekenkamer naast een concrete aanbeveling, vooral een verandering wil zien op het vlak van 'cultuur en gedrag', waarin 'Samenwerken, openheid en verbinding met de buitenwereld' belangrijk zijn.

5.5 Communicatie over verantwoordingsonderzoek Rekenkamer

Voor een nieuwsanalyse is eerst gekeken naar de communicatie vanuit de Rekenkamer. Vanaf het moment van publicatie heeft de Rekenkamer de volgende communicatiemomenten uitgekozen:

1. Publicatie en presentatie aan de Tweede Kamer (18-05 2016: 10:15)
2. Persconferentie in Nieuwspoort (18-05 2016: 11:00)
3. President Arno Visser in Nieuwspoort (18-05 2016: 22:00)

In dit hoofdstuk worden de verschillende toonzettingen in de publicaties geanalyseerd.

5.5.1 Toespraak president Rekenkamer in de Tweede Kamer

Jaarlijks presenteert de president van de Rekenkamer het verantwoordingsonderzoek aan de Tweede Kamer. In de begeleidende toespraak¹⁵ (Visser, 2016) hield Arno Visser allereerst een algemene introductie over de waarde van verantwoording, en complimenteerde hij vervolgens het Kabinet met de hoge rechtmatigheid van de financiën.

Vervolgens benoemt hij de problemen op de drie ministeries met de 'ernstige onvolkomenheden' als volgt: "hardnekkige, ernstige problemen bij drie klassieke overheidstaken: belastingen, defensie en justitie. Pogingen om daar grip op te krijgen zijn tot nu toe onvoldoende succesvol. "

Duidelijk is dat de ministeries met de toch al zware betiteling 'ernstige onvolkomenheid' door Arno Visser nadrukkelijk worden benoemd in de Kamer. Er kan geen misverstand over bestaan, de ministeries zullen moeten verbeteren.

¹⁵ http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Toespraken/Verantwoordingsdag_2016

Aan het Ministerie van VenJ wijdt hij de volgende woorden:

“Het ministerie van VenJ kampt al enkele jaren met het financieel beheer. Over 2015 constateren we een ernstige onvolkomenheid omdat men niet voldoende ‘in control’ is. Dat klinkt abstract maar betekent dat niet zeker is of de juiste informatie op het juiste moment op de juiste plek terechtkomt. U heeft dat vorig jaar al gemerkt aan de begrotingsvoorbereiding. Een probleem met in potentie vergaande maatschappelijke gevolgen.”

Terwijl ‘onvoldoende in control’ zijn voor de relevante betrokkenen op het ministerie heldere taal is, kiest Visser ervoor om deze ‘abstracte’ woorden in heldere politieke taal om te zetten. Duidelijk wordt dat de Rekenkamer er met deze bewoordingen voor kiest om grote zorgen te uiten over de control-functie op het Ministerie van VenJ: de Kamer moet er uiteindelijk op toezien dat deze ‘vergaande maatschappelijke gevolgen’ vermeden zullen worden.¹⁶

5.5.2 Persbericht

In het persbericht¹⁷ (Algemene Rekenkamer, 2016) van de Rekenkamer worden de drie ministeries met ‘ernstige onvolkomenheden’ opnieuw nadrukkelijk benoemd, te beginnen met de kop van het artikel: *‘Zorgen over Defensie, Belastingdienst en grip op zaken bij Veiligheid en Justitie’*. In de eerste zin van de openingsalinea wordt vervolgens opnieuw benadrukt dat ‘bij drie klassieke overheidstaken ... ernstige onvolkomenheden [zijn] vastgesteld’.

Na drie algemene alinea’s, wordt eerst in twee alinea stilgestaan bij de ernstige onvolkomenheden op het Ministerie van Defensie en Financiën, en staat de zevende alinea volledig in het teken van het Ministerie van VenJ, dat *‘nog onvoldoende ‘in control’ is bij diverse beleidsdelen’* en *‘al jaren kampt met het financieel beheer’*. Ook in het persbericht wordt het ministerie dus nadrukkelijk genoemd, inclusief het feit dat het al jaren niet goed gaat op financieel vlak.

¹⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=cB2LbE55yyE&app=desktop>

¹⁷ http://www.rekenkamer.nl/Nieuws_overzicht/Persberichten/2016/05/Zorgen_over_Defensie_Belastingdienst_en_grip_op_zaken_bij_Veiligheid_en_Justitie

5.5.3 Persconferentie

Direct na de presentatie aan de Tweede Kamer houdt Arno Visser samen met de overige collegeleden een persconferentie. Alle relevante kranten en journalisten zijn aanwezig en stellen een uur lang vragen aan het college over het verantwoordingsonderzoek.

5.5.4 Nieuwsuur

Deze zelfde avond schuift Arno Visser aan bij Nieuwsuur¹⁸ (2016). Hij opent zijn verhaal met het feit dat het "uitzonderlijk is dat drie departementen met cruciale taken een ernstige onvolkomenheid krijgen, en dat de overheid daar een zware dobber aan heeft". In het verdere gesprek gaat de aandacht vooral uit naar Defensie en de Belastingdienst en de specifieke onvolkomenheid bij het ministerie van Sociale Zaken.

5.6 Reacties in de pers

5.6.1 Kranten

In de periode mei-juni 2016 werden in totaal 98 krantenartikelen geschreven over het verantwoordingsonderzoek. De complete lijst van alle artikelen is te vinden in Bijlage 1. Dit hoofdstuk gaat in op het moment van verschijnen, de ministeries die het meest genoemd worden en de onderwerpkeuzes van de redacties.

Verschijningsdatum

In totaal verschenen 12 berichten voor de publicatie van het verantwoordingsonderzoek. Naast een algemene introductie en een vooruitblik, gingen deze meeste artikelen over het uitgelekte onderzoek naar de Betuweroute van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

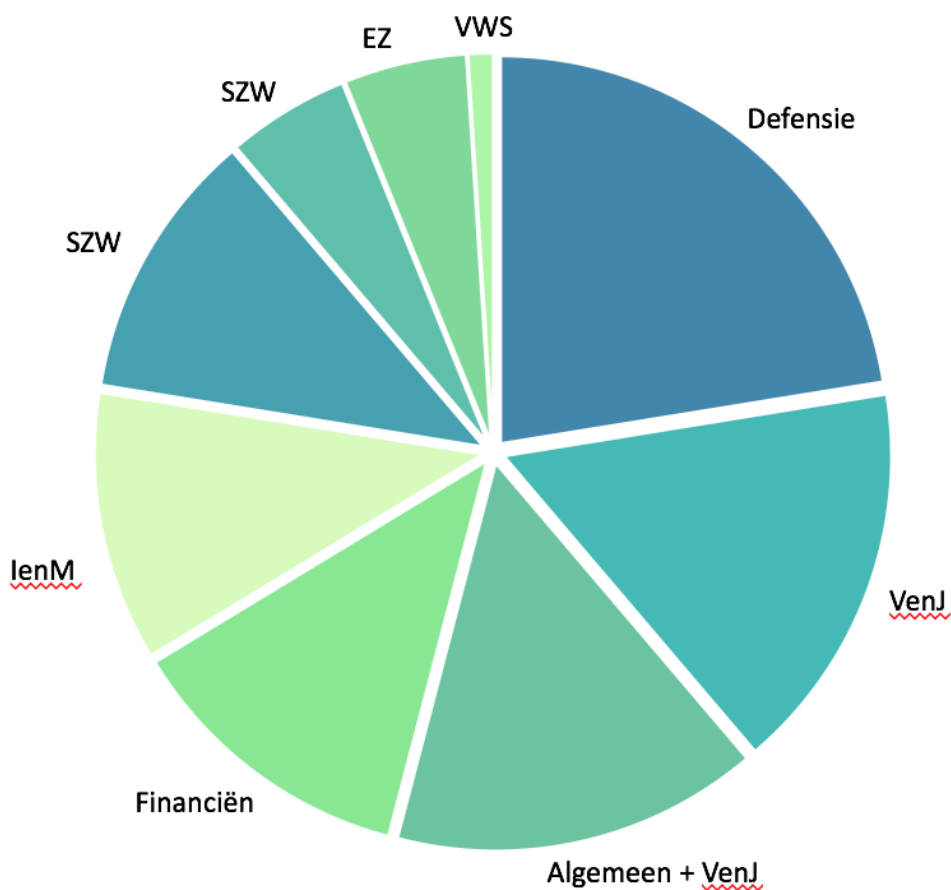
Op woensdag 18 en donderdag 19 mei verschijnen in totaal 30 berichten in de kranten, met name over het directe nieuws. Hierbij voeren de 'ernstige onvolkomenheden' de boventoon, in bijna elk artikel wordt de onvolkomenheid bij VenJ genoemd. In de maand volgend op het verantwoordingsonderzoek komen met name commentaren en politieke reacties op het

¹⁸ <http://nos.nl/uitzending/15439-nieuwsuur.html>

verantwoordingsonderzoek in het nieuws. Daarnaast wordt in nieuwe politieke discussies in de maand volgend op het verantwoordingsonderzoek regelmatig verwezen naar het verantwoordingsonderzoek.

Onderwerpen en ministerie

De meeste krantenartikelen gingen over het ministerie van Defensie, direct gevolgd door VenJ. Van de 26 'algemene' nieuwsartikelen over het verantwoordingsonderzoek, werd in 15 artikelen het ministerie van Veiligheid & Justitie expliciet genoemd.



- Ministerie van Defensie (22)
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (16)
- Verantwoordingsonderzoek algemeen, met specifieke woorden gewijd aan het ministerie van Veiligheid en Justitie (15)
- Ministerie van Financiën (12)
- Verantwoordingsonderzoek algemeen (11)
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (11)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (5)
- Ministerie van Economische Zaken (5)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1)

Figuur 3: krantenartikelen periode mei-juni 2016 gesorteerd naar onderwerp

Onderwerpkeuze: journalistiek volgt Rekenkamer

Opvallend is dat vrijwel alle publicaties de ingezette lijn van de Rekenkamer volgen. De term 'ernstige onvolkomenheid' wordt vrijwel nergens overgenomen, maar geformuleerd in meer begrijpelijke taal voor de burger. Zo spreekt het NRC¹⁹ over 'ernstige problemen' (De Wit Wijnen, 2016) en Trouw²⁰ noemt het 'hardnekkige problemen' en spreekt van een 'ernstige waarschuwing' (Oomkes, 2016). 'De Rekenkamer haalt stevig uit naar de ministeries van Financiën, Defensie en VenJ' stelt het AD²¹ (Kok, 2016).

Het overgrote deel van de nieuwsartikelen na het verschijnen van het Verantwoordingsonderzoek op Verantwoordingsdag, gaat over de onderwerpen die de Rekenkamer zelf naar voren bracht in het persbericht.

5.7 Website statistieken

De digitale publicatie van het verantwoordingsonderzoek bestaat uit twee onderdelen. Op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl staat de vergelijkingssite met alle oordelen, op een onderdeel op de site rekenkamer.nl kunnen de losse rapporten gedownload worden. Voor beide websites geldt dat de meeste bezoekers het afgelopen jaar op 18 mei de sites bezochten, de dag van publicatie van de rapporten.

5.8 Google Zoekresultaten

Wanneer op Google naar verantwoordingsonderzoek wordt gezocht²², dan leiden de eerste vier resultaten naar websites van de Rekenkamer. Bij een zoekopdracht naar 'verantwoordingsonderzoek Veiligheid en Justitie', geldt dat zelfs voor de eerste vijf resultaten. Uit internationaal onderzoek²³ (Advanced Web Ranking, 2017) blijkt dat van alle 'clicks' op de resultaatpagina van Google, gemiddeld 85% gaat naar de eerste vijf resultaten.

19 <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/05/18/defensie-justitie-en-fiscus-krijgen-tik-op-de-vingers-a1407194>

20 <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/4303064/2016/05/18/Rekenkamer-heeft-ernstige-waarschuwing-voor-kabinet-in-petto.dhtml>

21 <http://www.ad.nl/nieuws/rekenkamer-geeft-ministeries-ervan-langs-op-bijltjesdag~ad52083d/>

22 <http://www.google.com>, bekeken op 12-2-2017

23 Advanced Web Ranking CTR study, <https://www.advancedwebranking.com/cloud/ctrstudy/>, geraadpleegd op 12-2-2017

Hieruit volgt dat verreweg de meeste bezoekers die meer informatie willen over het verantwoordingsonderzoek, de resultaten rechtstreeks op een pagina van de Rekenkamer zelf zullen lezen.

6. Analyse: hoe verloopt het proces van doorwerking van het verantwoordingsonderzoek binnen een ministerie exact?

Het verantwoordingsonderzoek wordt weliswaar gepubliceerd op de 3e woensdag van mei, maar het is een project waar gedurende het gehele jaar aan werkt. In dit hoofdstuk wordt het proces beschreven op basis waarvan het verantwoordingsonderzoek plaatsvindt.

6.1 Betrokkenen

De belangrijkste betrokkenen gedurende het jaar door aan de kant van de Rekenkamer zijn de onderzoeksdirecteur en de projectleider. Daarnaast worden gedurende het jaar het lid-rapporteur, het collegelid dat verantwoordelijk is voor het onderzoek bij het betreffende ministerie, en de communicatieafdeling intensief betrokken en is op de achtergrond het volledige college altijd betrokken.

Aan de kant van het ministerie zijn de directeur Financieel Economische Zaken (hierna FEZ) en het hoofd Begroting en Kaderstelling van de directie FEZ nauw betrokken. Daarnaast staat het verantwoordingsonderzoek op de agenda van de Bestuursraad en het Audit Committee. Het Audit Committee bestaat uit de leden van de Bestuursraad, vier externe leden en de algemeen directeur Auditdienst Rijk. Volgens de Regeling Audit Committee²⁴ (Tweede Kamer der Staten-Generaal) is de Rekenkamer agendalid en kan op verzoek de vergadering bijwonen. De onderzoeksdirecteur van de Rekenkamer schuift echter altijd aan bij het Audit Committee van VenJ, een ietwat ongebruikelijke situatie vergeleken bij de andere ministeries. Deze aanwezigheid is op verzoek van het ministerie. Enerzijds is er bij de Rekenkamer waardering voor het feit dat de onvolkomenheden agendasettend zijn voor dit overleg, anderzijds geeft de Rekenkamer aan het jammer te vinden dat er geen andere risico's besproken worden. Een betrokkene van de Rekenkamer geeft aan dat het ministerie misschien wel vreest dat ze extra onvolkomenheden zouden kunnen krijgen, wanneer alle kaarten open op tafel zouden worden gelegd.

²⁴ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031524/2012-05-01>

Ook werkt de Rekenkamer nauw samen met de Auditdienst Rijk. Er is regelmatig overleg tussen de onderzoekers van de Rekenkamer en de ADR. De ADR verstrekt in maart haar controleverklaring en een team auditors van de Rekenkamer controleert de werkwijze van de ADR om te beoordelen of de Rekenkamer gebruik kan maken van de werkzaamheden van de ADR. De Rekenkamer baseert het verantwoordingsonderzoek voor een deel op de oordelen van de ADR, de review vindt plaats om er zeker van te zijn dat de ADR wel op de juiste manier onderzoek doet, zodat de Rekenkamer kan steunen op de bevindingen van de ADR. Deze samenwerking start al direct na publicatie van het verantwoordingsonderzoek, waarna de verschillende teams samen om de tafel gaan om de gesignaleerde risico's te bespreken en welke onderzoeken opgestart zullen worden. Gedurende het jaar vindt er veel contact plaats en stemmen de onderzoekers regelmatig hun bevindingen met elkaar af.

6.1.1 Onderling contact

Gedurende het jaar vindt er meerdere keren per maand contact plaats tussen de Rekenkamer en het Ministerie; dit contact is in de laatste maanden voorafgaand aan publicatie een stuk intensiever.

De onderzoeksdirecteur heeft elke zes weken een overleg met de directeur FEZ, dit contact is rond het verantwoordingsonderzoek intensiever. Hierin bespreken zij de voortgang van de verschillende projecten. Uit de interviews komt naar voren dat de band tussen deze twee eindverantwoordelijken zeer goed is. De onderzoeksdirecteur ervaart deze gesprekken als zeer prettig, open en informeel. Bij de Rekenkamer heerst het gevoel dat het ministerie open is, alhoewel er wel een gevoel is dat het ministerie terughoudend is met het bespreken van mogelijke nieuwe problemen. Daarnaast spreken ze elkaar ook periodiek bij het Audit Committee, dat een aantal keer per jaar bij elkaar komt. Er is in de periode van het schrijven van het rapport intensiever contact, dat kan ook telefonisch zijn, bijvoorbeeld als er behoefte is aan toelichting over de oordeelsvorming.

Ook heeft de onderzoeksdirecteur een periodiek overleg met de plaatsvervangend SG, om te spreken over de voortgang van de acties en verbetering van de bedrijfsvoering, los van de onvolkomenheden. Dit overleg typeert de betrokkenheid tussen de Rekenkamer en het ministerie: de relatie kenmerkt zich niet alleen door het frequente contact, maar laat zien dat het ministerie graag advies ontvangt en toont de betrokkenheid van de Rekenkamer. De

gesprekken hebben ook tot doel om elkaar beter te begrijpen. Onderzoeksdirecteur van de Rekenkamer: "Het geeft inzicht in de knelpunten die ze hebben. Je hoort wat de achtergronden zijn die spelen; deze dialoog creëert begrip voor elkaar en ik denk dat dat enorm helpt.

De projectleider van de Rekenkamer zit elke maand om de tafel met het hoofd Begroting en Kaderstelling van het ministerie. In deze gesprekken bespreken ze niet alleen de onvolkomenheden, maar wordt ook überhaupt gesproken over 'hoe het gaat', bijvoorbeeld met de reorganisatie. De Rekenkamer wordt in deze gesprekken actief geconsulteerd over verschillende plannen die het ministerie uit wil voeren. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze gesprekken open en in vertrouwen plaatsvinden.

Daarnaast kan het zijn dat de projectleider periodiek contact heeft met anderen binnen het ministerie die specifiek bij bepaalde onderzoeken betrokken zijn, bijvoorbeeld de programmadirecteur Verbeteren financiële beheersing en intern toezicht. Het doel van deze gesprekken is om de voortgang te monitoren en te borgen dat er daadwerkelijk vooruitgang geboekt wordt.

Het college van de Rekenkamer is op de achtergrond altijd aangehaakt. Per onderzoek is één collegelid aangesteld als verantwoordelijk 'lid-rapporteur'. De minister zit in ieder geval één keer per jaar met het lid-rapporteur van de Rekenkamer om de tafel. Daarnaast is het lid-rapporteur betrokken in de briefing aan de Kamercommissie en de minister. De lijntjes binnen de Rekenkamer zijn kort: elke twee, drie weken zit de projectleider om de tafel met de onderzoeksdirecteur en regelmatig komt de 'driehoek' om de tafel, zodat ook het lid-rapporteur geïnformeerd is.

Ook zit de minister in ieder geval één keer per jaar met de president van de Rekenkamer om tafel.

6.2 Het proces

Het proces is in grofweg de volgende fases onder te verdelen:

Fase	Periode
------	---------

1. Risicoanalyse fase	Juni- juli
2. Schrijven projectvoorstel en secretarisbrief	September
3. Deelonderzoeken	Oktober – januari
4. Nota van Bevindingen	Februari - maart
5. Oordeelsvorming en schrijven eindrapport	Maart - april
6. Publicatie en naar buiten treden	Mei

Tabel 5: fases in het proces van doorwerking

6.2.1 Risicoanalyse fase: Juni - Juli

Vanaf juni, vrijwel direct na het presenteren van het verantwoordingsonderzoek, wordt een start gemaakt met het volgende verantwoordingsonderzoek voor het nieuwe jaar. Daarbij start de Rekenkamer met een soort vooronderzoek, de risicoanalysefase. In deze fase wordt op basis van jaarplannen, bevindingen voorgaand jaar, verbeterplannen, de verslagen van de Auditdienst Rijk in kaart gebracht waar mogelijke risico's liggen. Naast de losse onderzoeken op de departementen, wordt ook gekeken naar rijksbrede , om deze onderwerpen op de agenda te plaatsen. Een belangrijk onderdeel vormt ook het afgelopen verantwoordingsonderzoek, er moet immers opvolging gegeven worden aan de onvolkomenheden, dat wordt vanaf het begin af aan gemonitord.

6.2.2 Schrijven projectvoorstel en secretarisbrief: September

Half september wordt vervolgens een projectvoorstel opgeleverd, wat is afgestemd met de directeur en minimaal één lid-rapporteur van de Rekenkamer. Deze projectvoorstellen gaan vervolgens langs het college van de Rekenkamer, waarna het echte onderzoek kan starten. De projectleider geeft aan dat deze fase belangrijk is, omdat de onderzoeken hierin worden vastgelegd nadat er overeenstemming is bereikt met het college. Ook stuurt de Rekenkamer in september de individuele secretarisbrieven naar alle departementen. In deze secretarisbrief, geadresseerd aan de SG, staan de risico's en ontwikkelingen die door de Rekenkamer zijn waargenomen. Deze brief is aanleiding voor een gesprek tussen de secretaris en de SG in november, waarin zij elkaar bijpraten over de voortgang van het onderzoek en de implementatie van de verbeteringen in de organisatie.

6.2.3 Deelonderzoeken: Oktober - Januari

Vanaf eind september worden op basis van deze projectvoorstellen verschillende onderzoeken gestart. De projectteams zijn in deze periode redelijk onafhankelijk aan de slag. Om het college betrokken te houden, wordt eind januari een voortgangsrapportage aan het college gepresenteerd.

6.2.4 Nota van Bevindingen: Februari – maart

De deelonderzoeken monden uiteindelijk uit in een conceptnota van bevindingen. Deze wordt in februari of begin maart aan het departement voorgelegd voor een feitelijke controle (ambtelijk hoor en wederhoor). Deze stukken komen bij het afdelingshoofd Begroting en Kaderstelling binnen, waarna het ministerie de verschillende stukken voor een feitencontrole naar de betreffende afdelingen in het departement en taakorganisaties doorzet. Het ministerie borgt op deze manier dat iedereen over wie geschreven wordt, ook een reactie kan geven.

In deze fase is er ook, voor het inhoudelijke onderzoek, veel contact tussen de Rekenkamer en de Auditdienst, omdat de ADR halverwege maart haar eigen onderzoek publiceert.

Volgens alle betrokkenen is het opmerkelijk dat in deze fase, twee maanden voor de presentatie in de Tweede Kamer, de Rekenkamer nog geen oordeel velt of signalen afgeeft of onvolkomenheden zijn weggewerkt of niet. Beide partijen zitten veelvuldig om de tafel om de voortgang te bespreken, maar vanwege het proces van de Rekenkamer kan er nog niet over oordeelsvorming worden gesproken. Wat dus op dit moment aan het ministerie wordt voorgelegd zijn constatering, opmerkingen en vragen voor een controle op juistheid, maar geen oordeel.

Betrokkenen geven aan dat de gesprekken in deze periode intensiever worden. Het ministerie is er op gebrand om in ieder geval de 'ernstige' onvolkomenheid weg te werken. De plannen die dit moeten realiseren, zijn leidend voor alle gesprekken met de Rekenkamer. Tegelijkertijd kunnen de betrokkenen van de Rekenkamer in deze gesprekken niet toezeggen of de plannen voldoende zijn om de onvolkomenheid weg te werken, omdat de oordeelsvorming pas in de tweede helft van maart plaatsvindt.

De theorie stelt dat een goede relatie bevorderlijk is voor de doorwerking. In de gesprekken wordt duidelijk dat de relatie gedurende het jaar goed is, maar de relatie verandert naarmate de oordeelsvorming nadert. Doordat de medewerkers van de Rekenkamer niets los kunnen laten over de oordeelsvorming, zet dit de relatie onder druk.

6.2.5 Oordeelsvorming en schrijven eindrapport: Maart - April

Medio maart vindt altijd de wegingsvergadering plaats bij de Rekenkamer. Hierin wordt voor elk departement met de projectleiders, leden van het MT en de secretaris de ambtelijke weging gedaan. Dit is onder leiding van en beoordeling door het vaktechnisch team. Uiteindelijk heeft het college de ruimte om hiervan af te wijken en hun eigen bestuurlijke afweging te maken.

Omdat de samenvattende auditrapporten van de ADR op 15 maart definitief zijn, heeft de Rekenkamer een kort tijdsbestek om eventuele zaken die ze gemist hadden, alsnog in het rapport op te nemen. Zo waarborgt de Rekenkamer dat het verantwoordingsonderzoek goed aansluit op de rapportage van de ADR.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er geen wetmatigheden zitten in de oordeelsvorming. Er is een systematiek en een wegingskader voor wanneer iets een onvolkomenheid of ernstige onvolkomenheid is, maar het college kan hiervan afwijken. Betrokkenen van de Rekenkamer geven aan dat het doel van de publieke oordeelsvorming functioneel moet zijn. Wanneer zij verwachten dat de doorwerking niet zal plaatsvinden zonder publieke druk en als een bevinding al jaren een onvolkomenheid heeft, kan de Rekenkamer besluiten een ernstige onvolkomenheid toe te kennen omdat dan blijkbaar het ministerie onvoldoende voortgang heeft geboekt.

Opvallend is, dat in deze fase ook de communicatieafdeling nadrukkelijk betrokken is in het bepalen van die hoofdboodschap. Hieruit komt duidelijk naar voren dat de Rekenkamer zich bewust is van de invloed die de publieke bewoordingen van het onderzoek hebben.

In het geval van het verantwoordingsonderzoek 2016 over het jaar 2015 heeft er binnen de Rekenkamer veel discussie plaatsgevonden over de vraag of het ministerie wel of geen ernstige onvolkomenheid zou krijgen. Er is veel gediscussieerd met het college en het lid-rapporteur, en zelfs op politiek niveau is er overleg geweest tussen de President en de

verantwoordelijk minister. Het college kan in de bestuurlijke oordeelsvorming namelijk meewegen in hoeverre de minister het probleem serieus oppakt. Ook voor de formulering van de bestuurlijke boodschap in het verantwoordingsonderzoek is de reactie van de minister in deze fase van belang. Uiteindelijk is op basis van het feit dat er al sinds 2012 problemen zijn en er al veel vaker plannen waren gemaakt in het verleden, besloten om niet af te wijken van het oordeel dat ontstond conform de ambtelijke weging; 'ernstige onvolkomenheid'. De Rekenkamer ging ervan uit dat het voor de juiste druk zou zorgen en dat zij op deze manier het beste zou voldoen aan haar taak als controlerende en signalerende toezichthouder.

In de gesprekken geven de betrokkenen aan dat het lastig was om een scherp oordeel te vellen, omdat de gesignaleerde problematiek niet ging over harde fouten. De Rekenkamer constateerde een bepaalde cultuur op het ministerie, waarin knelpunten zaten in de sturing en samenwerking, die uiteindelijk bepalend zijn voor controlfunctie van het ministerie. Door het ministerie waren toezeggingen gedaan in reactie op het verantwoordingsonderzoek over 2014 om deze functie te versterken. De onderzoekers constateerden desondanks weinig regie en samenhang, maar konden dit lastig aanwijzen met concrete feiten. De Rekenkamer is eraan gehecht om de oordeelsvorming zo logisch mogelijk voort te laten vloeien uit de onderzoeksresultaten en vond het daarom lastig om uit te leggen waarom ze tot een 'ernstig' oordeel kwam. In de woorden van de onderzoeksdirecteur: "Gelukkig ging er iets fout rond het begrotingsproces, zodat we dat als voorbeeld konden gebruiken."

De betrokkenen geven nog een extra reden aan waarom de oordeelsvorming pas laat plaatsvindt: het college van de Rekenkamer gaat op zoek naar samenhang in de ernstige onvolkomenheden tussen de verschillende ministeries. De verschillende leden-rapporteurs hebben de departementen onderling verdeeld, pas als ze het totaaloverzicht hebben gaan ze onderling bespreken over wat nu de hoofdboodschap is. Dus pas als alle onderzoeken zijn afgerond en naast elkaar zijn gelegd, gaat de discussie ontstaan hoe de onvolkomenheden zich tot elkaar verhouden. Op het ministerie wordt deze 'subjectieve oordeelsvorming' lastig gevonden, omdat hieruit blijkt dat niet per definitie op basis van een vast wegingskader wordt beoordeeld of een ministerie een ernstige onvolkomenheid krijgt.

Dit kan samenhangen met het feit dat de oordeelsvorming van de Rekenkamer ook gebaseerd wordt op de reactie van het ministerie. Als de Rekenkamer het gevoel heeft dat het ministerie tijdens het onderzoek de hakken in het zand zet, kan het er eerder toe besluiten

om het stempel 'ernstige onvolkomenheid' te geven, om extra druk te zetten. Woordvoerder Joost Aerts: " Het hangt er dan van af of het college voldoende het gevoel heeft dat de verantwoordelijke minister snapt dat dit een probleem is, dat hij dit moet oplossen en daar goede richtingen voor moet bedenken. Als dat gevoel er te weinig is, dan hanteren we de zwaarste terminologie. De aanzet van de bevinding is een afweging, de bevinding is een feit."

Uit de gesprekken komt naar voren dat de Rekenkamer een duidelijk doel heeft met het oordeel 'ernstige onvolkomenheid' en dat ze de term functioneel wil inzetten. Als de Rekenkamer het gevoel heeft dat het niet zou helpen, dan kan ze ertoe besluiten geen ernstige onvolkomenheid toe te kennen.

Nadat alle feitelijke onjuistheden uit de stukken gehaald zijn, start de Rekenkamer met het schrijven van de rapporten. Het is in deze fase, dat de afdeling communicatie veel nadrukkelijker betrokken wordt.

Bij het schrijven van het rapport zijn met name de voorlichters en adviseurs nauw betrokken. Niet alleen moeten de teksten goed geformuleerd worden, maar er is veelvuldig overleg over de bestuurlijke boodschap waarmee het college naar buiten wil treden. Er ontstaat een beeld dat het college zich zeer goed bewust is van de impact van het verantwoordingsonderzoek en alle woorden, formuleringen en oordelen zorgvuldig overweegt. Ook duidelijk wordt dat het college meer betrokken raakt en vaker mee leest.

Het uiteindelijke conceptrapport wordt vervolgens in de eerste helft van april, ruim een maand voor de definitieve presentatie, voorgelegd aan het departement. Het conceptrapport wordt naar de SG gestuurd voor bestuurlijke hoor en wederhoor. Verschillende geïnterviewden geven aan dat in deze fase het rapport vrij definitief is. "Wij kunnen dan niet meer zeggen: 'daar ligt nog een fout', aldus de afdelingshoofd Begroting en Kaderstelling van het ministerie.

De oordeelsvorming vindt geheel binnenskamers bij de Rekenkamer plaats, daar wordt geen enkele voorinzage in gegeven. Binnen het ministerie bestaat de mening dat ze het weliswaar begrijpen, maar dat het wel ouderwets is. Ook is er in het Audit Committee de vraag gesteld waarom zij niet mee zijn genomen in de oordeelsvorming. Er is begrip voor het feit dat de Rekenkamer onafhankelijk wil oordelen, maar de directeur FEZ geeft aan dat hij zich goed zou kunnen voorstellen dat ze wel het gesprek erover aangaan, en toch onafhankelijk oordelen.

Alhoewel er niets veranderd is aan de terminologie van 'ernstige onvolkomenheid', werd er wel een en ander aan de titels in het rapport aangepast op basis van deze gesprekken.

De verschillende partijen geven aan dat het overleg lastig is op het punt van de oordeelsvorming. Omdat pas in maart of april een oordeel wordt gevormd door het college, kan op dat moment pas gecommuniceerd worden aan het ministerie hoe de Rekenkamer oordeelt. Dit betekent dat de onderzoeksdirecteur, die gedurende het hele jaar meerdere keren per maand contact heeft met het ministerie, op geen enkel moment kan zeggen 'jullie zijn goed bezig, het ernstige zal er wel van af gaan', omdat alleen het college daar later over oordeelt.

De onderzoekers van de Rekenkamer proberen wel verwachtingen te managen. De afdelingshoofd Begroting en Kaderstelling van het ministerie: "Het was geen complete verrassing, we hadden wel signalen van de onderzoeksdirecteur gekregen: 'Weet dat we er zwaar aan tillen, wat het gevoel is van het college, we weten niet hoe het gaat uitvallen.'" Het is dit type opmerkingen waarmee de betrokkenen van de Rekenkamer enerzijds hun onafhankelijke positie willen duidelijk maken, en anderzijds de relatie met het ministerie goed en transparant willen houden.

Binnen het ministerie is wel begrip voor de positie van de onderzoeksdirecteur, maar desondanks creëert dit wel een bepaalde afstand in de relatie. Terwijl de gesprekken heel open en vertrouwelijk voelen, kan het oordeel van de Rekenkamer soms stevig overkomen. Projectleider van de Rekenkamer: "Iedereen vindt het prettig als iemand meedenkt, maar uiteindelijk moeten wij een oordeel geven. Soms heb je ook een heel open en fijn overleg, maar willen ze bepaalde passages uit het verslag gehaald hebben, omdat het dan opeens op papier staat."

Uit alle gesprekken komt naar voren dat het afgelopen verantwoordingsonderzoek voor een grote schok zorgde bij het Ministerie. De verontwaardiging is te begrijpen in de context van alle veranderingen die in 2015 werden ingezet bij VenJ. De directie FEZ, die voor een deel bestond uit mensen die pas net op het ministerie werkten, had het gevoel nieuwe plannen te hebben gemaakt die ervoor zouden zorgen dat alles veel beter zou gaan en kreeg er 'opeens' ook nog een zware ernstige onvolkomenheid bij.

Dit gevoel werd versterkt doordat het Ministerie wist dat er binnen de Rekenkamer discussie bestond over de vraag of het wel of geen ernstige onvolkomenheid was en dat daar nog politiek contact over geweest was. Hierdoor ontstond het beeld dat er geen duidelijke richtlijn was en dat het niet per definitie een ernstige onvolkomenheid had moeten worden. De Rekenkamer koos er dus bewust voor om desondanks een ernstige onvolkomenheid te geven. Er ontstond bij het ministerie een gevoel dat de problemen eindelijk naar boven waren gekomen door verbeteringen die waren ingezet, en dat het ministerie daar nu voor gestraft werd. In een periode dat het ministerie al veel negatieve publiciteit kreeg, werd dit door de respondenten moeilijk begrepen. De Rekenkamer was verbaasd over deze felle reactie. Bas Wakkerman: "Ik merkte dat de impact enorm groot was, het werd bijna persoonlijk opgepakt door de SG. Zien jullie niet hoe hard we daar aan werken?"

Het verantwoordingsonderzoek heeft er bij de Rekenkamer voor gezorgd dat ze kijken of het mogelijk is om betere signalen af te geven, om deze verrassing te voorkomen in de toekomst. Tegelijkertijd blijft dit lastig, omdat volgens de bestaande procedures het oordeel pas zo laat geveld wordt door het college. De Rekenkamer staat nog steeds volledig achter de oordeelsvorming, ondanks dat het ministerie er ook extra negatief door in de kijker kwam te staan. De Rekenkamer had het gevoel dat er al zoveel eerdere plannen geweest waren, dat dit traject wel op deze manier ingezet moest worden, om duidelijk te maken dat er echt iets moest veranderen. Het was in dat opzicht een bewuste keuze om extra druk te zetten. In de woorden van de onderzoeksdirecteur: "Ik begrijp waar dat gevoel vandaan kwam, maar je zou ook kunnen zeggen: het is een extra stimulans om de al in gang gezette veranderingen door te voeren."

Bij alle partijen overheerst het gevoel dat het Ministerie wel echt inhoudelijk van de opmerkingen van de Rekenkamer wil leren. Er lijkt weinig onenigheid te bestaan over de constatering. De kritiek op de onvolkomenheden gaat vooral over het feit dat het ministerie van mening is dat het al zo'n goed verbetertraject in gegaan is, en dat de boodschap dus als 'mosterd na de maaltijd' kwam. Projectleider van de Rekenkamer: "Ze wilden wel echt weten waarop het dan fout ging, dus ik kreeg wel de indruk dat ze het zeer serieus namen. Die afdronk heb ik nog steeds als ik met medewerkers van het departement praat."

6.2.6 Publicatie en naar buiten treden: mei

Uiteindelijk wordt het rapport gepubliceerd op Verantwoordingsdag. De projectleider licht het rapport toe in het Audit Committee en geeft vervolgens een briefing aan de Kamercommissie. Ten slotte geeft het lid-rapporteur een briefing aan de minister, waarbij de minister ook geïnformeerd wordt over wat er aan de Kamer verteld is. Duidelijk wordt dat de Rekenkamer de Kamer weliswaar goed wil informeren, maar het ook als haar taak ziet om het ministerie goed voor te bereiden op de Kamervragen.

De Rekenkamer is in de laatste maand zorgvuldig bezig met een communicatiestrategie om het verantwoordingsonderzoek naar buiten te treden. Er is een persconferentie en er wordt een persbericht verstuurd, waar wel twee weken aan geschreven en geschaafd wordt. De Rekenkamer is zich zeer goed bewust van de impact die de formulering kan hebben, alle woorden worden op 'een goudschaaltje gewogen'. De voorlichters schrijven in eerste instantie het persbericht. Daarbij kijken zij enerzijds naar de hoofdboodschap die samen met het college bepaald is en de ernstigste onvolkomenheden, maar ook naar de "interessante krentjes" die de media zouden kunnen halen.

Uit de gesprekken komt een wisselend beeld over de doelstelling van de media naar voren. Enerzijds geven de voorlichters aan wel degelijk gebruik te maken van de zware terminologie en daarmee naar buiten te willen treden. "Het afgelopen jaar hadden we drie ernstige onvolkomenheden, dat was redelijk uitzonderlijk. En dat hebben we benut. We hebben het extra zwaar aangezet, om op die manier te kunnen zeggen: 'beste kabinet, u hebt wel echt een probleem.'" Wel benadrukt de communicatieafdeling ook dat ze er niet op uit is om chaos in de media te creëren, dat de media-aandacht het doel heeft om de rijksoverheid beter te laten functioneren.

Anderzijds geeft de onderzoeksdirecteur aan, dat het halen van de media meer een bijzaak is. "Wij zoeken niet expres de media op om nog extra licht te laten schijnen op onze aanbevelingen en ze zo te zorgen ze door te drukken. Elk rapport haalt de pers, dat slaat helemaal door, dan zie je teksten die je helemaal niet meer herkent."

Het is echter de vraag of dit zo is, zeker het feit dat de president van de Rekenkamer 's avonds in Nieuwsuur nog een toelichting gaf op het onderzoek. Er wordt ook een persconferentie gegeven bij publicatie van het verantwoordingsonderzoek. De Rekenkamer is

normaliter terughoudend om persconferenties te geven, maar bij het verantwoordingsonderzoek is dat standaardgebruik. Alle leidende media die in Den Haag op het Binnenhof actief zijn, komen er op af. Uit de gesprekken komt naar voren dat de Rekenkamer zich bewust is van de sturing van de media. Er wordt bewust gekozen om geen informatie onder embargo te verstrekken vooraf, waardoor de journalisten zich focussen op de accenten en keuzes van de Rekenkamer, waardoor het verhaal van de Rekenkamer de persconferentie domineert.

In de dagen voorafgaand aan publicatie is er veel onderling contact tussen de Rekenkamer en het ministerie. Uit de gesprekken komt naar voren, dat de Rekenkamer zich betrokken voelde bij hoe het ministerie publiekelijk de wind van voren zou krijgen. Directeur FEZ : "De onderzoeksdirecteur heeft mij op de hoogte gehouden, zodat wij ons er op een gegeven moment op kunnen prepareren dat er in de media reactie op wordt gemaakt."

Ongeveer een halve dag voordat de Rekenkamer het persbericht verstuurt, wordt het ook naar het ministerie gestuurd, zodat zij alvast een reactie kunnen voorbereiden.

De Rekenkamer lijkt in deze fase duidelijk te balanceren op twee verschillende kanten van haar taak: enerzijds om de band en de relatie met het ministerie goed te houden om in de informele setting gedurende het jaar zoveel mogelijk doorwerking te bewerkstelligen, anderzijds haar publieke taak om als externe controleur druk van buiten te zetten door met zware terminologie in de pers als een soort 'breekijzer' verandering te forceren.

Het ministerie begrijpt de publieke taak van de Rekenkamer, maar er wordt wel aangegeven dat de scherpe toon van de persberichten tot irritatie kan leiden, omdat de nuance uit het verantwoordingsonderzoek vaak ontbreekt.

Moment	Onderdeel
Eind februari / begin maart	Delen nota van bevindingen
Halverwege maart (14 dagen na ontvangst)	Terugkoppeling ministerie
Halverwege maart	ADR-rapportage
+22 maart	Wegingsvergadering
Eind maart	Schrijven rapport
Half april	Rapport naar ministerie
Eind april (14 dagen na ontvangst)	Terugkoppeling van ministerie
Vanaf laatste week april	Schrijven nawoord
Laatste twee weken	Start schrijven persbericht
Derde woensdag in mei	Verantwoordingsdag

Tabel 6: gedetailleerd proces van de laatste 3 maanden van het verantwoordingsonderzoek

6.3.3 Opvolging

Na afloop van het verantwoordingsonderzoek, gaat het Ministerie aan de slag met het 'oplossen' van de onvolkomenheden. Duidelijk is dat na het verschijnen van het afgelopen verantwoordingsonderzoek direct verschillende acties in werking zijn gezet. Ook de Rekenkamer zelf is in deze fase direct betrokken en kijkt over de schouder van de directie FEZ mee hoe dat verloopt, en is daar positief over. Projectleider van de Rekenkamer: Als je nu kijkt, zie ik dat de directeur FEZ direct aan de slag is gegaan met het intern aansporen van verbeterplannen."

Vervolgens presenteert de FEZ van het ministerie de verbeterplannen in de Bestuursraad en het Audit Committee. De relatie tussen de Rekenkamer en het ministerie is ook op dit vlak goed, het gebeurt bijvoorbeeld ook dat het ministerie al aan de Rekenkamer vraagt of ze de stappen wel juist vindt en concreet genoeg vindt en of ze er heel kritisch vaak naar wil kijken.

Dat wordt dan ook door de Rekenkamer serieus genomen en zeker omdat het een ernstige onvolkomenheid betreft, kijkt ook de onderzoeksdirecteur mee. Een voorbeeld uit het

afgelopen verantwoordingsonderzoek is het contourenplan financieel beheer, dat door een intern projectteam op het ministerie was uitgewerkt. De directeur van FEZ heeft op dat moment gevraagd aan de Rekenkamer om er kritisch naar te kijken en van commentaar te voorzien, voordat het aan het Audit Committee werd gepresenteerd. Het ministerie wil er op deze manier ook voor zorgen dat de Rekenkamer vanaf het begin af aan inbreng heeft in de door te voeren veranderingen.

Duidelijk wordt uit de gesprekken dat er voor deze opvolging geen standaard- afspraken zijn, maar dat deze werkwijze zo gegroeid is door de goede relatie tussen de Rekenkamer en het ministerie.

De Rekenkamer vindt de opvolging belangrijk en ziet het ook als haar taak om daar een rol in te spelen. Dit gaat verder dan alleen het beoordelen van plannen. "Vaak is zo'n plan redelijk snel opgesteld, daarna gaat het erom hoe het wordt opgepakt" aldus de projectleider van de Rekenkamer. Er is niet één moment dat daarnaar wordt gekeken, maar in alle periodieke afspraken komen de onderwerpen steeds terug en houdt de Rekenkamer een vinger aan de pols.

Ook het ministerie geeft aan dat het de opmerkingen van de Rekenkamer zeer serieus oppakt. Directeur FEZ: "Op basis van het rapport van de Rekenkamer en de overige rapporten in samenhang, hebben we geconcludeerd dat we het anders moesten doen. En dat we er alles aan zouden doen om er op te sturen om de ernstige onvolkomenheid weg te krijgen." Een uitdaging voor de FEZ is dat veel problemen niet door de directie zelf opgelost kunnen worden, maar dat die zich ergens anders binnen het ministerie afspelen. Daarvoor wordt een heel plan opgetuigd om middels rapportages en andere projectgroepen toch te borgen dat de juiste verandering wordt ingezet. Ook werd er bijvoorbeeld voor gekozen om niet meer per kwartaal aan de Bestuursraad te rapporteren, maar dit maandelijks te doen. Zo wordt elke maand in de Bestuursraad besproken wat de voortgang is op alle onvolkomenheden. Uit de gesprekken komt naar voren dat het ministerie er dit jaar alles aan doet om de titel 'ernstige onvolkomenheid' weg te werken.

Wel blijft een vraag of alle onvolkomenheden evenveel prioriteit hebben. De onderzoeksdirecteur van de Rekenkamer : "zeker op die ernstige zijn ze heel druk bezig, andere wat minder, ook omdat ze al heel lang een knelpunt zijn en die los je niet in een keer

op. Of toch een beetje door het grote geweld van de ernstige onvolkomenheid wat op de achtergrond raken. Dus ja, dat signaleert de directeur FEZ ook wel, dat er verschillende snelheden in zitten. "

Een terugkerende uitdaging blijft, dat het ministerie niet voldoende weet wanneer het opgelost is, omdat de uiteindelijke oordeelsvorming van het college niet volgens strakke richtlijnen plaatsvindt. "Desondanks vind ik dat we maximale inspanning leveren, om het op orde te krijgen." aldus Directeur FEZ. Ook de Rekenkamer zelf geeft aan dat ze dat ingewikkeld vindt, omdat de onvolkomenheid over een probleem ging wat niet heel hard te beschrijven was. "Zelf weten we ook nog niet exact wanneer we kunnen zeggen dat we de onvolkomenheid kunnen afschalen", aldus de onderzoeksdirecteur van de Rekenkamer.

7. Analyse: welke vorm van doorwerking wordt getypeerd?

Als het gaat om de verschillende vormen van doorwerking, zijn de respondenten het grotendeels eens. De doorwerking van het verantwoordingsonderzoek vindt grotendeels instrumenteel en conceptueel plaats, waarbij opvalt dat de respondenten van de Rekenkamer hun rol iets belangrijker aanzetten in het proces.

7.1 Instrumentele en conceptuele doorwerking

Het verantwoordingsonderzoek bevat een aantal concrete aanbevelingen, waarbij het zich in de specifieke voorbeelden grotendeels baseert op de aanbevelingen van de Auditdienst Rijk. "Adviezen worden zonder meer rechtstreeks overgenomen", aldus de directeur FEZ.

De grote aanbevelingen van het Verantwoordingsonderzoek 2015 spelen zich echter op het vlak van 'culturele verandering' af. De bedrijfsvoering moet 'op orde worden gebracht', er moet 'aandacht worden gegeven aan het samenbrengen van alle schakels met openheid en samenwerking als leidend principe' en men moet 'transparant en realistisch zijn over beleidsmatige ambities'.

De doorwerking die plaats zou moeten vinden volgens de Rekenkamer is dus conceptueel van aard. Betrokkenen van het ministerie geven aan dat dit een uitdaging is, omdat niet altijd duidelijk of en wanneer ze doorgevoerd zijn, want de adviezen zijn moeilijk meetbaar.

De Rekenkamer ziet het oplossen van de specifieke onvolkomenheden, de instrumentele doorwerking, dus ook als risico. Ze mogen niet teveel sturend zijn, er kan dan de situatie ontstaan dat nieuwe risico's uit het oog verloren gaan en dat de kennis om deze onvolkomenheden in de toekomst te voorkomen niet groeit. Projectleider van de Rekenkamer: "Als het ministerie een aanbeveling overneemt zonder er conceptueel achter te staan, dan zal het ook moeilijk zijn om het échte probleem uiteindelijk op te lossen."

De verschillende onvolkomenheden staan als losse punten op de agenda, tegelijkertijd is het cultuurtraject 'VenJ Verandert' juist gestart om de kennis op het vlak van regie en samenhang te versterken. Als voorbeeld van een meer conceptuele verandering noemt de Rekenkamer

ook het feit dat de SG het ministerie heeft toegesproken dat een cultuurverandering erg belangrijk is.

7.2 Agenderende doorwerking

Over het algemeen merken de betrokkenen bij zowel het ministerie als de Rekenkamer op dat de problematiek die de Rekenkamer constateert niet uit de lucht komt vallen. Het gebrek aan control staat eigenlijk al sinds 2012 op de agenda, dat is ook één van de redenen dat nu een 'ernstige' onvolkomenheid is gegeven. In die zin brengt het verantwoordingsonderzoek niet een geheel nieuw onderwerp op de tafel.

Alle betrokkenen van het ministerie geven aan dat ze het onderwerp al lang in de gaten hadden en dat er dus geen sprake is van agenderende doorwerking. De onderzoeksdirecteur van de Rekenkamer: "De controlfunctie stond al op de agenda. Als dat niet het geval zou zijn, zou dat vreemd zijn." Ook op het ministerie wordt dit bevestigd. At Draaisma van het ministerie: "We wisten ook wel dat we die maatregelen hadden moeten nemen, maar ze waren nog niet uitgevoerd. Vaak liggen onvolkomenheden al op straat, ze komen niet 'out of the blue'."

Duidelijk wordt wel dat de Rekenkamer haar invloed groter inschat dan het ministerie haar wil toeschrijven. Zo stelt de projectleider van de Rekenkamer aan dat dankzij het verantwoordingsonderzoek en de rapportages van de ADR de controlfunctie echt nieuw en prominent op de agenda is gezet. "Soms verbaas ik me er wel eens over dat ze niet zelf een risicoanalyse hebben, of onvoldoende hebben uitgewerkt. Vaak nemen ze de punten van de rekenkamer en de ADR over."

De theorie is niet geheel duidelijk over wanneer er sprake is van agendasettend. Letterlijk genomen stond het onderwerp 'control' al lang op de agenda en is er dus geen sprake van agenderende doorwerking. Tegelijkertijd was de Rekenkamer van mening dat er te weinig aandacht aan 'control' werd gegeven en kende de Rekenkamer het ministerie juist daarom een ernstige onvolkomenheid toe. Daarmee werd het onderwerp prominent op de agenda gezet en zou juist wel van agenderende doorwerking gesproken kunnen worden.

7.3 Politiek-strategische doorwerking

De theorie stelt dat er binnen organisaties vaak een strijd om ideeën is en dat adviezen politiek-strategisch gebruikt worden door verschillende actoren.

Uit de verschillende gesprekken komt naar voren dat er van politiek strategische doorwerking binnen het ministerie sprake is op het niveau van de medewerkers. Dat wordt niet altijd even positief ervaren. Directeur FEZ "sommige mensen op het ministerie geven dan als argument 'ja dat moeten we van de Rekenkamer', we kunnen het als extra druk gebruiken. Zelf word ik daar altijd heel erg krenzig van, ik vind dat een zwaktebod." De leidinggevenden op het ministerie staan achter de in te zetten veranderingen en willen uitstralen dat ze vooral zélf deze veranderingen ook in willen zetten, wanneer mensen in hun organisatie naar de Rekenkamer als externe toezichthouder wijzen, ondermijnt dat voor hun gevoel hun positie.

Ook in andere gesprekken is te horen dat op het ministerie het rapport als extra kracht wordt gebruikt. Of dat bij de ambtelijke top ook het geval was, is niet uit de gesprekken naar voren gekomen. Wel wordt duidelijk dat er over het algemeen kritisch naar het Verantwoordingsonderzoek werd gekeken. Er was zoveel verontwaardiging over de beoordeling 'ernstige onvolkomenheid', dat het gevoel vooral was: we zijn toch al aan het veranderen, hoe kan dit ons helpen?"

Niet alleen op het Ministerie zelf, ook in de politiek wordt het verantwoordingsonderzoek als argument gebruikt, om aan te geven dat er echt iets moet veranderen. "Ik las laatst ook een artikel, waarin ook opeens de uitspraken van de Rekenkamer benoemd werden. Dan merk je wel dat het ook gebruikt wordt in deze hele discussie."

Dit zie je ook terug in de Kamerverslagen en de krantenartikelen. Waar bij de andere ministeries de bulk van de media-aandacht over het verantwoordingsonderzoek plaatsvindt in de dagen rondom verantwoordingsonderzoek, speelt het bij VenJ ook in de maanden daarna nog regelmatig terug. Blijkbaar wordt het verantwoordingsonderzoek ook politiek gebruikt om extra druk op het ministerie te zetten.

8. Analyse: welke factoren beïnvloeden de doorwerking?

8.1 Kenmerken van het advies

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat de kenmerken en kwaliteit van het advies een belangrijke rol spelen bij de doorwerking. Daar lijkt bij het verantwoordingsonderzoek minder sprake van, omdat de geconstateerde onvolkomenheden voortbouwen op ADR-rapportages en bovendien doorgevoerd móeten worden; de Rekenkamer is immers de controleur van het Ministerie, en geconstateerde fouten kunnen niet zomaar opzij worden gelegd.

Dit wordt bevestigd door de respondenten, die het over het algemeen eens zijn met de bevindingen van de Rekenkamer. Er zijn meningsverschillen over de vraag hoe érnstig de problemen zijn, maar over het bestaan van de problemen zelf bestaat weinig discussie.

Uit de gesprekken komt naar voren dat het ministerie sterk leunt op de mening van de Rekenkamer als het gaat om input op hoe de onvolkomenheid weggewerkt kan worden. Hoe concreter de aanbeveling, hoe meer het ministerie weet wat ze moet doen om van dat oordeel af te komen. Wanneer gevraagd wordt naar de kenmerken van de adviezen, geven de respondenten van het Ministerie aan dat er behoefte is aan concrete adviezen.

Dit wringt enigszins met de doelstelling van de Rekenkamer om er vooral ook voor te zorgen dat de cultuur op het gebied van control verandert, dat is nu eenmaal niet heel concreet te maken.

Een ander belangrijk element voor doorwerking, is de vraag of men zich in de beschreven problemen herkent schrijft de theorie. De 'herkennings- en erkenningsfactor', in de woorden van At Draaisma. Op het moment dat de kwaliteit van het onderzoek sterk is, de adviezen goed geformuleerd en het ministerie zich herkent in de beschreven problematiek, zullen de aanbevelingen eerder overgenomen worden. Het is wel eens voorgekomen dat het ministerie zich niet herkende in een aanbeveling.

Daarnaast wordt aangegeven dat de haalbaarheid ook belangrijk is voor de doorwerking. De medewerkers zijn niet gemotiveerd om een advies op te volgen dat onhaalbaar lijkt. Ook is het belangrijk dat de adviezen consistent zijn met alle doelstellingen van het ministerie. Wanneer de Rekenkamer alleen naar de bedrijfsvoering kijkt en niet naar de doelmatigheid wordt dat niet gewaardeerd.

De kenmerken van de adviezen lijken dus niet uit te maken voor de vraag of de adviezen worden doorgenomen. Tegelijkertijd blijkt wel dat hoe concreter en haalbaarder de adviezen zijn, hoe groter de motivatie bij het ministerie is om ze ook daadwerkelijk te implementeren.

8.2 Behoeften van het ministerie

Over de behoefte aan het advies van het verantwoordingsonderzoek zijn de meeste respondenten eensgezind. Het is niet altijd even prettig, maar het is wel goed dat de Rekenkamer er is. "Ik krijg van het merendeel van de medewerkers op het ministerie het gevoel dat ze openstaan voor onze adviezen", aldus de projectleider van de Rekenkamer.

Uit de theorie komt naar voren dat de kans op doorwerking het grootste is, wanneer het advies op hoog niveau binnenkomt. Dat is bij het verantwoordingsonderzoek zeker het geval.

Er ontstaat een helder beeld, waarin de interne betrokkenheid van de Rekenkamer zeer wordt gewaardeerd. De Rekenkamer wordt vanuit het Ministerie vaak proactief om advies gevraagd, plannen worden getoetst. Pas op het moment dat er een oordeel komt, is er soms wrijving, en hebben medewerkers van de Rekenkamer het gevoel dat hun aanwezigheid niet op prijs wordt gesteld.

Eenzijds baseert de Rekenkamer zich mede op de aanbevelingen van het ADR, dus strikt gezien is de Rekenkamer niet nodig om de fouten aan te wijzen, geeft de directeur FEZ aan. En toch, doordat zij de externe toezichthouder is, kan de Rekenkamer er vanuit haar zware rol ervoor zorgen dat bepaalde belangrijke veranderingen toch doorgedrukt worden, en is het de vraag of die anders ook waren doorgevoerd. In die zin wordt de aanwezigheid van de Rekenkamer door de respondenten op prijs gesteld. "Externe ogen dwingen", in de woorden van een medewerker van het ministerie.

Tegelijkertijd is de politieke druk zo hoog dat de behoefte van het Ministerie in eerste instantie niet uitmaakt voor de doorwerking. Voor het vervolggesprek over de implementatie en de samenwerking gedurende het jaar is het wel goed dat het ministerie open staat voor de adviezen, in die zin kan deze behoefte bijdragen aan de doorwerking.

8.3 Reputatie Rekenkamer

Aan een oordeel van de Rekenkamer wordt erg zwaar gehecht door vooral de minister, de Kamer en de overige SG's, en al wordt het oordeel betwist, dan nog stelt het ministerie alles in werking om het oordeel het volgende jaar van tafel te werken. In die zin is het feit dat de Rekenkamer deze positie van controler heeft, de belangrijkste factor van doorwerking. Immers, er wordt door het Ministerie hard gewerkt, om te voorkomen dat ze opnieuw een ernstige onvolkomenheid krijgen van 'De Rekenkamer'.

Wanneer doorgevraagd wordt naar de reputatie van de Rekenkamer, geven de medewerkers van de Rekenkamer aan dat zij de indruk hebben dat ze gewaardeerd worden door het ministerie. Dat maken ze op uit het gevoel uit gesprekken, maar ook uit een evaluatie over het verantwoordingsonderzoek 2015 waaruit bleek dat het ministerie positief oordeelde over de overleggen en het team.

Op het ministerie wordt aangegeven dat het algemene beeld van de Rekenkamer is dat de organisatie kritisch is, soms ook een beetje 'zifriger'. Het is goed dat ze kritisch zijn, want anders zou er misschien niets gebeuren, maar die kritische houding wordt ze niet altijd evenveel in dank afgenomen. Ook bestaat het gevoel dat de Rekenkamer wel erg ouderwets is in haar onafhankelijkheid, wat de gesprekken soms bemoeilijkt, omdat er over de oordeelsvorming geen dialoog plaatsvindt.

Deze reputatie lijkt niet van invloed te zijn op de doorwerking, omdat het Ministerie de onvolkomenheden hoe dan ook wil wegwerken.

8.4 Interactie met het ministerie

Uit de theorie komt naar voren dat frequent, structureel contact de doorwerking bevordert. Bij de Rekenkamer lijkt alles erop gericht te zijn om gedurende het jaar een zeer goede band op te bouwen bij het ministerie, vanuit de gedachte dat dat de doorwerking ten goede zal

komen. Er wordt aangegeven dat het belangrijkste doel van de samenwerking en van het onderzoek is, dat het ministerie uiteindelijk achter de aanbevelingen gaat staan. De Rekenkamer hoopt echt op dit inzicht, ze wil niet dat adviezen alleen overgenomen worden 'omdat het moet'. Voornamelijk om deze reden vindt er gedurende het hele jaar intensief contact plaats, waarbij het beeld ontstaat dat twee partijen gezamenlijk optrekken om de problemen op te lossen.

Uit de gesprekken met de onderzoeksdirecteur komt ook naar voren dat het ministerie zich wel heel bewust is van de 'waakhondfunctie' van de Rekenkamer. Het gevoel leeft bij de Rekenkamer dat risico's daarom niet altijd extra benoemd worden, zeker niet in gremia waar mensen van buiten het ministerie aanwezig zijn, bijvoorbeeld het Audit Committee.

Zowel de Rekenkamer als het Ministerie geven aan dat het overleg belangrijk is om begrip en context te creëren die de doorwerking versterken. De vele overleggen die plaatsvinden, zorgen er absoluut voor dat er begrip ontstaat. "Als je elkaar eens in het half jaar zou zien, dan zou het niet gaan werken" aldus een medewerker van het ministerie.

Alhoewel het oordeel pas plaatsvindt in het voorjaar en volgens de theorie dat de doorwerking daarna pas plaatsvindt, wordt uit de gesprekken duidelijk dat ook het perspectief van een naderend oordeel, de doorwerking kan bespoedigen.

Verwijzend naar de problematiek uit 2012, wordt een voorbeeld gegeven van het feit dat tijdens het onderzoek van de Rekenkamer allerlei problemen aan het licht kwamen. Al tijdens het onderzoek vond er intensief contact plaats tussen de top van de Rekenkamer en de top van het ministerie, waarbij tijdens het lopende onderzoek door het ministerie al een aantal wijzigingen werden doorgevoerd, om ervoor te zorgen dat problemen zo snel mogelijk werden opgelost. In deze zin zorgt de nauwe interactie ervoor dat problemen eerder geagendeerd worden en de doorwerking van de adviezen bespoedigd wordt.

De gesprekken bevestigen dus de theorie dat frequente, structurele interactie de doorwerking stimuleren. Deze interactie creëert over en weer begrip, zorgt dat de problematiek hoog op de agenda blijft staan en dat er contact is over hoe de problemen zo goed mogelijk op te lossen. De vraag kan niet beantwoord worden of de problematiek ook zónder overleg opgelost zou kunnen worden, maar zowel het Ministerie als de Rekenkamer geven aan dat deze werkwijze de doorwerking versterkt.

8.5 Presentatie en nazorg

Uit de aandacht die de Rekenkamer besteed aan de bestuurlijke boodschap in het verantwoordingsonderzoek en de presentatie en publicatie, blijkt hoezeer de Rekenkamer zich bewust is van de invloed van de publieke presentatie. Ook uit de theorie komt naar voren dat de juiste presentatie en nazorg ervoor kan zorgen dat de doorwerking bevorderd wordt.

De Rekenkamer is zich zo bewust van de gevolgen van druk uit politiek en media, dat zelfs bij de oordeelsvorming over de onvolkomenheden wordt meegewogen of extra 'publieke druk' zal helpen om problemen binnen een ministerie op te lossen. Gesteld kan dus worden dat de presentatie van het verantwoordingsonderzoek een belangrijke factor van de doorwerking is.

Het ministerie erkent zelf ook hoe groot de invloed van publieke veroordeling is. Directeur: "Blaming en shaming werkt natuurlijk. Niemand wil onderaan het staatje staan, je wilt niet het departement zijn met de meeste onvolkomenheden of die ernstige onvolkomenheid. "

Alle respondenten geven aan dat de minister de term 'ernstige onvolkomenheid' zo snel mogelijk van zijn bordje wil. De intensiteit waarbij de FEZ op veranderingen stuurt en het verantwoordingsonderzoek geagendeerd is in zowel de Bestuursraad als het Audit Committee is uniek en komt enkel door de publieke betiteling van 'ernstige onvolkomenheid'.

De presentatie van de Rekenkamer draagt hier zeker aan bij. In een zorgvuldig uitgekende mediastrategie werd in het voorjaar van 2016 het kabinet aangespoord om verbeteringen door te voeren, waarbij de communicatieafdeling van de Rekenkamer aangeeft er ook echt op te sturen om deze bestuurlijke boodschap zo duidelijk mogelijk aan het kabinet te willen communiceren. De doelstelling van publicatie is echter altijd functioneel, zo geven betrokkenen aan, de Rekenkamer is er niet op uit om 'chaos te creëren.'

Uit de theorie kwam al naar voren dat een juiste mediastrategie het onderwerp goed op de agenda kan zetten. De Rekenkamer besteedt alleen al aan het persbericht twee weken de tijd en is in de laatste maand van het Verantwoordingsonderzoek druk bezig met het uitstippelen van de juiste mediastrategie. Uit de gesprekken blijkt hoe effectief deze strategie is in het agenderen van de ernstige onvolkomenheden, wat uiteindelijk sterk bijdraagt aan de doorwerking.

8.6 Institutionele omgeving

Uit de theorie komt naar voren dat het voor de doorwerking belangrijk is dat de organisatie klaar is om een advies over te nemen.

Het ministerie heeft zoveel te doen, ook op andere terreinen die op de politieke agenda staan en die in de media spelen, dat er bij de Rekenkamer angst heerst of er wel genoeg prioriteit voor is. Daarnaast bestaat het risico dat alle aandacht uitgaat naar het oplossen van de ernstige onvolkomenheid, en dat de 'gewone' onvolkomenheden te weinig aandacht krijgen. Dit wordt ook bevestigd door betrokkenen van het ministerie. De invloed van een 'ernstige onvolkomenheid' is zo groot, dat alle aandacht daar naar uitgaat.

8.6.1 Media & Politiek

Er is een sterke correlatie tussen media-aandacht en politieke aandacht en beide hangen samen met de kwalificatie 'ernstig'. Omdat het niet vaak voorkomt dat de Rekenkamer de term 'ernstig' hanteert, is dat nieuws waar zowel de Kamer als de politiek gretig op duiken.

Zeker in een periode waarin over het ministerie van VenJ al een aantal ernstige fouten in de media zijn verschenen, past de kwalificatie 'ernstige onvolkomenheid' bij een beeld van journalisten, waardoor ze eerder geneigd zijn hier ook over te publiceren. "Nou, dit was eigenlijk dus ook al een piekperiode, en dan komt de Rekenkamer daar nog eens overheen met een zware boodschap. Dus het doet ertoe, en dan wordt die boodschap eigenlijk door journalisten eigenlijk nog meer opgepikt, want dan past dat in de trend van 'ja het was al een probleem', zie je en dan komt er nog een probleem." Het beeld bestaat ook dat de Rekenkamer zich bewust was van deze houding van de journalisten, en dat er bewust voor gekozen is om deze kwalificatie zo naar buiten te brengen, om de druk op het ministerie verder te verhogen.

Tegelijkertijd blijft de indruk bestaan dat de pers minder aandacht aan VenJ besteedt in vergelijking met bijvoorbeeld het ministerie van Defensie, wat ook een ernstige onvolkomenheid kreeg, omdat de problematiek 'control' lastig te begrijpen is voor de gewone burger.

In dit bijzondere geval, sloot de kwalificatie 'ernstige onvolkomenheid' ook nog eens aan bij een beeld van een ministerie dat het erg lastig was. De Rekenkamer was zich hier wel degelijk

bewust van, en heeft de persconferentie van de president van de Algemene Rekenkamer ook ingestoken om die onvolkomenheden extra te benadrukken. Projectleider van de Rekenkamer: "Een van de onderdelen die hij aangaf, ik weet de letterlijke tekst niet meer, hij zei 'het aantal onvolkomenheden is gedaald, maar nu voor het eerst in zoveel jaar zijn er weer drie ernstige onvolkomenheden', dus hij benadrukte wel het belang van die drie ernstige... Want uiteindelijk is Arno Visser in Nieuwsuur geweest om een toelichting te geven over de ernstige onvolkomenheden, dat heeft wel zijn doorwerking richting de minister en het hele departement"

Woordvoerder van de Algemene Rekenkamer beschrijft ook de relatie tussen de media-aandacht en de politieke druk: "Als media aandacht schenken aan de Rekenkamerbevindingen en dat ook met enige nadruk doen, dan zet dat extra druk, het werkt vooral richting de Kamer en de activiteiten die de Kamer vervolgens ontplooit, maar ook richting het departement en ministers."

Uit alle gesprekken wordt duidelijk, dat de politieke druk op het ministerie van VenJ zeer sterk aanwezig is. De betiteling 'ernstige onvolkomenheid' draagt eraan bij dat deze druk extra sterk gevoeld werd. Doordat de kwalificatie 'ernstig' is heeft de Kamer zelfs gevraagd periodiek geïnformeerd te worden. Een medewerker van het ministerie: "Absoluut. Ja. De kamer heeft gevraagd naar voortgangsrapportages, hoe staat het nu met de aanpak van de ernstige onvolkomenheid? Dat heeft een behoorlijk effect op de doorwerking."

Alle geïnterviewden zeggen dat de kwalificatie 'ernstige onvolkomenheid' eraan bijdraagt dat er intern harder gewerkt wordt om de onvolkomenheid weg te werken. In die zin heeft het zware middel van de Rekenkamer, de overweging wel degelijk geholpen. Directeur FEZ: "Dijsselbloem die tussendoor wil weten hoe het verloopt, dat was zeker niet gebeurd, al die politieke aandacht, als we dat rapport niet hadden gehad. De intensiteit van hoe wij hier vanuit FEZ erop zijn gaan sturen, op die verbeteringen, dat was niet gebeurd als die ernstige onvolkomenheid er niet lag."

Wel blijkt uit de woorden van de directeur FEZ dat het een zwaar middel is met bijwerkingen. Het beeld van het ministerie is hierdoor namelijk wel extra beschadigd, de burger zal nog minder vertrouwen in het ministerie hebben. Dus het is niet alleen maar goed nieuws.

De onderzoeksdirecteur van de Rekenkamer stelt: "Het ministerie is zeker harder gaan lopen." De positieve werking van de politiek wordt met name gezien als een drukmiddel. De onderzoeksdirecteur noemt nog als extra voordeel, dat het er eventueel ook voor zou kunnen zorgen dat er politiek gezien extra geld vrijkomt, maar bij de directie FEZ zijn ze minder blij met het feit dat dat sommige mensen op het ministerie intern de politieke druk gebruiken om de veranderingen door te drukken. De directie geeft aan dat ze het liever uit zichzelf doorvoeren, dan dat het gedaan wordt 'omdat het moet van iemand anders'.

8.6.2 Digitalisering

Op basis van theorieën over verspreiding, werd de hypothese geformuleerd dat de digitalisering de doorwerking zou bevorderen, omdat het verantwoordingsonderzoek gemakkelijker te vinden zou zijn.

De digitalisering van het verantwoordingsonderzoek had met name het doel de kennis te ontsluiten voor een groter publiek en vergelijkingen tussen verschillende ministeries te vergemakkelijken. Echter, uit de gesprekken komt naar voren, dat de druk om te veranderen met name van bovenaf wordt gevoeld.

Op de vraag of de digitalisering de doorwerking bespoedigt, reageren de meeste geïnterviewden terughoudend. Vergelijken doen de SG's onderling al jaren, dat heeft zeker invloed, maar die kennis wisselden ze onderling toch al uit. Het speelt zeker mee dat je niet onderaan een rijtje wilt staan, maar het is maar de vraag of een 'digitaal lijstje' daar aan bijdraagt.

Woordvoerder Joost Aerts: "Of dat nou digitaal is of niet, het oordeel is dusdanig dat de politieke druk er is om aan te pakken. Ik zou niet durven zeggen dat digitaal aanleveren meer impact heeft."

Een onverwachte wending, is dat het feit dat de openbaarheid de positie van het ministerie ook versterkt. Zo proberen medewerkers te laten zien dat ze weliswaar een ernstige onvolkomenheid hebben, maar dat er ook 2 onvolkomenheden zijn verdwenen. Daarnaast wordt de vergelijkingstool ook wel gebruikt in discussies om aan te tonen dat de Rekenkamer niet altijd even consistent is in haar oordeel. At Draaisma: "Dan kan ik ook af en toe zeggen,

van goh, jullie zeggen daar bij personeelsbeheer precies hetzelfde, als jullie daar zo en zo beoordelen, waarom dan niet zo bij ons?"

Tegelijkertijd is het lastig voor te stellen, dat het verantwoordingsonderzoek níet digitaal te doorzoeken is. Journalisten en Kamerleden kregen het verantwoordingsonderzoek eerder in een papieren variant, het blijft echter goed voorstelbaar dat de digitale verspreiding er toch voor zorgt dat het verantwoordingsonderzoek hoger op de agenda staat.

9. Conclusie en aanbevelingen

In deze scriptie staat de vraag centraal, op welke manier de aanbevelingen en adviezen uit het verantwoordingsonderzoek van de Rekenkamer doorwerken en op welke manier digitalisering deze doorwerking beïnvloed.

Om te komen tot de beantwoording van deze hoofdvraag is de theorie rond doorwerking onderzocht en zijn drie theoretische en empirische deelvragen onderzocht in gesprekken met een aantal betrokkenen van zowel de Rekenkamer als van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

9.1 Theoretische deelvragen

9.1.1 Wat is doorwerking en welke vormen van doorwerking kunnen worden onderscheiden?

Het concept doorwerking omvat het overnemen van beleidsadviezen door organisaties of andere actoren. Bekkers et al. (2004) onderscheiden vier verschillende vormen van doorwerking. Bij instrumentele doorwerking is er een directe verandering in gedrag van organisaties, in lijn met het advies. Bij conceptuele doorwerking zorgt het advies dat er meer kennis of strategisch inzicht ontstaat bij de actoren. Agenderende doorwerking zet een geheel nieuw onderwerp op de agenda van een organisatie. Bij politiek-strategische doorwerking wordt een advies gebruikt om bepaalde machtsposities binnen organisaties te versterken of verzwakken.

In de theorie zijn verschillende visies op de oorzaak van doorwerking te onderscheiden, die onder te verdelen zijn in rationele modellen en politieke modellen. Het eerste model gaat uit van een rationele afweging bij de actoren, dat stelt dat nieuw beleid wordt geïmplementeerd als dit de beste oplossing blijkt te zijn. De andere benadering gaat uit van een krachtenspel binnen organisaties, en stelt dat het kiezen voor een beleidsrichting veel meer een politieke, dan een rationele keuze is.

9.1.2 Welke factoren beïnvloeden de mate van doorwerking binnen organisaties?

Voortbouwend op de verschillende modellen van doorwerking, is in de literatuur ook onderzocht welke factoren bijdragen tot doorwerking. Bekkers et al. (2004) vinden zes verschillende factoren, die allen bijdragen aan een goede doorwerking.

Zo is het belangrijk dat het advies van goede kwaliteit is en bestaat uit concrete aanbevelingen. Daarnaast is de kans op doorwerking groter, wanneer er bij de ontvangende organisatie behoefte is aan advies. De reputatie van de adviseur spelen ook een rol: wanneer de reputatie van de adviseur hoog is, is de kans op doorwerking groter. Interactie speelt ook een grote rol: hoe frequenter en positief de interactie is op alle verschillende lagen, hoe vaker adviezen hun weg vinden in de organisatie. Om te voorkomen dat een rapport 'in een bureaula verdwijnt', is een goede presentatie en nazorg belangrijk. Hoe meer aandacht er na het presenteren van het advies is, hoe groter de kans op doorwerking.

Tot slot speelt de institutionele omgeving een belangrijke rol: wanneer een advies op het juiste moment aan het juiste probleem gekoppeld kan worden, is de kans op doorwerking het grootst. Ook aandacht van politiek en media kan de doorwerking versterken, alleen bestaat hierbij wel de kans dat dit voornamelijk de politiek-strategische doorwerking bevordert.

9.1.3 Is de manier waarop een onderzoek gepresenteerd wordt (digitaal, op papier) van invloed op de mate van doorwerking?

Er is niet eerder onderzoek gedaan naar de invloed van digitale verspreiding op doorwerking. Voortbouwend op de theorie over factoren van doorwerking, volgt dat digitale verspreiding de doorwerking zou moeten versterken. Digitale verspreiding vergroot immers de leesbaarheid en verspreiding, beide factoren versterken doorwerking. Daarnaast kan digitale verspreiding het advies eerder op de agenda van de politiek, media of andere stakeholders zetten. Zo draagt de institutionele omgeving bij aan de doorwerking.

9.2 Empirische deelvragen

9.2.1 Hoe verloopt de doorwerking van het verantwoordingsonderzoek binnen een ministerie exact?

Het verantwoordingsonderzoek wordt gepresenteerd op de derde woensdag van mei. Het onderzoek staat echter gedurende het hele jaar op de agenda van zowel de Algemene Rekenkamer als het ministerie, vanaf de eerste risicoanalyses in juni tot het Verantwoordingsdebat, een week na het verschijnen van het verantwoordingsrapport.

De aanbevelingen die in het verantwoordingsonderzoek staan, vormen het uitgangspunt van de doorwerking. Het krijgen van een ernstige onvolkomenheid is voor een ministerie een zwaarwegende reden om de onvolkomenheid weg te werken, vanwege de positie van de Rekenkamer.

Uit dit onderzoek blijkt dat de doorwerking zich echter niet enkel specificeert rond de publicatie van het verantwoordingsonderzoek. De doorwerking vindt plaats in een proces is dat zich het gehele jaar voltrekt. Op alle verschillende lagen is gedurende het hele jaar intensief contact over het verantwoordingsonderzoek. In de interactie tussen de Rekenkamer, de Auditdienst Rijk, het Audit Committee en het ministerie worden gedurende het hele jaar mogelijke risico's, uitdagingen en oplossingen besproken. Door middel van deze interactie houdt de Rekenkamer het gehele jaar de vinger aan de pols om te waken dat alle aanbevelingen worden overgenomen.

9.2.2 Welke factoren stimuleren of beperken de mate van doorwerking binnen een ministerie?

Wanneer gekeken wordt naar de factoren die de mate van doorwerking stimuleren of beperken, blijkt dat uiteindelijk de belangrijkste factor voor doorwerking de wettelijke positie van de Rekenkamer, als controleur van de overheid, is. Een oordeel van de Rekenkamer wordt ook daadwerkelijk als ernstig ervaren en dat op zet een heel mechanisme van handelingen in gang.

Wanneer echter verder op het proces wordt ingezoomd, wordt duidelijk dat de interactie tussen de onderzoekers van de Rekenkamer en het ministerie hecht is en dat dit bijdraagt aan de doorwerking. Gedurende het gehele jaar is er op meerdere lagen veelvuldig contact.

Eenzijds wil de Rekenkamer graag een vinger aan de pols houden, om nieuwe problemen te constateren en de druk te blijven opvoeren om de voortgang van de oplossingen te bespreken. Anderzijds is er vanuit het ministerie de wens om de Rekenkamer nauw te betrekken, om zeker te weten dat de Rekenkamer de ingeslagen route steunt en zo een 'onvolkomen' oordeel te voorkomen.

Uit het onderzoek komt tegelijkertijd naar voren dat de Rekenkamer niet alleen binnen gesloten deuren, maar ook via de media de druk op het ministerie opvoert. De Rekenkamer heeft rond Verantwoordingsdag een uitgekiemde mediastrategie, die ervoor zorgt dat de boodschap van de Rekenkamer door vrijwel alle nieuwsmedia integraal wordt overgenomen. De Rekenkamer zet dit middel in om de druk op het ministerie op te voeren, op het moment dat zij de indruk heeft dat de adviezen niet vanzelf zullen worden opgevolgd.

Zo ontstaat een tweeledig beeld van een toezichthouder die niet schroomt publiekelijk streng te oordelen, maar tegelijkertijd met betrokken personen gedurende het hele jaar eraan werkt om verbeteringen door te voeren.

Samenvattend kan de start van doorwerking gezien worden vanuit een politiek model. De theorie stelt immers dat bij politieke modellen de belangrijkste factor voor doorwerking niet de adviezen zelf zijn, maar de (politieke) krachten binnen en buiten de organisatie. Immers, het advies wordt serieus genomen doordat het een politieke lading heeft, niet omdat de behoefte van de ontvangers groot is, of de kwaliteit van de adviezen zo goed is. Vervolgens is de doorwerking voor een deel vanuit het interactiemodel te verklaren, maar spelen ook meer rationele factoren zoals de kwaliteit van het advies een rol.

9.2.3 Is de distributievorm (papier, digitaal) van het onderzoek van invloed op de doorwerking?

Op de vraag of de distributievorm van invloed is, kan geen sluitend antwoord gegeven worden. In het onderzoek is geen directe aanleiding gevonden om te stellen dat er een grote invloed is van digitalisering op de doorwerking van het verantwoordingsonderzoek. Uit de literatuur volgde dat een grotere verspreiding, voor extra druk zou zorgen, directe betrokkenen geven echter aan dat het rapport, op papier of digitaal, toch wel zijn weg zou vinden. Tegelijkertijd wordt er door de betrokkenen op het ministerie gewezen naar de relatieve score ten opzichte van andere ministeries. Een of twee onvolkomenheden zijn niet

zo problematisch, maar een ministerie wil niet als het slechtste ministerie te boek staan. De website van het verantwoordingsonderzoek maakt vergelijkingen tussen ministeries zeer gemakkelijk en het onderzoek voor media en politiek goed te doorzoeken, het blijft dus goed mogelijk dat deze invloed indirect blijft gelden.

9.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan.

9.3.1 Aanbevelingen: Versterk de relatie tussen Rekenkamer en ministerie met drie nieuwe formele meetmomenten

Conclusie: Een goede relatie tussen het ministerie en de Rekenkamer is essentieel voor de doorwerking. De overleggen zorgen voor een goed begrip en inzicht bij het ministerie over de te nemen stappen en doordat de band goed is, is de motivatie bij het ministerie groot om de aanbevelingen door te voeren. Omdat de Rekenkamer pas zeer laat in het proces eenzijdig een oordeel velt, voelen medewerkers van het ministerie toch een zekere afstand. Bovendien zorgt het eenmalige moment in mei ervoor dat de Rekenkamer op dat moment alles uit de kast moet trekken om de aandacht te krijgen, terwijl de onderwerpen gedurende het hele jaar urgent zijn. Het uiteindelijke oordeel voor de Tweede Kamer moet door de Rekenkamer in alle onafhankelijkheid genomen worden eind maart, dat kan niet veranderd worden, maar het is belangrijk om het ministerie eerder mee te nemen in de oordeelsvorming van de Rekenkamer.

Aanbeveling 1: Creëer na de publicatie van het verantwoordingsonderzoek twee formele evaluatiebesprekingen gedurende het jaar in september en januari. Tijdens deze evaluaties wordt de voortgang van de doorwerking van de adviezen uit het vorige Verantwoordingsonderzoek besproken door de ambtelijke top van het ministerie en de Rekenkamer, inclusief het lid-rapporteur. Op deze momenten deelt de Rekenkamer ook een voorlopig beeld van de weging over de voortgang. Deze evaluatiebesprekingen zorgen er zo voor dat het onderzoek het gehele jaar hoog op de bestuurlijke agenda staat bij het ministerie. Ook wordt er op deze manier niet alleen op het niveau van de medewerkers, maar ook bij de top betrokkenheid gecreëerd. Tot slot dragen de evaluatiebesprekingen eraan bij dat het uiteindelijke nieuwe oordeel van de Rekenkamer minder verrassend zal zijn.

Conclusie: Bij het ministerie leeft onvrede over de ongenueanceerde uitingen van de Rekenkamer rond Verantwoordingsdag. Dit wordt versterkt door het feit dat de Rekenkamer het persbericht pas een halve dag voor het versturen deelt met het ministerie.

Aanbeveling 2: Deel de mediastrategie en persberichten eerder met het ministerie. Een onafhankelijke strategie blijft daarmee gewaarborgd, terwijl het eerder delen van de communicatie uitingen het ministerie wel de gelegenheid geeft met een gepaste reactie te komen.

9.3.2 Aanbevelingen: Versterk de publieke druk door het verantwoordingsonderzoek toegankelijker te maken.

Conclusie: Het verantwoordingsonderzoek is goed vindbaar online, zo blijkt uit de analyse. Echter is op de website zelf voor de bezoeker niet direct duidelijk welke ministeries minder goed scoren en wat de voortgang is van de onvolkomenheden. Ook wordt geen gebruik gemaakt van visualisaties om de onvolkomenheden extra onder de aandacht te brengen. Hiermee laat de Rekenkamer een kans liggen om deze publieke aandacht te gebruiken om de doorwerking te stimuleren.

Aanbeveling 3: Creëer een modernere publiekswabsite waar de resultaten uit het verantwoordingsonderzoek in toegankelijke taal, visueel ondersteund gepresenteerd worden. Door de voortgang gedurende het jaar hierop publiekelijk bij te houden, kunnen burgers zo een 'digitale vinger aan de pols houden' en zullen de medewerkers op het ministerie extra druk voelen om de onvolkomenheid weg te werken.

Conclusie: De terminologie van de Rekenkamer over 'onvolkomenheden' wordt door de media nauwelijks overgenomen en behoort niet tot het vocabulaire van het grote publiek.

Aanbeveling 4: Ontwikkel nieuwe terminologie voor de onvolkomenheden die beter aansluit bij het taalgebruik van de burger.

10. Literatuurlijst

Advanced Web Ranking. (2017, 02 01). CTR study.

Algemene Rekenkamer. (2013). *Verantwoordingsonderzoek 2012*.

Algemene Rekenkamer. (2014). *Verantwoordingsonderzoek 2013*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer. (2015). *Verantwoordingsonderzoek 2014*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer. (2016). *Verantwoordingsonderzoek 2015*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer. (2016, 5 18). *Zorgen over Defensie, Belastingdienst en grip op zaken bij Veiligheid en Justitie (Persbericht)*. Opgeroepen op 03 01, 2017, van http://www.rekenkamer.nl/Nieuws_overzicht/Persberichten/2016/05/Zorgen_over_Defensie_Belastingdienst_en_grip_op_zaken_bij_Veiligheid_en_Justitie

Algemene Rekenkamer. (sd). *Over het Verantwoordingsonderzoek*. Opgeroepen op 03 01, 2017, van <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/over-dit-onderzoek/verantwoordingsdag>

Bekkers, V., Fenger, H., Homburg, V., & Putters, K. (2004). *De doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Amsterdam: Rozenburg Publ.

De Wit Wijnen, P. (2016, 05 18). 'Ernstige problemen' bij Defensie, Justitie en fiscus . *NRC Handelsblad*.

Grondwet. (2008, 07 15). *Grondwet*. Opgeroepen op 03 01, 2017, van [Wetten.overheid.nl: http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15#Hoofdstuk4](http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15#Hoofdstuk4)

Hoppe, R. &. (1998). *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers.

Kok, L. (2016, 05 18). Rekenkamer geeft ministeries ervan langs op bijtjesdag . *Algemeen Dagblad*.

- Landry, R. L. (2003). Extent and determinants of utilization of university research in government agencies. *Public Administration Review*(63 (2)), 191-204.
- Nieuwsuur. (2016, 5 18). Rekenkamer: aanpak ouderenwerkloosheid weinig effectief .
- Oomkes, L. (2016, 05 18). Rekenkamer heeft ernstige waarschuwing voor kabinet in petto .
Trouw.
- Putters, K. (2004). Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Radboud Universiteit. (2013, 4 27). Data-analyse.
- Steur, van der, G. (2015, 05 06). Bestuurlijke reactie op Verantwoordingsonderzoek 2014 VenJ (Kamerstuk). Den Haag.
- Steur, van der, G. (2016, 03 02). VenJ verandert (Kamerbrief).
- Tijmstra, J., & Boeije, H. (2007). Wetenschapsfilosofie in de context van de sociale wetenschappen. Den Haag: Boom Lemma.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal . (2006, 03 31). Bijlage adviesaanvraag benoemingenbeleid . *Kamerstuk 28479-23-b3*. Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2001). *Compabiliteitswet 2001*. Opgeroepen op 03 01, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013891/2016-07-01>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012, 5 1). *Regeling Audit Committees 2012*. Opgeroepen op 03 01, 2017, van [wetten.overheid.nl: http://wetten.overheid.nl/BWBR0031524/2012-05-01](http://wetten.overheid.nl/BWBR0031524/2012-05-01)
- Visser, A. (2016, 05 18). Toespraak Verantwoordingsdag 2016. Den Haag.
- Vries, d. G. (2000). *Beleidsdynamica als sociale constructie*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Webber, D. (1991-1992). The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process. *Knowledge and Policy*(4), 6-35.

Bijlage 1 - Lijst geïnterviewden

Geïnterviewde	Organisatie	Functie	Doel interview
Marleen Stafleu	Algemene Rekenkamer	Programmamanager verantwoordings-onderzoek	Proces verantwoordings-onderzoek in kaart brengen
Carl Roest (2x)	Algemene Rekenkamer	Projectleider verantwoordings-onderzoek VenJ	Doorwerking en proces bij Rekenkamer Factcheck onderzoek
Eric Bezem	Ministerie van Veiligheid & Justitie	Directeur FEZ	Doorwerking en indruk bij Financiën
Bas Wakkerman	Algemene Rekenkamer	Onderzoeks-directeur	Doorwerking en proces bij Rekenkamer
Joost Aerts	Algemene Rekenkamer	Senior voorlichter	Doel en proces communicatie
Arjen Konijnenberg	Algemene Rekenkamer	Sectormanager communicatie	Doel en proces communicatie
Ad Draaisma	Ministerie van Veiligheid & Justitie	Hoofd Begroting en Kaderstelling	Doorwerking en proces bij Financiën

Bijlage 2 - Vragenlijst / Topiclijst

1. Wat is uw algemene beeld over de communicatie rond het verantwoordingsonderzoek?
2. Kunt u beschrijven hoe het verantwoordingsonderzoek tot stand komt?
 - a. De Rekenkamer controleert het jaarverslag van de ministeries. Is er tijdens de 'onderzoeksperiode' contact tussen het ministerie en de AR?
 - b. Wat is de rol van FEZ in het gehele traject?
 - c. Tot in welke laag wordt er binnen een ministerie over gediscussieerd?
3. Kunt u beschrijven hoe zo'n advies bij het ministerie binnenkomt?
 - a. Naast de officiële presentatie in het Audit Committee, hoeveel inhoudelijk contact is er tussen het ministerie en medewerkers van de AR?
 - b. In hoeverre leidt dit contact er nog toe dat er bijvoorbeeld bepaalde aanpassingen in het verantwoordingsonderzoek gedaan kunnen worden?
 - c. Het ministerie weet natuurlijk al vóór de officiële publicatie wat er in het verantwoordingsonderzoek staat. Wordt er dan al een begin gemaakt met het aanpakken van de onvolkomenheden, of wordt daarmee gewacht tot de officiële publicatie?
4. Kan u het contact tussen de Rekenkamer en het ministerie beschrijven over het verantwoordingsonderzoek?
 - a. Hoe ziet het contact er na de publicatie uit?
 - b. Hoe vaak spreekt u elkaar over de vorderingen?
 - c. Wie zijn er allemaal bij betrokken vanuit de Rekenkamer?
 - d. In hoeverre wordt de FEZ betrokken bij het maken van het VO? Worden er af en toe vragen gesteld of mensen geïnterviewd?
 - e. Wanneer wordt de communicatieafdeling bij het onderzoek betrokken?
5. Heeft u het gevoel dat dit intensieve contact met het ministerie gedurende het hele traject, ervoor zorgt dat er extra draagvlak of steun binnen het ministerie is om de veranderingen door te voeren?

Communicatie

6. Wanneer wordt de communicatie afdeling bij het verantwoordingsonderzoek betrokken?
 - a. Zijn er bepaalde communicatie doelstellingen?
 - b. Wie zijn er allemaal betrokken bij de communicatie rond het verantwoordingsonderzoek?
7. Welke middelen worden allemaal ingezet voor de presentatie van het verantwoordingsonderzoek?
8. Heeft u contact met het ministerie over de communicatie?
9. Bepaalde elementen worden in het persbericht en de toespraak van de President naar voren gehaald. Wie maakt de keuze welke aspecten naar voren worden gebracht?
10. Komt er vanuit intern van de Rekenkamer ook een voorkeur om bepaalde onderwerpen in de pers of de presentatie te belichten?
11. Bent u blij met de hoeveelheid aandacht voor het VO?
12. Helpt een label 'ernstige onvolkomenheid' om de pers te halen? Denkt u dat ze zich daar tijdens het schrijven van het verantwoordingsonderzoek al bewust van zijn?
13. Denkt u dat journalisten ook gebruik maken van het digitale verantwoordingsonderzoek?
14. Waarom wordt ervoor gekozen om alle ministeries met elkaar te laten vergelijken, wat is het doel daarvan?
15. Heeft u wel eens gehoord, dat mensen bijvoorbeeld niet 'onderaan het rijtje' willen staan?
16. Heeft u het gevoel dat zo'n uitgebreide digitale presentatie, de doorwerking van het verantwoordingsonderzoek bevordert?
17. Hoe zou de communicatie rond het verantwoordingsonderzoek nog beter kunnen?

Invloed, vorm van doorwerking

18. Wat is denkt u de invloed van het verantwoordingsonderzoek op beleid van het ministerie?

19. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen 'instrumentele' doorwerking, dat wil zeggen dat adviezen rechtstreeks worden overgenomen, en 'conceptuele' doorwerking, dat wil zeggen dat het advies vooral inspireert en de kennis van de organisatie groeit. Hoe denkt u dat doorwerking van het verantwoordingsonderzoek is te typeren?
20. Een andere vorm van doorwerking is de "agenderende doorwerking". Dit houdt in dat er als gevolg van het verantwoordingsonderzoek een geheel nieuw onderwerp op de beleidsagenda komt.
21. Wat vindt u van het label ernstige onvolkomenheid? Is het terecht?
22. Een meer 'politieke visie' van doorwerking, is dat adviezen soms ook gebruikt worden in al lopende discussies op een ministerie. Kan u zich voorstellen dat dit geval is?

Factoren die doorwerking beïnvloeden

23. Zijn er bepaalde kenmerken in het verantwoordingsonderzoek die het overnemen van de adviezen gemakkelijker of moeilijker maken? Bijvoorbeeld wel / niet concreet.
24. Is er in zijn algemeenheid binnen het ministerie behoefte aan adviezen van de Rekenkamer?
25. Hoe is de reputatie van de Rekenkamer? Maakt de reputatie van de Rekenkamer uit voor wat er vervolgens met de adviezen gebeurt?
26. Zorgt het frequente contact tussen de Rekenkamer en het ministerie ervoor dat de doorwerking verbetert? Is er na publicatie van het rapport contact over adviezen, en zo ja zorgt dat contact ook voor doorwerking?
27. Maakt het uit als de adviezen de media halen, staat het dan ook hoger op de interne agenda? Hoe is VenJ ermee omgegaan dat u bekend stond als het ministerie met de ernstige onvolkomenheid?
28. Als adviezen van de Rekenkamer op de politieke agenda komen, dat er bijvoorbeeld kamervragen gesteld worden, wordt de kans op doorwerking dan groter?

Digitalisering

29. Sinds twee jaar publiceert de Rekenkamer het verantwoordingsonderzoek online, daarmee is het voor iedereen te zien hoe de ministeries 'scoren'. Beïnvloedt dit de manier waarop het onderzoek op de agenda van het ministerie komt te staan?
30. Digitalisering kan er ook voor zorgen dat 'alle medewerkers' van een ministerie het advies kunnen bekijken, denkt u dat dit van invloed is op de doorwerking?

Wenselijk

31. Wordt er op dit moment genoeg gedaan met de aanbevelingen en adviezen uit het rapport van de Rekenkamer?
32. Welke factoren belemmeren volgens u de doorwerking van de adviezen?
33. Zou het proces anders moeten zijn, waardoor de doorwerking groter wordt?
34. Is het een goed idee als de adviezen nog meer openbaar worden, bijvoorbeeld doordat de media meer aandacht schenkt aan de resultaten uit het onderzoek?